

с е р и я  
н а у к а

# РЕГИОНАЛЬНОЕ ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Монография

Ответственный редактор  
**И.Б. Лагутин**

2-е издание, дополненное и переработанное

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Наука (Юстицинформ)

Коллектив авторов

# **Региональное финансовое право**

«Юстицинформ»

2018

УДК 347.73  
ББК 67.402

### **Коллектив авторов**

Региональное финансовое право / Коллектив авторов —  
«Юстицинформ», 2018 — (Наука (Юстицинформ))

ISBN 978-5-7205-1466-2

Монография посвящена изучению регионального финансового права (правового регулирования региональных публичных финансов). В работе представлен авторский подход к понятию регионального финансового права, его предмету, системе и методологии. Исследуется правовое регулирование регионального и муниципального денежного обращения, региональное бюджетное право, региональные и местные налоги, региональный публичный кредит, региональное публичное страхование, региональный бюджетный контроль. Отдельно акцентируется внимание на необходимости изучения региональных и местных публичных финансов в зарубежных странах. Книга предназначена для практикующих юристов, преподавателей и студентов юридических вузов. 2-е издание, дополненное и переработанное.

УДК 347.73  
ББК 67.402

ISBN 978-5-7205-1466-2

© Коллектив авторов, 2018  
© Юстицинформ, 2018

# Содержание

Предисловие	6
Раздел I. Региональное финансовое право как правовой институт и раздел науки финансового права	8
Глава 1. Понятие, предмет и система регионального финансового права	8
Конец ознакомительного фрагмента.	28

# Коллектив авторов

## Региональное финансовое право

### Рецензенты:

Лушникова М.В. – доктор юридических наук, профессор кафедры трудового и финансового права Ярославского государственного университета имени П.Г. Демидова

Саттарова Н.А. – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой финансового и экологического права Башкирского государственного университета

© ООО «Юстицинформ», 2018

\* \* \*

### Авторский коллектив:

**Артемов Н.М.** – профессор кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор

**Лагутин И.Б.** – заведующий кафедрой финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета, доктор юридических наук, доцент

**Васильева Н.В.** – заведующая кафедрой предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета, доктор юридических наук, доцент

**Гинзбург Ю.В.** – доцент кафедры гражданского и арбитражного процесса Курского государственного университета, кандидат юридических наук

**Дендак Г.М.** – доцент кафедры экономики Курского государственного университета, кандидат экономических наук

**Пятковская Ю.В.** – доцент кафедры предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета, кандидат юридических наук

**Богданова А.В.** – преподаватель кафедры финансового права Санкт-Петербургского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**Вычерова Н.В.** – доцент кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета, кандидат юридических наук

**Шумакова О.С.** – преподаватель кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета

## Предисловие

В настоящее время в Российской Федерации продолжается процесс развития системы финансового права, которая совершенствуется в большей степени механически: отдельные авторы предлагают выделять новые институты или подотрасли финансового права, другие, наоборот, видят совершенствование системы в укрупнении уже имеющихся институтов. Однако стоит отметить, что все инновации в системе финансового права носят в основном горизонтальный характер и направлены на совершенствование общенациональных правовых институтов. Не учитывается, что финансовое право необходимо рассматривать и содержательно развивать не только горизонтально, но и вертикально, включая в него новые общественные отношения, за счет развития финансового законодательства и практики его реализации на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Также необходимо обратить внимание и на развитие теории и практики наднационального уровня финансового права в части исследования публичной финансовой деятельности союзного государства Белоруссии и России, Таможенного союза, ЕврАзЭС.

Следует сразу отметить, что данное исследование не направлено на кардинальный слом имеющейся в России системы финансового права, так как **авторы выступают за традиционный подход к предмету финансового права**. В работе лишь предлагается **авторское видение возможного развития системы финансового права** путем изменения подходов к методологии исследования финансового права при рассмотрении системы финансового права не только горизонтально, но и вертикально, с выделением **нового направления в изучении финансового права – регионального финансового права**. Это, по мнению авторов, позволит акцентировать внимание финансового права на необходимости совершенствования финансово-правовых норм на субфедеральном и местном уровнях Российского государства. Выделение регионального финансового права в системе финансового права имеет большую научную перспективу не только на современном этапе развития России, но и в историко-правовом и сравнительно-правовом аспекте.

В работе предлагается подход, согласно которому **региональное финансовое право рассматривается как неотъемлемая часть национального финансового права, объектом регулирования которого являются отношения, возникающие в территориальных образованиях как федеративных, так и унитарных государств**.

Работа выполнена учеными-специалистами в области финансового права: Н.М. Артемовым (главы 3 и 8 совместно с И.Б. Лагутиным), Ю.В. Гинзбургом (глава 2), Н.В. Вычеровой (глава 6 и § 2 главы 1 совместно с И.Б. Лагутиным), О.С. Шумаковой (§ 3 главы 4), А.В. Богдановой (глава 5), Ю.В. Пятковской (§ 1 главы 4), Н.В. Васильевой (§ 2 главы 4), Г.М. Дендак (глава 9 совместно с И.Б. Лагутиным). Ответственным редактором монографии, автором предисловия, главы 1 (§ 2 главы 1 совместно с Н.В. Вычеровой), а также глав 3 и 8 (совместно с Н.М. Артемовым) и глав 7 и 9 (совместно с Г.М. Дендак) является автор данных строк – И.Б. Лагутин.

В работе затрагиваются все наиболее значимые, по мнению авторов, направления развития региональных финансовых отношений во всех возможных их проявлениях, рассматриваются как существующие региональные финансово-правовые институты, так и существовавшие ранее, прогнозируется появление новых институтов.

Помимо научных целей, данная монография реализует и учебные цели. С возникновением магистерских программ по финансовому праву появляется необходимость обеспечения регионального сегмента финансового права учебной и научной литературой. Для этого в работе представлена значительная эмпирическая база: система законодательства, регулирующего региональные финансовые отношения, нормативные и практические материалы, а также

новые научные подходы и многое другое. Значительная часть работы посвящена методологическим аспектам развития регионального финансового права, что позволяет использовать ее также в учебном процессе.

Важно отметить, что данная монография представляет собой промежуточный результат многолетнего труда (работа по исследованию указанного направления началась еще в 2009 г.) по обоснованию необходимости появления регионального финансового права в системе финансового права.

Авторы данной монографии благодарны всем, кто помогал в подготовке данной работы, в особенности рецензентам, специалистам в области финансового права: доктору юридических наук, профессору кафедры трудового и финансового права Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова М.В. Лушниковой и доктору юридических наук, профессору, заведующей кафедрой финансового и экологического права Башкирского государственного университета Н.А. Саттаровой.

Данная работа предназначена для всех, кто интересуется проблемами финансового права в Российской Федерации и его особенностями на региональном уровне.

***Ответственный редактор доктор юридических наук, доцент  
Игорь Борисович Лагутин***

# Раздел I. Региональное финансовое право как правовой институт и раздел науки финансового права

## Глава 1. Понятие, предмет и система регионального финансового права

### § 1. Понятие регионального финансового права

Стоит отметить, что в настоящее время в Российской Федерации для определения отношений, связанных с децентрализацией правового регулирования, используются самые различные понятия, что указывает на нестабильность терминологии в данной сфере. Так, например, применяются определения территориального, регионального, субфедерального, уровня субъекта Российской Федерации, а применительно к муниципальным образованиям – местный уровень муниципального образования. Иногда даже встречается понятие «провинциальный уровень». В этой связи стоит разобраться, что именно понимается под каждым из этих понятий.

Важно понимать, что указанные выше понятия часто употребляются и как синонимы. Так, например, равнозначно используются понятия «региональный уровень», «уровень субъекта Российской Федерации» и «субфедеральный уровень». Иные понятия имеют абсолютно разное значение (например, термин «провинциальный»). При этом использование самых разных понятий встречается как в литературе, так и в нормативных правовых актах различного уровня.

Что касается научных работ, то указанные выше определения употребляются достаточно свободно. Так, например, часто встречается словосочетание «провинциальная наука» (даже выпускаются специальные научные журналы – «Провинциальные научные записки», «Провинциальная Россия» и т. д.), под которым понимается не только и не столько изучение провинциальных проблем, сколько труды провинциальных (не столичных) ученых. Также в различных науках (исторической, археологической, военной, географической, экологической, этнографической и т. д.) существует и активно развивается такое направление, как краеведение, направленное на комплексное изучение определенной территории (части страны, города, деревни и т. д.). При этом применительно к юридическим наукам словосочетания «провинциальная юридическая наука» или «правовое краеведение» и т. д. не встречаются. Более традиционным для правовой науки в этой части является использование прилагательного «региональный».

Что касается понятия «региональная наука», или «регионоведение» (англ. «regional science»), то такое направление в науке (в первую очередь социологической, а вслед за ней и в науке государственного и муниципального управления) существует уже достаточно давно. Под ней понимается **наука о регионах, направленная на изучение городских, сельских или региональных проблем. При этом в качестве регионов рассматриваются пространственные ареалы, часть какой-то территории**<sup>1</sup>.

Помимо понятия «регион», в России достаточно часто встречается словосочетание «территориальный уровень». Так, например, у федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации часто имеются **территориальные** подразделения в субъектах Российской Федерации, которые взаимодействуют с различными структурами субъектов Российской Феде-

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Isard Walter. Introduction to Regional Science. New York: Prentice-Hall, 1975. 506 с.



рации<sup>2</sup>. Так, например, в 2014 г. создано территориальное управление Управления делами Президента Российской Федерации в Республике Крым<sup>3</sup>.

При этом стоит отметить, что территориальные подразделения (управления) федеральных органов исполнительной власти создаются как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на межрегиональном уровне (одно управление на несколько субъектов Российской Федерации). Так, по такому принципу сформировано Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии Министерства промышленности и торговли Российской Федерации (Росстандарт)<sup>4</sup>.

Что касается муниципального уровня, то в этой части терминология более стабильная и не вызывает двойного толкования. Связано это с тем, что большая часть используемых понятий имеет легальное определение, закрепленное в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, в данном Законе в ст. 2 «Основные термины и понятия» определены следующие значения, имеющие территориальную привязку: сельское поселение; городское поселение; поселение; муниципальный район; городской округ; городской округ с внутригородским делением; внутригородской район; внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения; межселенная территория.

Итак, подводя промежуточный итог, можно определить, что в настоящее время при характеристике особенностей децентрализации Российской Федерации употребляются самые разные понятия. Наиболее **универсальным**, характеризующим территориальное деление Российской Федерации на субъекты, по мнению автора, является понятие **«регион»**.

Исследуя понятие «регион», вначале стоит обратиться к справочной литературе. Итак, **«регион»** (от лат. **«region»** – «страна, область») – это «большая область, группа соседствующих стран или территории, районы, объединенные по каким-нибудь общим признакам»<sup>5</sup>. Прилагательное «региональный» определяется как «местный, относящийся к какой-нибудь определенной области. Региональные центры»<sup>6</sup>. Вообще существует несколько трактовок понятия «регион» (географический регион, экономический регион и др.). Не всегда регион выступает в качестве территориальной единицы государства. Так, например, географический регион – это участок суши (часть земной поверхности) со специальными параметрами. При этом географический регион может распространяться не только на одно, но и на несколько государств.

В Российской Федерации также существует понятие «экономический регион» – это территория нескольких субъектов Российской Федерации, между которыми существует развитая система хозяйственных связей и экономических отношений.

Что касается современного российского законодательства, то легального понятия «регион» в нем нет. Более того, применяется данный термин достаточно свободно. Так, например, в Федеральном законе от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума «Азиатско-тихоокеанское эконо-

---

<sup>2</sup> См., например: Приказ Роспотребнадзора от 23 октября 2005 г. № 751 «Об утверждении Временного регламента взаимодействия территориальных управлений Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации и федеральных государственных учреждений здравоохранения – центров гигиены и эпидемиологии в субъектах Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте РФ 30.11.2005 № 7219) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 12.12.2005. № 50.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 30 апреля 2014 г. № 287 «О Территориальном управлении Управления делами Президента Российской Федерации в Республике Крым» // СЗ РФ. 05.05.2014. № 18 (часть I). Ст. 2133.

<sup>4</sup> См.: Приказ Росстандарта от 19 января 2016 г. № 20 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими центрального аппарата и межрегиональных территориальных управлений Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 672.

<sup>6</sup> Там же.

мическое сотрудничество» в 2012 г., о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в **Азиатско-Тихоокеанском регионе** и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>7</sup> термин «регион» употребляется применительно к географическому Азиатско-Тихоокеанскому региону, который включает в себя территорию Тихого океана, а также части территорий государств, примыкающих к нему. В науке встречаются подходы, когда при оценке особенностей различных стран и континентов также применяется понятие «регион», но уже в отношении государств, объединенных географически: «регионы Европы», «регионы Центральной Азии»<sup>8</sup> и т. д.

Что касается финансового законодательства, то в Бюджетном кодексе РФ (далее – БК РФ) в ст. 14 «Бюджет субъекта Российской Федерации и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда» указано, что бюджет **субъекта Российской Федерации (региональный бюджет)** и бюджет **территориального государственного внебюджетного фонда** предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации, а именно в отношении одного уровня употребляются сразу три термина: **субъект, регион и территория**. Помимо словосочетания «региональный бюджет», в законодательстве и литературе используются и другие словосочетания, где прилагательное «региональный» меняется в зависимости от вида субъекта Российской Федерации: «республиканский бюджет»<sup>9</sup>, «краевой бюджет»<sup>10</sup>, «областной бюджет»<sup>11</sup>.

На наднациональном уровне используются понятия «бюджет союзного государства»<sup>12</sup>, «союзный бюджет»<sup>13</sup> в отношении Союзного государства Белоруссии и России, «бюджет Таможенного союза» в отношении Таможенного союза ЕАЭС<sup>14</sup>. Свои бюджеты имеют и международные организации, действующие на определенной территории: Евразийское экономическое сообщество (бюджет ЕврАзЭС<sup>15</sup>), Содружество независимых государств (единый бюджет органов СНГ<sup>16</sup>), Шанхайская организация сотрудничества (бюджет ШОС<sup>17</sup>).

<sup>7</sup> СЗ РФ. 11.05.2009. № 19. Ст. 2283.

<sup>8</sup> Поветкина Н.А. Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. 2015. № 9. С. 3–6.

<sup>9</sup> См.: Закон Республики Алтай от 16 декабря 2015 г. № 74-РЗ «О республиканском бюджете Республики Алтай на 2016 год»; Приказ Министерства финансов Республики Адыгея от 14 июля 2016 г. № 133-А «Об утверждении Порядка принятия решений о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в республиканский бюджет Республики Адыгея, главным администратором которых является Министерство финансов Республики Адыгея» // [www.garant.ru/hotlaw/adygeia/819449](http://www.garant.ru/hotlaw/adygeia/819449) (дата обращения: 11.08.2016); Закон Республики Коми от 25 ноября 2015 г. № 103-РЗ «О республиканском бюджете Республики Коми на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг.» // Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации // [www.law.rkomi.ru](http://www.law.rkomi.ru) (дата обращения: 25.11.2015).

<sup>10</sup> См.: Закон Хабаровского края от 9 декабря 2015 г. № 146 «О краевом бюджете на 2016 г.» // Собрание законодательства Хабаровского края. 29.12.2015. № 12 (ч. I и II); Закон Краснодарского края от 28 декабря 2015 г. № 3310-КЗ «О краевом бюджете на 2016 г.» // Официальный интернет-портал правовой информации: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 31.12.2015).

<sup>11</sup> См.: Областной закон Ленинградской области от 23 декабря 2015 г. № 139-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг.» // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области: [www.lenobl.ru](http://www.lenobl.ru) (дата обращения: 25.12.2015); Закон Ивановской области от 12 мая 2015 г. № 39-ОЗ «О налоговых ставках налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет» // Собрание законодательства Ивановской области. 26.05.2015. № 19 (738).

<sup>12</sup> См.: <https://rg.ru/sujet/1941/> (дата обращения: 25.02.2016).

<sup>13</sup> См.: Союзный бюджет-2014 будет бездефицитным // [govorim.by/novosti-belarusi/113269-soyuznyy-byudzheth-2014-budet-bezdeficitnym.html](http://govorim.by/novosti-belarusi/113269-soyuznyy-byudzheth-2014-budet-bezdeficitnym.html) (дата обращения: 25.02.2016).

<sup>14</sup> См., например: Бюджет Таможенного союза на 2011 г. составит 15 млн долларов // [vesti.kz/money/57087/](http://vesti.kz/money/57087/) (дата обращения: 12.08.2016).

<sup>15</sup> См., например: решение Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 5 июля 2010 г. № 504 «О бюджете Евразийского экономического сообщества на 2011 г.» // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2469883> (дата обращения: 12.08.2016).

<sup>16</sup> См.: решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств «О внесении изменений в единый бюджет органов Содружества Независимых Государств на 2014 г.» (Ашхабад, 21 ноября 2014 г.) // [online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31671178](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31671178) (дата обращения: 12.08.2016).

<sup>17</sup> См.: Соглашение «О порядке формирования и исполнения бюджета Шанхайской организации сотрудничества» (Москва, 29 мая 2003 г.) // <http://base.garant.ru/2564292/> (дата обращения: 12.08.2016).

В Налоговом кодексе РФ (далее – НК РФ) в ст. 14 упоминаются **региональные налоги**, к которым относятся налог на имущество организаций; налог на игорный бизнес; транспортный налог, однако определения регионального налога в НК РФ не содержится.

Важно отметить, что появление территориальных органов управления в государстве свойственно не только федеративным, но и унитарным государствам, однако в последних административно-территориальные образования не обладают суверенитетом – «правом иметь собственную политическую власть и проводить самостоятельную политику»<sup>18</sup>. Созданные на местах органы часто напрямую подчиняются центральным органам власти, обычно в зависимости от компетенции. Однако в большинстве современных унитарных государств, таких как Франция, Швеция, Египет, Норвегия, сильны децентрализованные течения в системе управления. В науке даже появился термин «регионалистское государство», используемый для обозначения децентрализованных унитарных государств, территории которых целиком состоят из автономных образований (Италия, Испания и т. д.)<sup>19</sup>.

Е.Г. Крылова предлагает считать «регионалистское государство» особой, промежуточной (между федерацией и унитарным государством) формой государственного устройства<sup>20</sup>.

Стоит отметить, что некоторые территории даже позиционируют себя как независимые и пытаются юридически закрепить этот свой статус на референдуме. Так, в этой связи особо стоит отметить Шотландию, которая после решения о выходе Великобритании из ЕС намерена остаться частью Евросоюза, но для этого ей необходимо перестать быть частью Великобритании<sup>21</sup>. Важно понимать, что именно рамки Европейского союза позволяют реализовать желание отдельных территорий по выходу из состава европейских государств без существенных экономических потерь, так как они, становясь самостоятельными членами ЕС, могут продолжать пользоваться единым экономическим пространством ЕС, валютой ЕС и т. д.

Итак, подводя итог, можно определить, что употребление термина «регион» как территории государства может использоваться применительно как к федеративному, так и к унитарному государству. Более того, в настоящее время в финансовом праве применительно к Российской Федерации под «регионом» стоит понимать территорию субъекта Российской Федерации, включая территории муниципальных образований как единое территориальное публично-финансовое пространство. В этой связи можно согласиться с мнением А.Б. Иванюженко, указывающего на то, что в России «спорным является утверждение о разделении государственных и муниципальных финансов»<sup>22</sup>.

В.Е. Чиркин указывает на тот факт, что «публичная власть муниципального образования ограничена верховенством власти государства, а в федеративных государствах (в тех отношениях, которые выходят за пределы вопросов местного значения) – властью субъекта федерации»<sup>23</sup>. Помимо этого, «законы государства, представляющего все общество, распространяются на все территориальные публичные коллективы, законы субъекта федерации – на муниципальные образования и т. д. С другой стороны, каждый нижестоящий территориальный коллектив обладает самостоятельностью в рамках полномочий, представленных законами государства, своими предметами ведения»<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> Крылова Е.Г. Федерализм как демократическая и территориальная организация правового государства // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 14.

<sup>19</sup> См.: Там же. С. 15.

<sup>20</sup> См.: Там же.

<sup>21</sup> См.: <http://www.epochtimes.ru/shotlandiya-hochet-ostatsya-v-es-99026351> (дата обращения: 27.06.2016).

<sup>22</sup> Иванюженко А.Б. Государственный и муниципальный финансовый контроль (Книга для подконтрольных и контролеров). СПб., 2010. С. 305.

<sup>23</sup> Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М., 2011. С. 45.

<sup>24</sup> Там же. С. 26.

Что касается территориальных образований уровня крупнее субъекта Российской Федерации (например, федеральных округов и надгосударственных территориальных образований), то применять к ним термин «регионы» неоправданно. В отношении указанных образований, по мнению автора, лучше использовать словосочетание «территориальное образование». Стоит отметить, что данные территории малоперспективны для изучения в рамках финансового права как территориальные уровни государства, так как не являются территориальными единицами бюджетной системы Российской Федерации, не имеют своего уровня правового регулирования, а могут лишь выступать границами региональных исследований по финансовому праву<sup>25</sup>.

Стоит отметить, что в современной науке встречается понятие «территориальный бюджет»<sup>26</sup>, однако этот термин не совсем корректный, так как под понятием «территория государства»<sup>27</sup> можно подразумевать любую его часть, а бюджеты формируются только в специально созданных административно-территориальных образованиях.

Как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, в России слова «регион», «региональный» обычно относят к субъектам Российской Федерации. Однако В.Е. Чиркин также обращает внимание на то, что в настоящее время можно говорить и о существовании так называемых региональных муниципальных образований, которые «территориально (но отнюдь не по подчиненности) включают в свой состав первичные муниципальные образования более низкого уровня с меньшей территорией»<sup>28</sup>. В России к региональным муниципальным образованиям можно отнести муниципальные районы, но при их характеристике понятие «региональные» не используется, однако в некоторых зарубежных странах такая терминология есть<sup>29</sup>.

Что касается права, то из всех имеющихся отраслей права единственной не федеральной его отраслью является **муниципальное право**, а вот словосочетание «региональное право» хотя и встречается, но не является устоявшимся в российской правовой системе. Это, по мнению автора, не совсем справедливо, так как федеративное устройство государства не менее важно, чем наличие в нем местного самоуправления.

В источниках встречается следующее определение регионального права: это «комплекс правовых норм, регулирующих разнообразные отношения в масштабах региона. Региональное право – это часть национального права, объектом регулирования которого являются отношения, возникающие в границах территорий субъектов РФ; такие отношения носят комплексный характер и охватывают разные сферы общественной жизни (политику, экологию, экономическую деятельность, социальные отношения, межрегиональные связи и др.). Нормы, образующие региональное право, содержатся в федеральном законодательстве, в договорах и соглашениях, заключаемых федеральными органами государственной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в нормативных правовых актах регионального уровня»<sup>30</sup>.

Так, М. Лукашина справедливо указывает, что «законодательство федеративного государства, несомненно, сложнее, чем у государства унитарного. В законах закреплена некоторая политическая самостоятельность частей государства, поэтому с научной точки зрения не

<sup>25</sup> См., например: Гусейнов А.О. Правовое обеспечение бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации (на примере Северо-Кавказского федерального округа): Дис.... канд. юрид. наук. М., 2011.

<sup>26</sup> См., например: Ларионов А.С. Финансовый контроль исполнения расходной части территориальных бюджетов: Дис.... канд. экон. наук. Саратов, 2001.

<sup>27</sup> Под территорией может пониматься территория федерального округа, субъекта Российской Федерации или муниципального образования (в зависимости от вида муниципального образования – территория муниципального района, территория поселения, внутригородская территория и т. д.).

<sup>28</sup> Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М., 2011. С. 72.

<sup>29</sup> См. подробнее: Там же.

<sup>30</sup> Юридический словарь // <http://enc-dic.com/legal/Regionalnoe-Pravo-16046> (дата обращения: 08.06.2016).

совсем ясно, насколько самостоятельна система права различных под субъектов Российской Федерации»<sup>31</sup>. Также она определяет, что «право в федеративном государстве представляет собой двухуровневую систему, где связаны между собой собственно федеративное право и право субъектов Федерации»<sup>32</sup>.

В настоящее время в научной литературе появляются работы, акцентирующие внимание на проблеме существования регионального права. Так, например, можно обратить внимание на работы М.Ф. Маликова (Республика Башкортостан)<sup>33</sup>, Э.М. Магомадова и С.С. Решиева (Чеченская Республика)<sup>34</sup>, М.Г. Потапова (Новосибирская область)<sup>35</sup> и др. Особо стоит отметить работу В.В. Толстошеева «Региональное экономическое право России», в которой делается попытка обоснования регионального экономического права в правовой системе Российской Федерации, а также таких понятий, как «регион», «территория», «субъект Российской Федерации», аргументируется специфика региональных общественных отношений, определяются предмет и принципы регионального экономического права, содержится иная значимая для данного исследования информация<sup>36</sup>.

Стоит отметить, что в первую очередь под региональным правом в указанных работах понимается часть системы нормативных правовых актов, регулирующих региональные отношения, или законодательство субъектов Российской Федерации. Однако стоит отметить, что «региональное право» – это еще и направление в юридической науке, но об этом аспекте регионального права часто забывается. По мнению автора, использование первого подхода не является перспективным, так как федеральное и региональное право не регулируют общественные отношения по отдельности, а действует совместно, потому что нет смысла в разделении федеративного и регионального законодательства. Что же касается **регионального права как методологического приема, направленного на изучение правовой науки, то такой подход выглядит вполне перспективно и может качественно повлиять на развитие российского регионального законодательства, выработку его самобытности, способность ликвидации механизма технического заимствования норм федерального законодательства в законодательстве субъектов Российской Федерации, что приведет к оптимизации системы российского права и повышению качества правового регулирования общественных отношений**.

Стоит отметить, что региональное право может иметь отраслевую составляющую не во всех отраслях российского права. Так, регионального права не может быть в отраслях, регулирующих исключительно федеральным законодательством (уголовное право, гражданское право и т. д.). В тех отраслях, где значительная часть общественных отношений регулируется законодательством субъектов Российской Федерации (административное право, экологическое право и др.), можно и нужно, по мнению автора, рассматривать отдельное региональное направление. **Финансовое право Российской Федерации имеет весомую региональную**

<sup>31</sup> Лукашина М. Региональное право в законодательстве РФ // Первый пермский правовой портал // <http://territoriaprava.ru/topics/24360> (дата обращения: 08.06.2016).

<sup>32</sup> Там же.

<sup>33</sup> Маликов М.Ф. Региональное право: Региональное управление и правотворчество: Учебное пособие. Уфа: Изд-во Башк. ун-та, 2002. Т. 4; Он же. Федерализм и регионализм: институционально-двуединая концепция регионального права // <http://pandia.ru/text/79/370/33160.php>; Он же. Механизм согласования федерального и регионального законодательства: Комплексное научно-правовое исследование. Ч. 5: Конституционное законодательство Республики Башкортостан: выводы и предложения по результатам мониторинга. Уфа: АН РБ, Гилем, 2011. С. 78–91; Он же. Генетические основы регионального права. По материалам Республики Башкортостан. Уфа: Гилем, 2012; Он же. Истоки регионального права // Приволжский научный вестник. 2012. № 12 (16). С. 77.

<sup>34</sup> Магомадов Э.М., Решиев С.С. Региональное право и социально-экономические аспекты развития регионов // Terra economica. 2011. Т. 9. Ч. 2. С. 196.

<sup>35</sup> Потатов М.Г. Региональное право: проблемы исследования // Социальные науки: social-economic sciences. 2014. № 1 (1).

<sup>36</sup> См.: Толстошеев В.В. Региональное экономическое право России: Учебно-практическое пособие / Ин-т государства и права РАН. М.: БЕК, 1999. 392 с.

**составляющую, что указывает на возможность выделения отдельного направления науки финансового права – региональное финансовое право.**

Итак, **региональное финансовое право** представляет собой направление науки финансового права, изучающее особенности организации и правового регулирования вертикальных общественных финансовых отношений в различных государствах независимо от формы их государственного устройства.

В целом региональное финансовое право необходимо рассматривать в трех основных значениях:

– во-первых, региональное финансовое право представляет собой **комплексный (смешанный) правовой институт**, состоящий из системы норм, регулирующих указанные выше отношения;

– во-вторых, региональное финансовое право – это **раздел науки финансового права**, имеющий свои методологические и иные особенности, связанные с необычным характером общественных отношений, возникающих в области публичных финансов на региональном и местном уровне;

– в-третьих, региональное финансовое право может существовать как **учебная дисциплина магистратуры**<sup>37</sup> или даже в качестве **отдельной программы подготовки магистрантов по направлению «Юриспруденция»**.

Стоит отметить, что попытки обоснования регионального финансового права и его отдельных институтов начали предприниматься автором еще в 2009 г. Они были связаны со стремлением обосновать понятие «региональный финансовый контроль»<sup>38</sup>. В 2012 г. впервые было предложено уже непосредственно рассматривать отдельно региональное финансовое право как часть структуры общей теории финансового права<sup>39</sup>. Так, было определено, что «в целях совершенствования механизма исследования региональных особенностей финансово-правового регулирования необходимо ввести в рамках финансового права новое научное направление – региональное финансовое право, что обусловлено **наличием специфики правового регулирования региональных финансовых правоотношений, потребностью финансово-правового обеспечения специфических региональных интересов государства, наличием обособленного организационно-правового механизма обеспечения названного интереса**»<sup>40</sup>. Тогда же предлагалось ввести специальный раздел по региональному финансовому праву в учебники по финансовому праву и обосновывалась целесообразность проведения специальных диссертационных исследований, посвященных изучению регионального финансового права не только Российской Федерации, но и зарубежных стран<sup>41</sup>.

Также в 2012 г. была сделана попытка обоснования в системе регионального финансового права регионального бюджетного права<sup>42</sup>. Позднее, в 2014 г. уже были предложения по опреде-

<sup>37</sup> Впервые курс «Региональное финансовое право» был апробирован автором данных строк на юридическом факультете Курского государственного университета в 2011 г. в рамках программы подготовки магистрантов «Административное; финансовое право», а также в форме научного семинара магистратуры «Финансовое, налоговое и таможенное право» на факультете права Национального исследовательского университета Высшая школа экономики.

<sup>38</sup> Лагутин И.Б. Понятие регионального финансового контроля // Финансовое право. 2009. № 7; Лагутин И.Б. Региональный финансовый контроль: организационно-правовые и теоретические основы: Монография. М.: Юрлитинформ, 2009.

<sup>39</sup> Лагутин И.Б. Актуальные проблемы теории и практики государственного регионального бюджетного контроля в Российской Федерации // Финансовое право. 2012. № 9. С. 20.

<sup>40</sup> Там же.

<sup>41</sup> Там же.

<sup>42</sup> Лагутин И.Б. Особенности региональных бюджетных отношений и развитие российской модели бюджетного федерализма // Финансовое право. 2012. № 8. С. 15–18; Лагутин И.Б. Финансово-правовые основы регионального финансового контроля: Монография. М.: Юрлитинформ, 2012; Бюджетная реформа в России и правовое регулирование региональных бюджетных отношений: Монография / Отв. ред. И.Б. Лагутин. Курск, 2012.

лению и других институтов регионального финансового права – **регионального и местного денежного обращения**<sup>43</sup> и **регионального публичного страхования**<sup>44</sup>.

Подводя общий итог, можно отметить, что в настоящее время возникла **необходимость выделения в рамках финансового права отдельного научного направления – регионального финансового права**, что вызвано потребностью в развитии системы финансового права Российской Федерации.

## **§ 2. Предмет регионального финансового права. Структура законодательства, регулирующего публичные региональные финансовые отношения**

При определении предмета регионального финансового права вначале стоит обратить внимание на то, что вообще понимается под предметом финансового права.

В настоящее время большинство базовых и специальных категорий науки финансового права подвержены трансформации, что необходимо учитывать и при определении предмета регионального финансового права. Большинство научных подходов к определению категорий науки финансового права, как правило, основаны или на советском, или на зарубежном опыте. Так, большинство ученых в России в качестве базовой категории финансового права по-прежнему используют советскую категорию «финансовая деятельность государства»<sup>45</sup>, добавив к ней уровень местного самоуправления и получив в итоге «финансовую деятельность государства и муниципальных образований». Однако встречаются и альтернативные точки зрения. Так, впервые Р.О. Халфина при переводе на русский язык монографии французского ученого П.М. Годме (в оригинале называется «Публичные финансы») назвала ее «Финансовое право», фактически уравнивая эти понятия<sup>46</sup>. Далее, еще в начале 90-х гг. А.А. Нечай в качестве базовой категории современного финансового права предложила использовать категорию «публичные фонды»<sup>47</sup>. Потом эту идею продолжил развивать А.Н. Козырин, который в качестве базовой категории российского финансового права также применяет зарубежную категорию «публичные финансы»<sup>48</sup>.

В данном исследовании предлагается использовать в качестве базовой категории категорию «общественные финансы»<sup>49</sup> как для финансового права в целом, так и для регионального финансового права в частности. Важно понимать, что прилагательное «общественный» в России не только является более традиционным, но и имеет нормативную основу<sup>50</sup>, в отли-

<sup>43</sup> Артемов Н.М., Лагутин И.Б. Региональное и местное денежное обращение: особенности осуществления и правового регулирования // Государство и право. 2014. № 2. С. 101–105.

<sup>44</sup> Артемов Н.М., Лагутин И.Б. Публичное страхование в российском финансовом праве: вопросы теории и практики // Государство и право. 2014. № 6. С. 106.

<sup>45</sup> Стоит отметить, что региональная составляющая присутствовала и в советском финансовом праве. Так, например, бюджетная система СССР состояла из государственного бюджета СССР, союзного бюджета, государственных бюджетов союзных республик, бюджетов АССР, республиканских бюджетов союзных республик, местных бюджетов (Финансовое право. М.: Юридическая литература, 1971. С. 94).

<sup>46</sup> Годме П.М. Финансовое право / Перевод и вступительная статья доктора юридических наук, проф. Р.О. Халфиной. М.: Прогресс, 1978. 428 с.

<sup>47</sup> См.: Нечай А.А. Публичные фонды как категория современного финансового права // Журнал российского права. 2004. № 11.

<sup>48</sup> См. подробнее: Финансовое право: альбом схем / Под ред. А.Н. Козырина. М. – Курск, 2008.

<sup>49</sup> Вопрос необходимости введения в научный оборот понятия «общественные финансы» поднимался автором и ранее. См.: Лагутин И.Б. Категория «общественные финансы» в финансовом праве // Налоги и финансы. 2013. № 4 (65).

<sup>50</sup> См.: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»; Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»; Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-



чие от прилагательного «публичный», которое только недавно стало использоваться в российском законодательстве<sup>51</sup>. Более того, употребление словосочетания «общественные финансы» не вызывает непонимания и при переводе на английский язык, так как дословно переводится как «public finances». Однако стоит отметить, что словосочетания «общественные финансы» и «публичные финансы» не всегда являются тождественными понятиями с точки зрения российского финансового права<sup>52</sup>. Так, под публичными финансами, как правило, понимаются государственные и муниципальные финансы, а общественные финансы **представляют собой финансы, при использовании которых должен учитываться общественный (общий) интерес**. Следовательно, второй подход является более широким и позволит относиться к финансовому праву и иные, схожие по содержанию с государственными (муниципальными) виды финансовых общественных отношений.

Стоит отметить, что в настоящее время наука финансового права направлена на изучение позитивного законодательства и опыта в области движения государственных и муниципальных финансов на федеральном, региональном и местном уровнях. При этом последние два непосредственно относятся к **региональному финансовому праву**. Однако такой подход оставляет за рамками финансового права иные важные общественные финансовые отношения, не связанные непосредственно с бюджетными, налоговыми и иными традиционными финансово-правовыми отношениями, но при использовании которых должен учитываться интерес общества и государства<sup>53</sup>.

В этой связи к предмету регионального финансового права необходимо относить **общественные финансовые отношения**, возникающие в территориальных образованиях Российской Федерации, **включенных в единую систему финансового федерализма Российской Федерации, при реализации которых должен учитываться интерес общества**.

Также предмет регионального финансового права невозможно рассматривать в отрыве от общей системы **финансово-бюджетного федерализма государства**, так как именно необходимость развития бюджетного федерализма требует появления и развития регионального финансового права как отдельного направления финансового права не только в Российской Федерации, но и в зарубежных странах.

Стоит отметить, что региональное финансовое право находится в постоянной неразрывной связи с финансовым (бюджетным) федерализмом государства, включающим в себя элементы взаимодействия федеральных, региональных и местных органов публичной власти в области общественных финансов. В настоящее время выделяются три модели бюджетных

---

ФЗ «Об общественных объединениях» и др.

<sup>51</sup> См.: ГК РФ. Ч. 1, ст. 97 и 426; ч. 2, гл. 57 и др.; Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 06.07.2016. № 146; ст. 7 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в ред. от 29.05.2015).

<sup>52</sup> В Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» понятия «общественный» и «публичный» вообще отождествляются (см. ст. 25 «Общественные (публичные) слушания»).

<sup>53</sup> В 2014 г. в субъектах Российской Федерации начали активно создаваться фонды капитального ремонта многоквартирных домов. Данные фонды предусматривают обязательное взыскание ежемесячных взносов в региональный фонд капитального ремонта многоквартирных домов, что фактически является «новым налогом». Однако в отличие от налогов данные средства взыскиваются не в бюджеты, а в фонды, действующие в специфичной правовой форме. Последствием возникновения таких фондов является отсутствие четкой процедуры утверждения, рассмотрения и использования указанных средств, а также контроля за их движением. Так, например, подобный фонд создан в Курской области под названием фонд «Региональный оператор фонда капитального ремонта многоквартирных домов Курской области», действующий на основе Закона Курской области от 22 августа 2013 г. № 63-ЗКО «О вопросах организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Курской области». Что касается контроля, то в указанном Законе делается ссылка на постановление Администрации Курской области от 20 сентября 2013 г. № 658-па «Об утверждении Порядка осуществления на территории Курской области контроля за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, и обеспечением сохранности этих средств», который предусматривает контроль за расходованием указанных средств, по сути публичных финансов, частными аудиторскими организациями, что, по мнению автора, нарушает принцип обращения публичных денежных фондов.



отношений между центральной и территориальной властью (**децентрализованная, централизованная и смешанная**).

Бюджетный федерализм как принцип управления общественными финансами предполагает: 1) минимум два уровня управления, которые осуществляют свою власть в отношении одной и той же территории и одного и того же населения; 2) каждый уровень имеет хотя бы одну сферу деятельности, в которой он полностью автономен; 3) имеются гарантии (хотя бы в форме простого декларирования в Конституции) автономии каждого уровня управления в собственной сфере<sup>54</sup>.

Е.А. Морозова определяет бюджетный федерализм как «отношения между федеральными властями и органами власти субъектов федерации (в соответствии с этим внутри субъектов федерации с органами местного самоуправления) в части разграничения бюджетных прав и полномочий, расходов и доходов, а также распределение и перераспределение последних»<sup>55</sup>.

По мнению А.Н. Козырина, «бюджетный федерализм как правовой принцип находит свое выражение в сочетании общегосударственных интересов в финансовой сфере с соответствующими интересами регионов (субъектов Российской Федерации). Он заключается, с одной стороны, в распределении бюджетных доходов и расходов, а с другой стороны – в распределении компетенции в бюджетной сфере между Российской Федерацией и ее субъектами»<sup>56</sup>.

По отношению к региональному финансовому праву **децентрализованный бюджетный федерализм** отличается высокой степенью финансовой независимости и самостоятельности региональных властей и отказом центральных органов управления от контроля над публичными финансами территориальных образований. **Централизованному бюджетному федерализму** свойственна высокая доля участия центральных властей в управлении публичными финансами территорий и существование единой общегосударственной системы финансового контроля. При **смешанной модели бюджетного федерализма** можно встретить постоянное усиление контроля со стороны центральной власти (в том числе финансового), при этом на местах функционируют независимые органы публичного управления.

В России в настоящее время реализуется смешанная модель правового регулирования региональных общественных финансов, что также демонстрирует специфику российской модели бюджетного федерализма.

Особенности существования российского бюджетного федерализма можно рассмотреть на примере организации бюджетного контроля. Так, например, в России созданы и существуют, параллельно с федеральными, региональные и местные органы бюджетного контроля. Однако такое соседство нельзя рассматривать как источник разногласий с высшими контрольными органами. Наоборот, их создание должно ликвидировать пробелы в системе общегосударственного финансового контроля, вызванные территориальными особенностями или особенностями, связанными с системой государственного устройства. Так, Х. Ведель обращает внимание на то, что федеральные и региональные счетные палаты должны «сотрудничать в интересах общего дела»<sup>57</sup>. Более того, в ряде зарубежных стран в целях повышения эффективности бюджетного контроля именно региональные контрольно-счетные органы наделяются правом осуществления проверок расходования общегосударственных денежных средств на подведомственной им территории. Так, например, в Швейцарии контрольные органы кантонов

<sup>54</sup> См.: Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / Пер. с англ. М., 1993. С. 22.

<sup>55</sup> Морозова Е.А. Модели бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации: Дис.... д-ра экон. наук. М., 2009.

<sup>56</sup> Козырин А.Н. Правовые основы бюджетного федерализма в России // Модернизация экономики России, итоги и перспективы. М., 2003. Кн. 2.

<sup>57</sup> Ведель Х. Взаимоотношения Федеральной счетной палаты и Земельных счетных палат Германии // Отношения между высшими федеральными и местными региональными контрольно-ревизионными органами: Материалы международного семинара (г. Москва, 14–16 апр. 1998 г.). М., 1999. С. 15.

по поручению федеральных властей могут проверять общегосударственные бюджетные средства<sup>58</sup>.

Что касается иных аспектов бюджетной реформы в Российской Федерации, то в программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. определено, что «меры по разграничению расходных обязательств и доходных источников между **публично-правовыми образованиями** должны создать надежную основу для обеспечения устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов»<sup>59</sup>. Из чего можно сделать вывод, что главной проблемой бюджетного федерализма в России является **неустойчивость доходной базы** бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Поэтому **первым шагом** в развитии региональных и местных бюджетных отношений **должно стать создание такого механизма правового обеспечения доходов региональных бюджетов, при котором бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований будут самодостаточными**. Этого можно добиться как путем более честного перераспределения публичных доходов, так и путем увеличения неналоговых поступлений в региональные и местные бюджеты за счет диверсификации неналоговых доходов, а также использования всех возможных способов получения указанных доходов.

Фактически доходы бюджета весьма многочисленны и разнообразны. По мнению А.Г. Пауля, «закрепленная в современном бюджетном законодательстве система доходов бюджетов не всегда отвечает логическим критериям построения систем»<sup>60</sup>. Российское бюджетное законодательство выделяет три основных вида доходов бюджетов субъектов Российской Федерации: первый – налоговые доходы; второй – неналоговые доходы; третий – безвозмездные поступления. Однако в России различными субъектами Российской Федерации доходы бюджетов формируются неравномерно и несистемно.

**Вторым шагом** развития бюджетного федерализма должна стать возможность и заинтересованность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований самостоятельно формировать свои расходы исходя из интересов и предпочтений общества. Так, Д.Л. Комягин справедливо отмечает, что расходы имеют приоритет по отношению к доходам<sup>61</sup> и именно расходы должны определять виды и размеры доходов. При этом расходы должны быть не просто предусмотрены, но и запланированы в надлежащем объеме. И указанные объемы должно оценивать общество, а не публичные органы власти. Как справедливо определяет А.В. Ильин, «именно за личностью должна быть признана возможность самостоятельно оценивать, насколько принадлежащие ей конституционные права и свободы финансово обеспечены государством»<sup>62</sup>. При этом важно понимать, что объемы региональных бюджетов не свидетельствуют о существовании в России децентрализованной модели бюджетного федерализма, так как большая часть расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации направлена не на развитие регионов, а на финансирование текущих расходов (выплату зарплат, социальные расходы и оплату коммунальных услуг). Поэтому **необходимо учитывать не только объемы расходов, но и их содержание**.

Особенностью бюджетных отношений в Российской Федерации является наличие субсидиарной бюджетной ответственности публично-правовых образований в отношении обяза-

<sup>58</sup> См. подробнее: Сумин А. Государственный финансовый контроль: швейцарская модель // Президентский контроль. 1997. № 3.

<sup>59</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.» // СЗ РФ. 13.01.2014. № 2 (ч. II). Ст. 219.

<sup>60</sup> Пауль А.Г. Бюджетно-правовое регулирование формирования доходов бюджета: Монография. Воронеж, 2011. С. 112.

<sup>61</sup> См. подробнее: Комягин Д.Л. Бюджетное право: Учебное пособие. М., 2011. С. 78.

<sup>62</sup> Ильин А.В. Расходы бюджетов в конституционном государстве: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук. СПб., 2016. С. 13.

тельств нижестоящих бюджетов, что влияет и на доходные, и на расходные отношения и не позволяет развиваться российскому бюджетному федерализму. Данный институт не мотивирует регионы увеличивать свои доходы, которые сохраняют льготы в отношении региональных налогов, хотя сокращение этих льгот является резервом доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации и вообще негативно влияет на мотивацию региональных властей по увеличению иных доходов.

Важнейшее место в региональных бюджетных отношениях по-прежнему занимают межбюджетные трансферты. Наличие института межбюджетных трансфертов влияет на равноправие субъектов Российской Федерации в сфере бюджетных отношений и вызывает споры и часто непонимание в значительной части регионов (одни регионы являются донорами, бюджеты других в значительной части состоят из дотаций). Поэтому **третьим шагом** бюджетной реформы в России является изменение механизма распределения межбюджетных трансфертов путем создания более понятных условий для получения их всеми субъектами Российской Федерации. Важно также отметить, что в современной системе региональных бюджетных отношений **начинает складываться позитивный процесс частичной замены межбюджетных трансфертов институтом бюджетного кредита**, когда средства передаются субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям на возмездной и возвратной основе и должны тратиться исключительно по целевому назначению, что делает процесс расходования этих средств более качественным и прозрачным. При этом важно иметь в виду, что бюджетные кредиты, как показывает практика, в дальнейшем имеют свойство трансформироваться в безвозвратные средства по инициативе федеральных властей.

Также в основу предмета регионального финансового права заложена система законодательства, регулирующая финансовые отношения на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которая определяется как совокупность нормативных правовых актов, регулирующих отношения в определенной сфере в соответствии с федеративным устройством государства. Структура бюджетного законодательства Российской Федерации определяется федеративным устройством России и существованием в ней системы местного самоуправления.

Согласно ст. 2 БК РФ бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из БК РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации на соответствующий год, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих правоотношения, указанные в ст. 1 БК РФ.

Согласно определению, данному Т.В. Конюховой, бюджетное законодательство как часть финансового законодательства – это совокупность актов, определяющих бюджетное устройство государства, его субъектов, местного самоуправления, регулирующих отношения по поводу распределения бюджетных средств между бюджетами разного уровня, их расходования, а также актов, устанавливающих порядок формирования и исполнения бюджетов, осуществления финансового контроля, формирования внебюджетных фондов и ответственность за нарушение бюджетного законодательства<sup>63</sup>. Д.Л. Комягин определяет бюджетное законодательство (в узком виде) как законодательство, состоящее из двух звеньев: из постоянно действующего

---

<sup>63</sup> См.: Конюхова Т.В. О системе российского бюджетного законодательства // Журнал российского права. 2001. № 6. 37–43.

закона о финансах, в котором определяются принципы, процедуры и полномочия участников бюджетной деятельности, и из принятых в соответствии с ним ежегодных законов о бюджете<sup>64</sup>.

Существуют различные точки зрения по поводу самого термина «законодательство». Т.В. Конюхова употребляет его в своем определении в широком смысле, то есть как совокупность законов и правовых актов различного уровня. Это прослеживается и в других ее работах<sup>65</sup>. Так же считает и М.Ф. Маликов<sup>66</sup>. В узком смысле под термином «законодательство» понимаются только законы. Такой точки зрения придерживаются А.С. Пиголкин и др.<sup>67</sup>

Согласимся с мнением Ю.Г. Хамнуева о том, что в правотворческой деятельности необходимо последовательно реализовывать «узкий» подход в определении законодательства<sup>68</sup>, поэтому в данной работе акцент будет сделан на нем. Однако также будут упомянуты подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения в субъекте.

Исходя из формулировки, данной БК РФ, можно выделить федеральное бюджетное законодательство, региональное бюджетное законодательство и нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления в области местного бюджета.

Законодательство, регулирующее региональные финансовые отношения, значительно шире понятия «региональное финансовое законодательство». Региональное финансовое законодательство – это подсистема финансового законодательства Российской Федерации, которая включает законы субъектов Российской Федерации, регулирующие группы финансовых отношений в пределах самостоятельности финансовой деятельности регионов. Региональное финансовое законодательство полностью входит в систему законодательства, регулирующего общественные финансовые отношения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Оно, по мнению ведущих ученых-правоведов, является важнейшим условием не только эффективности действия бюджетного законодательства Российской Федерации, но и жизнеспособности самой Федерации<sup>69</sup>.

Основополагающие нормы, регулирующие общественные финансовые отношения, определены Конституцией Российской Федерации. В соответствии с п. «з» ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития, а в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов налогообложения и сборов. Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ).

Конституция содержит различные положения, имеющие большое значение для установления принципов и основ бюджетного устройства Российской Федерации, налоговых и неналоговых доходов и формирования финансовой политики Российской Федерации в целом. Например, согласно ст. 114 Конституции Правительство РФ разрабатывает проект федерального бюджета, представляет отчет об исполнении, а также проведении единой финансовой, кредитной и денежной политики.

Стоит отметить, что важнейшей составляющей регионального финансового права является законодательство, регулирующее региональные и местные бюджетные отношения. На его

---

<sup>64</sup> Комягин Д.Л. Бюджетное право России: Учебное пособие. М., 2011. С. 70–71.

<sup>65</sup> Конюхова Т.В. К вопросу об актах бюджетного законодательства // Журнал российского права. 2003. № 12. С. 48–55.

<sup>66</sup> Маликов М.Ф. Региональное право. Уфа, 2002. Т. 2. С. 187.

<sup>67</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 5.

<sup>68</sup> Хамнуев Ю.Г. О существующих определениях термина «законодательство» в отечественном правоведении // Сибирский юридический вестник. 2003. № 1; Научная электронная библиотека: [elibrary.ru/title\\_about.asp?id=9378](http://elibrary.ru/title_about.asp?id=9378).

<sup>69</sup> См. например: Конюхова Т.В. Региональное бюджетное законодательство // Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / Под ред. Г.В. Петровой. СПб., 2003. С. 181.

примере можно понять иерархию нормативных правовых актов, регулирующих региональные бюджетные отношения<sup>70</sup>.

Основополагающим законодательным актом в этой связи является БК РФ – кодифицированный федеральный акт № 145-ФЗ, который принят 31 июля 1998 г., а введен в действие с 1 января 2000 г. БК РФ устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации<sup>71</sup>.

Бюджетные права органов субъектов Российской Федерации разбиваются на три группы: по отношению к Федерации, к собственному бюджету и к местным бюджетам<sup>72</sup>.

На существование самобытности регионального финансового права указывает еще и тот факт, что предмет регулирования и определения полномочий между Федерацией и ее субъектами в бюджетной сфере разграничен. Об этом свидетельствуют ст. 7 и 8 БК РФ. Согласно ст. 8 субъект Федерации уполномочен устанавливать порядок составления и рассмотрения проекта своего бюджета, его утверждения и исполнения, осуществления контроля его исполнения и т. д.

К законам, так или иначе регулирующим региональные финансовые отношения, можно отнести ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Так, ст. 5 указанного Закона определяет полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении бюджета субъекта Российской Федерации. Пункт 2 ст. 5 гласит, что «законом субъекта Российской Федерации утверждаются бюджет субъекта Российской Федерации и отчет о его исполнении, представленные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)<sup>73</sup>.

Большое значение также имеет ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», который осуществляет правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, определяет их состав, структуру, основные полномочия, права, обязанности и ответственность должностных лиц контрольно-счетных органов и т. д.

За БК РФ и федеральными законами, раскрывающими его положения, следуют ежегодные федеральные законы «О бюджете». Бюджет с юридической точки зрения представляет собой правовой акт, основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного фонда государства или муниципального образования, утверждаемый соответствующим представительным органом государственной власти или органом управления<sup>74</sup>.

<sup>70</sup> Стоит отметить, что в Российской Федерации встречаются примеры, когда федеральное законодательство не применяется, а отношения регулируются законодательством субъекта Российской Федерации. Фактически речь идет о моратории на действия федерального законодательства на определенной территории. Подобный подход реализуется в Республике Крым. Так, например, в ст. 1 Закона Республики Крым от 15 января 2015 г. № 66-ЗРК/2015 «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений» указано, что «предоставление земельных участков гражданам и юридическим лицам осуществляется в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации с учетом особенностей, установленных настоящим Законом». Фактически закрепляется приоритет норм регионального законодательства над федеральным, что противоречит Конституции РФ.

<sup>71</sup> Комментарий к Бюджетному кодексу РФ / Под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2009; СПС «КонсультантПлюс». 2011.

<sup>72</sup> Конюхова Т.В. Комментарий к бюджетному законодательству Российской Федерации // Право и экономика. 1996. № 23. С. 38–46.

<sup>73</sup> ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>74</sup> См.: Конюхова Т.В. О системе российского бюджетного законодательства // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 40.

В законах «О бюджете» определяются нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, особенности администрирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, распределения межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, вопросы реструктуризации денежных обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации и предоставления кредитов, а также особенности списания задолженности перед Федерацией и др.

Теперь остановимся на региональном финансовом законодательстве. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения в пределах своей компетенции (п. 4 ст. 3 БК РФ). Основным звеном законодательства, регулирующим региональные бюджетные отношения, являются законы о бюджете. В этих законах определяется общий объем доходов и расходов федерального бюджета, проводится разграничение налогов и доходов, поступающих на образование бюджетов. Так, например, в Законе Удмуртской Республики от 18 декабря 2015 г. № 95-РЗ «О бюджете Удмуртской Республики на 2016 г.» определяются основные характеристики республиканского бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, администрирование доходов, особенности исполнения бюджета, различные перечни, нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований, распределение бюджетных ассигнований, дотаций, структура расходов бюджета и т. д.

Важным источником регулирования финансовых отношений в субъекте Российской Федерации являются региональные законы о бюджетном процессе. Так, например, в Республике Алтай действует Закон Республики Алтай от 27 ноября 2007 г. № 66-РЗ «О бюджетном процессе в Республике Алтай» (в ред. от 4 апреля 2016 г.), в котором определены правовая основа бюджетного процесса, структура бюджетного законодательства, участники бюджетного процесса, их полномочия, публичные слушания бюджета и иные элементы бюджетного процесса Республики Алтай.

Стоит отметить, что Республикой Татарстан был принят свой Бюджетный кодекс, которым, помимо регулирования бюджетных правоотношений, бюджетного процесса и бюджетного устройства, а также определения бюджетных полномочий данного субъекта Российской Федерации, осуществляется регулирование государственного и муниципального финансового контроля в республике. С одной стороны, принятие такого рода акта является положительным моментом, так как такая четкая регламентация устраняет пробелы законодательства. Однако, например, Т.В. Конюхова считает принятие бюджетных кодексов в субъектах Российской Федерации нецелесообразным и полагает, что принятие законов о бюджетном устройстве, бюджетном процессе, о финансовом контроле и межбюджетных отношениях является достаточным.

Законы субъектов Российской Федерации с формулировкой «о бюджетном устройстве и бюджетном процессе», помимо норм, регулирующих бюджетный процесс, включают главы, определяющие бюджетное устройство субъекта Российской Федерации, то есть организацию бюджетной системы. Так, в Законе Белгородской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области»<sup>75</sup> в гл. 2 «Бюджетное устройство Белгородской области» определяются бюджетная система субъекта, правовая форма бюджетов, предназначение местного бюджета и т. д.

Стоит отметить, что в большинстве своем законы субъектов Российской Федерации о бюджетном процессе дублируют положения БК РФ.

Следует упомянуть законы субъектов о территориальных внебюджетных фондах, в частности о территориальных фондах обязательного медицинского страхования (ОМС). Терри-

---

<sup>75</sup> Закон Белгородской области от 16 ноября 2007 г. № 162 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области» // Белгородские известия. 27.11.2007. № 200–203.

ториальный фонд ОМС – самостоятельное государственное некоммерческое финансово-кредитное учреждение, обеспечивающее реализацию обязательного медицинского страхования на территории субъекта Российской Федерации путем сбора страховых взносов по утвержденным в законодательном порядке тарифам и финансирования за счет собранных взносов территориальных программ ОМС<sup>76</sup>. Основные полномочия и правовое положение определяет Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»<sup>77</sup>. Субъекты Российской Федерации принимают ежегодные законы о таких территориальных фондах.

Субъектами Российской Федерации также принимаются отдельные акты, которыми вносятся изменения в действующее бюджетное законодательство субъектов. На наш взгляд, их не стоит относить к системе регионального финансового законодательства в связи с тем, что они лишь изменяют положения того или иного законодательного акта, уже регулирующего определенные отношения. Однако сами субъекты Российской Федерации такие законы к бюджетному законодательству все же относят. Так, например, на официальном сайте Министерства финансов Республики Тыва законы, вносящие изменения в законы о бюджете и о бюджетном процессе, определены в графу «Региональное бюджетное законодательство Республики Тыва»<sup>78</sup>.

Несколько слов хотелось бы сказать о законах субъектов Российской Федерации об исполнении бюджета за соответствующий год. Данные законы непосредственно не регулируют региональные бюджетные отношения, однако, как говорилось ранее, являются элементом исполнения законов субъектов Российской Федерации о бюджете на соответствующий год. В них субъекты отчитываются по доходам и расходам, о выполнении различных обязательств, об источниках финансирования дефицита бюджета субъекта и т. д.

Также бюджетные нормы встречаются в актах глав субъектов Российской Федерации, актах региональных органов законодательной и исполнительной власти. В качестве примера можно привести Постановление Губернатора Владимирской области «О порядке составления проекта областного бюджета и проекта бюджета Владимирской области».

### § 3. Система и методология регионального финансового права

Одной из основных проблем как в целом современного российского права, так и его отдельных отраслей является некомплексность его развития. Реформы законодательства в России чаще всего носят частный характер и направлены, как правило, на изменение отдельных положений нормативных правовых актов. Часто принимаются законы, вносятся изменения, вызванные в большей степени экономическими, практическими или политическими обстоятельствами или проблемами, нежели логикой развития права и государства. Несистемность свойственна в настоящее время и финансовому праву Российской Федерации.

Важно отметить, что системный подход в науке существует достаточно давно и является универсальным, применимым к большинству научных исследований. Так, по мнению В.Н. Садовского, «теоретически любой объект научного исследования может быть рассмотрен как особая система»<sup>79</sup>. Несмотря на это, **в современных правовых исследованиях системный подход применяется достаточно редко.**

А.В. Оболонский и В.Д. Рудашевский справедливо указывают на то, что «интегративные тенденции, заложенные в системном подходе, не следует понимать как стремление к нивелировке особенностей отдельных наук. В центре внимания историка по-прежнему остается

---

<sup>76</sup> Толковый словарь экономических терминов // [www.bibliotekar.ru](http://www.bibliotekar.ru).

<sup>77</sup> ФЗ от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.12.2010. № 49. Ст. 6422.

<sup>78</sup> Официальный сайт Министерства финансов Республики Тыва // [www.minfin.tuva.ru/10/13/page69.html](http://www.minfin.tuva.ru/10/13/page69.html).

<sup>79</sup> Садовский В.Н. Основания общей теории систем. М., 1974. С. 5.

ретроспективное рассмотрение объекта, а правовед, как и до сих пор, будет заниматься нормативными сторонами вопроса. Но практическое овладение системными представлениями послужит предохранителем против абсолютизации тех или иных, пусть очень важных, но отнюдь не всеобъемлющих характеристик объекта»<sup>80</sup>.

По мнению И.В. Блауберга и Э.Г. Юдина, «специфической чертой социальной науки в современных условиях является направленность научного познания в целом на создание эффективных средств управления – как природными, так и социальными процессами»<sup>81</sup>. Они также отмечают, что под системным анализом в науке понимается именно «методология решения крупных комплексных проблем в сфере управления»<sup>82</sup>. В этой связи финансовое право, содержащее в себе элементы управления публичными финансами, должно обязательно рассматриваться с использованием системного подхода.

Системность как методологический прием интересовал советских ученых<sup>83</sup> и продолжает занимать современных исследователей. Проблемы системности организации государственного управления и ее отдельных направлений исследуются чаще всего в рамках административного права и управленческой науки<sup>84</sup>. Финансовое право имеет значительный пласт публичных управленческих отношений в части управления общественными финансами.

В философии под системой понимается нечто целое, составленное из частей, элементов, связанных между собой отношениями<sup>85</sup>. По мнению В.Г. Афанасьева, «целостная система в качественном аспекте способна обладать такими свойствами, которые отсутствуют в обычной совокупности элементов системы. Именно появление нового качества у совокупности взаимодействующих элементов рассматривается как критерий целостности системы»<sup>86</sup>. Таким образом, можно определить, что **целостная система есть новое качественное состояние ранее существовавших разрозненных элементов**. Более того, В.Г. Афанасьев в другой своей работе указывает на то, что **«система активно воздействует на свои компоненты, преобразует их соответственно собственной природе. В результате исходные компоненты претерпевают заметные изменения – теряют некоторые свойства, которыми обладали до вхождения в систему, приобретают новые характеристики. При образовании системы нередко появляются новые компоненты, отсутствовавшие ранее»**<sup>87</sup>.

Однако стоит обратить внимание на то, что «эффективность практического применения системного подхода к конкретным проблемам народного хозяйства существенным образом зависит от глубины разработки методологических проблем»<sup>88</sup>. То есть **системный анализ необходимо применять только совместно с иными методологическими приемами исследования финансового права**.

<sup>80</sup> Оболонский А.В., Рудашевский В.Д. Методология системного исследования проблем государственного управления. М., 1978. С. 18.

<sup>81</sup> Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973. С. 7.

<sup>82</sup> Там же. С. 232.

<sup>83</sup> Так, системный подход представлен в работах таких авторов, как: Антипов Г.А., Кочергин А.Н. Проблемы методологии исследования общества как целостной системы. М., 1988; Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). М., 1973; Он же. Общество: системность, познание, управление. М., 1981; Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин И.Г. Проблемы методологии системных исследований. М., 1970; Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973; Копнин П.В. Гносеологические и логические основы науки. М., 1974; Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. М., 1978; и др.

<sup>84</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997; Оболонский А.В. Человек и управление / Отв. ред. М.И. Пискотин. М., 1987; Оболонский А.В., Рудашевский В.Д. Методология системного исследования проблем государственного управления. М., 1978; Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М., 2012; и др.

<sup>85</sup> Философская энциклопедия / Гл. ред. Ф.В. Константинов. М.: Советская энциклопедия, 1970. Т. 5. С. 18–19.

<sup>86</sup> См.: Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980. С. 24–25.

<sup>87</sup> Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. М., 1981. С. 19.

<sup>88</sup> Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. М., 1978. С. 5.



Более того, важно отметить, что **в финансовом праве, как в публичной отрасли права, обязательно должно быть преобладание публичного интереса над частным**, что по факту не всегда отражено в нормах права. Свойственно это было в большей степени социалистическому обществу, хотя и не повсеместно. Так, по мнению Я.З. Хайкина, «поддержание целостности общности как системы требует исторически определенного способа корреляции этих интересов»<sup>89</sup>.

В целом системный подход предполагает рассмотрение отдельного направления как системы, которому присущи определенная структура, состоящая из элементов, субъектов и объектов, механизма взаимодействия субъектов и объектов, процессов обмена информацией и иных специфических черт, свойственных именно этому направлению. Как справедливо отмечает А.В. Оболонский, системный подход «дает возможность получить элементы нового знания об анализируемом объекте не в рамках какой-либо определенной дисциплины, а на стыке различных наук»<sup>90</sup>.

Метод системного анализа, по мнению К.С. Бельского, есть способ мышления, основанный на обзорно-научном исследовании какого-либо объекта и рассматривающий его элементы не изолированно, а во взаимодействии, системно, в процессе их сборки в нечто целое. Целое – это система. В методологическом плане это новое системное знание<sup>91</sup>. Следовательно, **применение метода системного анализа при изучении финансового права позволит целостно (системно) по-новому изучить финансовое право, а региональное финансовое право будет являться частью этой системы, ее элементом.**

По мнению А.Д. Селюкова, система имеет, в отличие от устройства, два дополнительных свойства: взаимодействие элементов, обеспечивающее динамику их связи; целостность как качественное состояние взаимодействия, как новое качество, отсутствующее у взаиморасположенных, но не взаимодействующих между собой элементов, частей чего-нибудь<sup>92</sup>. Таким образом, **в одну систему могут входить не только структурно единые элементы, но и разрозненные. Главное, чтобы эти элементы были созданы для реализации единой цели**, например направленной на совершенствование механизмов движения публичных денежных фондов государства и органов местного самоуправления.

Важно также обратить внимание еще на одно преимущество системного подхода: системный подход позволяет сконструировать некую идеальную модель финансового права Российской Федерации, определить ее сильные и слабые стороны, а также понять пути ее дальнейшей модернизации. А.В. Оболонский и В.Д. Рудашевский определяют, что моделирование в области государствоведения, к которой, несомненно, относится финансовое право, имеет своей целью выявление и упрощение связей и переменных, релевантных заранее сформулированной теоретической концепции, а затем их упорядочение, типологизацию, допустимые трансформации и согласованные изменения для установления полного соответствия между теоретической гипотезой и наблюдаемыми фактами<sup>93</sup>. В юридических же исследованиях, по их мнению, «модель – это внутренне связанная совокупность суждений, выраженных вербально, статистически и количественно, которая образует систему, рассматриваемую как условный элемент исследуемых отношений»<sup>94</sup>.

<sup>89</sup> Хайкин Я.З. Структура и взаимодействие моральной и правовой систем. М., 1972. С. 31.

<sup>90</sup> Оболонский А.В. Человек и управление / Отв. ред. М.И. Пискотин. М., 1987. С. 5.

<sup>91</sup> См.: Бельский К.С. Философские методы познания финансового права // Право и государство: теория и практика. 2011. № 1 (27). С. 51.

<sup>92</sup> См. подробнее: Селюков А.Д. Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2012. № 6. С. 21.

<sup>93</sup> См.: Оболонский А.В., Рудашевский В.Д. Методология системного исследования проблем государственного управления. М., 1978. С. 28.

<sup>94</sup> Там же. С. 28–29.

По мнению Г.В. Атаманчука, «для государственного управления системное представление его компонентов, элементов и их взаимосвязей имеет принципиальное теоретическое и методологическое значение», и от того, что «понимается под системой государственного управления, какие и в каком порядке включаются в нее управленческие проявления, как они соотносятся между собой и приводятся в реальное взаимодействие, зависит почти все, что ассоциируется с государственным управлением»<sup>95</sup>.

В этой части стоит отметить, что, с одной стороны, **финансовое право является системой управления общественными финансами государства и органов местного самоуправления**, включающей в себя региональный и местный уровни управления. С другой стороны, **само региональное финансовое право можно рассматривать как систему, имеющую свои особые элементы и свою специфику**.

А.В. Оболонский обращает внимание еще на одну методологическую проблему, возникающую при применении системного подхода при изучении государственного и муниципального управления. Так, он указывает на то, что «государственное управление есть деятельность, осуществляемая людьми, по отношению к людям и в интересах людей»<sup>96</sup>. Следовательно, **управление публичными финансами должно осуществляться исключительно в интересах людей**, а не в интересах государства или публичных органов власти<sup>97</sup>. Более того, А.В. Оболонский применительно к праву определяет, что «ученые-управленцы анализируют систему органов управления, нормативно-юридическую основу их деятельности, информационные потоки, процедуры принятия решений и контроля за их исполнением, принципы построения и функции аппарата, компетенцию органов и должностных лиц, иерархию подразделений, проблемы автоматизации управленческого труда... но не реальное поведение людей в сфере управления»<sup>98</sup>. То есть **основной целью финансового права должен быть человек, а именно его жизнедеятельность в государстве, а не государство в лице органов публичной власти**.

В этой связи уже в основе отдельных частей финансового права изначально заложено глубокое теоретическое противоречие: непонятно, **чьи интересы должны учитываться в первую очередь при совершенствовании норм финансового законодательства – интересы государства или интересы общества?** И что делать, если эти интересы прямо противоположны. Так, например, в налоговом праве существует проблема исполнения обязанности по уплате региональных и местных имущественных налогов, а основными плательщиками указанных налогов являются физические лица, подавляющая часть которых – граждане Российской Федерации. Возникает резонный вопрос: из чьих интересов должен исходить законодатель при решении указанной проблемы? С одной стороны, он должен исходить из интересов органов публичной власти, так как нужно увеличить доходы бюджетов, заставив всех без исключения платить налоги. Полученные же доходы, в свою очередь, позволят «жизнь людей сделать лучше и качественнее». Однако это качественное улучшение осуществляется за счет самих же людей, то есть законодатель, желая улучшить жизнь людей, одновременно ее ухудшает, накладывая на них дополнительное бремя. При этом стоит понимать, что **уплата налогов – это вещь конкретная, а благо, получаемое от публичных органов власти, – чаще всего вещь абстрактная, поэтому понятная причинно-следственная правовая связь должна быть заложена в основу системного подхода**.

---

<sup>95</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 92.

<sup>96</sup> Оболонский А.В. Человек и управление / Отв. ред. М.И. Пискотин. М., 1987. С. 7.

<sup>97</sup> См. подробнее об этом: Лагутин И.Б. Категория «общественные финансы» в финансовом праве // Налоги и финансы. 2013. № 4 (65). С. 24–28.

<sup>98</sup> Оболонский А.В. Человек и управление / Отв. ред. М.И. Пискотин. М., 1987. С. 7.

Как показывает практика, публичное управление не всегда подразумевает системность. Так, В.Е. Чиркин справедливо отмечает, что «общество, его коллективы управляются **системным**

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.