

Е.Ю. Грачева • Д.М. Щекин

КОММЕНТАРИЙ  
К ДИССЕРТАЦИОННЫМ  
ИССЛЕДОВАНИЯМ  
ПО ФИНАНСОВОМУ  
ПРАВУ

(2008–2015 гг.)

**Елена Юрьевна Грачева  
Денис Михайлович Щекин  
Комментарий к  
диссертационным  
исследованиям по финансовому  
праву (2008–2015 гг.)**

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=37675739](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=37675739)*

*Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому  
праву (2008–2015 гг.):  
ISBN 978-5-8354-1297-6*

### **Аннотация**

Настоящее издание содержит основные положения диссертационных исследований по финансовому праву России, а также некоторых диссертационных исследований постсоветского пространства и комментариев к основным результатам финансово-правовых исследований. В издание включены диссертационные работы с 2008 по 2015 г. и оно является продолжением обобщения диссертационных исследований, изданных ранее в таком же формате (см.: Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву / Грачева Е. Ю., Щекин Д. М. М.: Статут, 2009. 1055 с.).

Группирование основных положений диссертационных исследований по разделам финансового права позволяет оценить достижения науки финансового права в отношении отдельных институтов или подотраслей финансового права. В диссертационных исследованиях по финансовому праву есть много интересных положений, которые заслуживают внимания.

Настоящий Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву может быть полезен студентам при написании курсовых и дипломных работ, аспирантам и докторантам при подготовке собственных диссертационных исследований, научным работникам в сфере финансового права, а также судьям, сотрудникам органов финансового контроля, адвокатам, юристам компаний и другим практикам в сфере финансово-правовых отношений, которые стремятся глубже изучить предмет своей деятельности.

# Содержание

Список вузов, упоминаемых в настоящем издании	12
Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву	36
Глава 1	52
1. Соколова Э.Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.14. М., 2008	52
2. Омелёхина Н.В. Позитивное обяызование в финансовом праве: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.04. Новосибирск, 2015	69
3. Высоцкая О.С. Финансово-правовое регулирование публичных фондов денежных средств: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. М., 2011	81
4. Сушко Р.В. Оптимизация финансовой деятельности муниципальных образований в Российской Федерации: Диссертация	86

на соискание ученой степени кандидата  
юридических наук: 12.00.02; 12.00.14. М.,  
2010

5. Богорад Л.М. Финансово-правовые основы муниципального самоуправления Французской Республики: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. СПб., 2011 92
6. Нуртдинов А.А. Государственная казна как финансово-правовая категория: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. М., 2008 98
7. Смирникова Ю.Л. Регулятивная функция финансового права: системный подход и реализация: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.14. М., 2012 104
8. Кожевникова С.И. Международные стандарты финансовой отчетности как условие эффективного осуществления финансово-правовой деятельности в Российской Федерации: правовое решение и практика применения: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.04. М., 2015 114
9. Ларина О.Г. Система финансовых 121

- прерогатив государства в России второй половины XVII – начала XX века (историко-правовое исследование): Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.01. М., 2011
10. Гинзбург Ю.В. Формирование предмета науки финансового права в России в XIX – начале XX в.: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.04. М., 2014 129
11. Павлюченко М.В. Развитие учения о предмете советского финансового права (1917–1991 гг.): Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. М., 2008 134
12. Сапунов М.В. Правовые основы становления и развития системы государственного управления финансами в Российской империи XIX века: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.01. М., 2012 140
13. Пилипенко А.А. Принципы финансового права России и их нормативное закрепление: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.04. М., 2013 143

14. Ворочевская О.В. Финансово-  
правовой спор в деятельности судов общей  
юрисдикции: Диссертация на соискание  
ученой степени кандидата юридических наук:  
12.00.14. М., 2008 149
15. Комарова Г.В. Финансовая система  
государства как объект судебной защиты:  
Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук: 12.00.14. М.,  
2011 152
16. Старовикова И.Д. Административная  
ответственность за правонарушения в области  
финансов: Диссертация на соискание ученой  
степени кандидата юридических наук:  
12.00.14. Омск, 2008 157
17. Арсланбекова А.З. Финансово-правовые  
санкции в системе мер юридической  
ответственности: Диссертация на соискание  
ученой степени доктора юридических наук:  
12.00.14. Саратов, 2009 162
18. Иванский А.И. Финансово-правовая  
ответственность в современной Украине:  
теоретическое исследование: Диссертация  
на соискание ученой степени доктора  
юридических наук: 12.00.07. Одесса, 2009 173
19. Сосов М.А. Преступления, посягающие 177

на финансовые (фискальные) интересы государства: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.08. М., 2011	
20. Петросян О.Ш. Уголовно-правовые и криминологические основы обеспечения финансовой безопасности государства: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.08. М., 2011	185
Глава 2	200
21. Дмитрик О.А. Источники финансового права: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.07. Харьков, 2011	200
22. Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.14. М., 2009	204
23. Галяутдинова А.С. Коллективные субъекты финансового права: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.04. М., 2013	217
24. Ячевская С.В. Министерство финансов Российской Федерации в системе государственного управления публичными	222

- финансами: Диссертация на соискание  
ученой степени кандидата юридических наук:  
12.00.14. М., 2009
25. Пройдин С.Н. Полномочия органов  
местного самоуправления в области плано-  
финансовой деятельности: Диссертация  
на соискание ученой степени кандидата  
юридических наук: 12.00.02. Челябинск, 2009 226
26. Дурманова О.М. Закрытое  
административно-территориальное  
образование как субъект финансового права:  
Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук: 12.00.14.  
Саратов, 2010 233
27. Хребтова Т.П. Органы внутренних дел как  
субъекты финансового права: Диссертация  
на соискание ученой степени кандидата  
юридических наук: 12.00.14. М., 2009 238
28. Еремин С.Г. Договор в финансовом праве:  
Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук: 12.00.14. М.,  
2008 246
29. Горлова Е.Н. Публичный договор в  
финансовом праве: Диссертация на соискание  
ученой степени кандидата юридических наук:  
12.00.14. М., 2010 252

30. Науменко А.М. Судебные акты в механизме правового регулирования финансовых отношений: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. Ростов н/Д, 2012	259
31. Тарло А.Е. Ответственность казны: финансово-правовые аспекты: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.04. М., 2013	266
Глава 3	270
32. Прошунин М.М. Финансовый мониторинг в системе противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (российский и зарубежный опыт): Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.14. М., 2010	270
33. Котов В.В. Правовая концепция интегрированной системы негосударственного финансового контроля: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.14. М., 2010	282
34. Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук:	298

12.00.04. М., 2014

Конец ознакомительного фрагмента.

300

**Грачева Е.Ю., Щекин Д.М.  
Комментарий к  
диссертационным  
исследованиям  
по финансовому  
праву (2008–2015 гг.)**

**Список вузов, упоминаемых  
в настоящем издании**

Полное наименование вуза в настоящее время	Официальные сокращения	В книге встречаются следующие наименования:
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»	Саратовская государственная юридическая академия, СГЮА	Саратовская государственная академия права (до 27 мая 2011 г.) Саратовская государственная юридическая академия
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»	Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА), МГЮА (Университет им. О.Е. Кутафина)	Московская государственная юридическая академия (до 12 февраля 2009 г.) Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина (до 1 февраля 2013 г.) Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)
Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего профессионального образования «Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации»	ВГНА Минфина России	Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации (со 2 мая 2012 г. — реорганизована в форме присоединения к Финансовой академии (в настоящее время — Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»); Финансовый университет при Правительстве РФ

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»	Финансовый университет, Финуниверситет	
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Институт государства и права Российской академии наук»	ИГП РАН	Институт государства и права Российской академии наук (до 13 декабря 2011 г.) Институт государства и права Российской академии наук
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия»	ФГБОУ ВО «РГУП»	Российская академия правосудия (до 4 сентября 2014 г.) Российский государственный университет правосудия
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»	МГИМО МИД России	
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»	НИУ ВШЭ	Высшая школа экономики Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»	Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, МГУ им. М.В. Ломоносова, МГУ	



<p>Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»</p>	<p>РАГС при Президенте РФ</p>	<p>Российская академия государственной службы при Президенте РФ (в 2010 г. объединена с Академией народного хозяйства при Правительстве РФ и рядом других вузов в Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»)</p>
<p>Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации»</p>	<p>АНХ</p>	<p>Академия народного хозяйства при Правительстве РФ (в 2010 г. объединена с Российской академией государственной службы при Президенте РФ и рядом других вузов в Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»)</p>
<p>Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»</p>	<p>Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Академия при Президенте РФ, РАНХиГС</p>	<p>Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина (в 2010 г. объединена с Академией народного хозяйства при Правительстве РФ, Российской академией государственной службы при Президенте РФ и рядом других вузов в Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»)</p>



Федеральное государственное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет»	Воронежский государственный университет, ФГБОУ ВО «ВГУ»	
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»	РУДН	
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»	Академия управления МВД России	
Саратовский социально-экономический институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»	Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова	Саратовский государственный социально-экономический университет (до 2012 г.) Саратовский социально-экономический институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Уральский государственный юридический университет»	УрГЮУ ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет» Уральский государственный юридический университет ФГБОУ ВО «УрГЮУ»	Уральская государственная юридическая академия (с 2014 г. –Уральский государственный юридический университет)



Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Омский государственный университет имени Ф.М. Достоевского»	ФГБОУ ВО «ОмГУ имени Ф.М. Достоевского», ОмГУ им. Ф.М. Достоевского, ОмГУ	
Автономная некоммерческая организация высшего профессионального образования «Академический международный институт»	АМИ	«Международная академия предпринимательства» (институт) (с ноября 2008 г. — АНО ВПО «Академический международный институт»)
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»	Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя	Московский университет МВД России
Федеральное бюджетное учреждение «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации»	НИИ СП	
Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»	Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИЗиСП	
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»	СПбГЭУ ФГБОУ ВО «СПбГЭУ»	Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет (с 2012 г. — Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»)



Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»	ВГУЮ (РПА Минюста России)	Российская правовая академия Министерства юстиции РФ (с 2015 г. – Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России))
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Саратовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»	СЮИ МВД России	Саратовский юридический институт МВД России
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Академия экономической безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации»	АЭБ МВД РФ	Академия экономической безопасности МВД России
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации»	Омская академия МВД России, ОМА МВД России	
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»	Ростовский юридический институт МВД России, Ростовский ЮИ МВД России, ФГКОУ ВО РЮИ МВД России	
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Ростовский государственный экономический университет	РГЭУ (РИНХ)	



Автономная некоммерческая организация высшего образования «Московский гуманитарный университет»	Московский гуманитарный университет, АНО ВО «МосГУ», МосГУ	
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Ставропольский государственный университет» (в настоящее время – Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Северо-Кавказский Федеральный университет»)	Северо-Кавказский федеральный университет, СКФУ, СГУ, СтавГУ	Ставропольский государственный университет (в 2012 г. реорганизован путем присоединения к Северо-Кавказскому федеральному университету)
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Тюменский государственный университет»	Тюменский государственный университет, ТюмГУ	
Федеральное государственное казенное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»	ФГКУ «ВНИИ МВД России»	
Государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Российская таможенная академия»	Российская таможенная академия	
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет»	Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербургский университет, СПбГУ	



Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»	Дальневосточный юридический институт МВД России, ФГКОУ ВО «ДВЮИ МВД России», ДВЮИ МВД России	
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный лингвистический университет»	ФГБОУ ВО МГЛУ	
Национальный университет «Одесская юридическая академия»	НУ «ОЮА»	Одесская национальная юридическая академия Министерства образования и науки
Национальный юридический университет им. Ярослава Мудрого	НЮУ им. Ярослава Мудрого	Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого (с 2010 г. – Национальный университет «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», с 2013 г. – Национальный юридический университет им. Ярослава Мудрого)
Негосударственное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования «Волгоградский институт экономики, социологии и права»	НОУ ДПО «ВИЭСП»	
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)»	Южно-Уральский государственный университет, ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)»	



<p>Частное образовательное учреждение высшего образования «Казанский инновационный университет имени В.Г. Тимирязова (ИЭУП)»</p>	<p>Казанский инновационный университет им. В.Г. Тимирязова, Казанский инновационный университет (ИЭУП), Казанский инновационный университет, КИУ (ИЭУП), КИУ, ИЭУП</p>	<p>Институт экономики, управления и права (г. Казань) (с 2016 г. — Казанский инновационный университет им. В.Г. Тимирязова) (ИЭУП)</p>
<p>Частное образовательное учреждение высшего образования «Донской юридический институт»</p>	<p>ЧОУ ВО «ДЮИ»</p>	<p>Донской юридический институт</p>
<p>Автономная некоммерческая организация высшего образования «Белгородский университет кооперации, экономики и права»</p>	<p>Белгородский университет кооперации, экономики и права, БУКЭП</p>	<p>Белгородский университет потребительской кооперации</p>
<p>Образовательное частное учреждение высшего образования «Институт международного права и экономики имени А.С. Грибоедова»</p>	<p>ИМПЭ им. А.С. Грибоедова</p>	
<p>Государственное образовательное учреждение высшего образования Московской области «Государственный социально-гуманитарный университет»</p>	<p>Государственный социально-гуманитарный университет, ГОУ ВО МО «ГСГУ», ГСГУ</p>	<p>Коломенский государственный педагогический институт (позже — Московский государственный областной социально-гуманитарный институт, в настоящее время — Государственный социально-гуманитарный университет)</p>
<p>Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения»</p>	<p>Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения, ГУАП, ФГАОУ ВО ГУАП</p>	



Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет»	Новосибирский государственный университет, НГУ	
Бюджетное учреждение высшего образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Сургутский государственный университет»	Сургутский государственный университет, СурГУ	Сургутский государственный университет
Негосударственное образовательное учреждение (организация) высшего образования «Российская академия адвокатуры и нотариата»	ОВО «РААН»	
Образовательное частное учреждение высшего образования «Международный юридический институт»	Международный юридический институт	
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Волгоградская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации»	Волгоградская академия МВД России, ВА МВД России	
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»	Санкт-Петербургский университет МВД России, ФГКОУ ВО СПбУ МВД России, СПбУ МВД России	
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Краснодарский университет Министерства внутренних дел	Краснодарский университет МВД России КрУ МВД России	



Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации»	Нижегородская академия МВД России, НА МВД России	
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»	РЭУ им. Г.В. Плеханова	
Национальный университет государственной налоговой службы Украины	Национальный университет ГНС Украины	
Самарский филиал Государственного автономного образовательного учреждения высшего образования города Москвы «Московский городской педагогический университет»	ГАОУ ВО МГПУ (Самарский филиал)	
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Ярославский государственный университет имени П.Г. Демидова»	Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова, Ярославский госуниверситет им. П.Г. Демидова, ЯрГУ им. П.Г. Демидова, ЯрГУ	
Образовательное частное учреждение (организация) высшего образования «Московский новый юридический институт»		Московский новый юридический институт
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный гуманитарный университет, РГГУ»	Российский государственный гуманитарный университет, РГГУ	



Автономная некоммерческая организация высшего образования «Российский новый университет»	Российский новый университет	
Автономная некоммерческая образовательная организация высшего образования Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации»	Российский университет кооперации	Поволжский кооперативный институт Российского университета кооперации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Дальневосточный федеральный университет»	Дальневосточный федеральный университет, ФГАОУ ВО ДВФУ, ДВФУ	Дальневосточный государственный университет
Негосударственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Кисловодский институт экономики и права»	Кисловодский институт экономики и права	Кисловодский институт экономики и права
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Хабаровский государственный университет экономики и права»	ХГУЭП	Хабаровская государственная академия экономики и права
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Петрозаводский государственный университет»	Петрозаводский государственный университет, ПетрГУ	
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Юго-Западный государственный университет»	Юго-Западный государственный университет, ЮЗГУ	Курский государственный технический университет

<p>Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Самарский государственный аэрокосмический университет имени академика С.П. Королева (национальный исследовательский университет)»</p>	<p>СГАУ</p>	<p>Самарский государственный университет (СамГУ, бывший Куйбышевский государственный университет; в 2015 г. присоединился к Самарскому государственному аэрокосмическому университету им. академика С.П. Королева (национальному исследовательскому университету))</p>
<p>Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Ульяновский государственный университет»</p>	<p>Ульяновский государственный университет, УлГУ</p>	
<p>Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Байкальский государственный университет»</p>	<p>Байкальский государственный университет, БГУ</p>	

# Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву

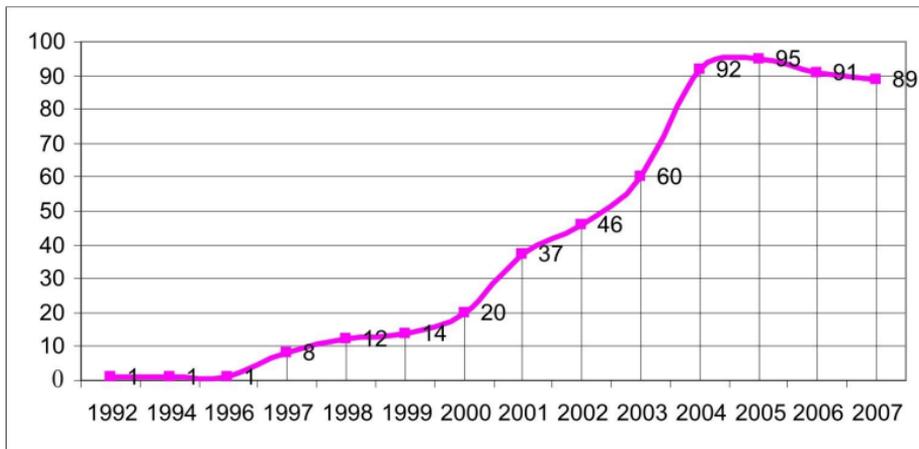
Наука финансового права постоянно развивается. Но тенденции развития меняются.

За период с 1991 по 2007 г. включительно, т.е. за 16 лет, было защищено порядка 550 диссертационных исследований по финансовому праву<sup>1</sup> с резким ростом числа защищаемых работ к середине 2000-х гг. с выходом на уровень примерно 90 защищаемых диссертаций в год.

График № 1. Динамика изменения числа диссертационных работ по финансовому праву за 1992–2007 гг.

---

<sup>1</sup> Эта цифра включает в себя и некоторые работы по иным отраслям права, в которых существенно представлен финансово-правовой материал, а также учитывает ряд диссертационных работ в ряде постсоветских стран (более подробно см.: Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву / Е.Ю. Грачева, Д.М. Щекин. М.: Статут, 2009).

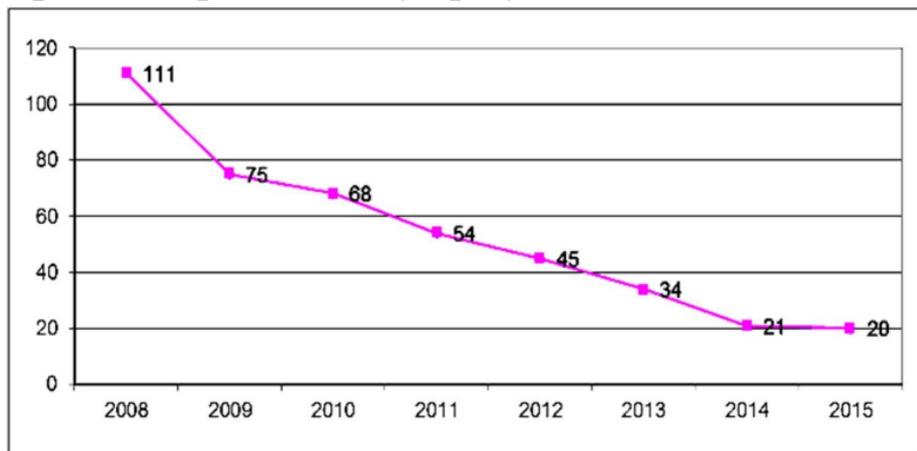


На следующем этапе своего развития наметилась иная тенденция – снижение числа защищаемых диссертационных работ по финансовому праву. В период с 2008 по 2015 г. включительно, т.е. за 8 лет, было защищено 428 работ по финансово-правовой тематике<sup>2</sup>. На графике № 2 наглядно показано, что пик числа защищенных работ пришелся на 2008 г. и составил 111 работ – огромное число. После этого происходит постепенное снижение числа защищаемых работ, что отражает процесс повышения требовательности к их содержанию.

<sup>2</sup> Настоящее исследование сосредоточено главным образом на работах российских авторов. В данном издании представлены отдельные диссертационные исследования иных стран постсоветского пространства. Но нужно отметить, что события, которые произошли на Украине в 2014 г., привели к серьезному сворачиванию научных связей между представителями науки российского и украинского финансового права, что вызывает глубокое сожаление.

Эта тенденция показывает увеличение стандартов научной новизны и борьбу с описательным характером диссертационных исследований, а равно с плагиатом. Можно сказать, что повышение научной требовательности к диссертационным исследованиям в области финансового права зародилось в самой науке финансового права<sup>3</sup>.

График № 2. Динамика изменения числа диссертационных работ по финансовому праву за 2008–2015 гг.



<sup>3</sup> В частности, в предыдущем Комментарии к диссертационным исследованиям по финансовому праву авторы отмечали: «Все чаще встречаются научные работы без какой-либо научной новизны и оригинальности, со скудным списком литературы и выводами, которые не несут ничего нового. Встречается иногда и прямой плагиат в публикациях по финансовому праву» (см.: Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву / Е.Ю. Грачева, Д.М. Щекин. М.: Статут, 2009).

В настоящее время требования к научной новизне диссертационного исследования стали не ниже стандартов советских времен, а возможно, даже превысили их. Значительное количество диссертационных исследований, даже будучи написанными, не проходят процедуру одобрения ни на уровне научных руководителей, ни на уровне кафедр тех вузов, где они готовятся, поскольку и для научного руководителя, и для кафедры провал в защите диссертации является серьезным ударом по репутации. Поэтому на защиту в диссертационные советы выносятся только достойные работы. При этом как сами диссертационные советы, так и оппоненты (ведущие организации) стали проявлять гораздо больше принципиальности в вопросах защиты диссертаций. Работает и процедура проверки диссертаций по системе «Антиплагиат».

Следует признать, что эти тенденции только «оздоровили» науку финансового права, поскольку убрали с «горизонта изучения» большое количество диссертационных работ, по своей сути таковыми не являющихся.

В настоящее время (2014–2015 гг.) с учетом нового уровня требований к диссертационным исследованиям количество защищаемых работ вышло на уровень порядка 20 работ в год. В будущем возможно постепенное увеличение числа защищаемых работ по финансовому праву, но уже на новом уровне требовательности к ним, и такое увеличение будет явно не в разы, как было в середине 2000-х гг.

Докторские диссертации являются наиболее значимым

вкладом в развитие науки финансового права. К этим работам предъявляются особые требования. Докторская диссертация должна содержать в себе такие положения, которые являются фундаментальным вкладом в развитие науки финансового права. Из общего числа диссертаций – 428 работ – докторские диссертации составили 38, или порядка 9%. Схематично доля докторских диссертаций отражена на диаграмме № 1.

Диаграмма № 1. удельный вес кандидатских и докторских диссертаций по финансовому праву



Любопытно, что соотношение докторских и кандидатских

диссертаций осталось неизменным и по сравнению с периодом 1992–2007 гг. Там также количество докторских диссертаций в общем объеме защищенных диссертаций составляло 9%<sup>4</sup>. Вероятно, этот процент представляет собой некую фундаментальную величину, отражающую соотношение докторов и кандидатов наук в науке финансового права. Возможно, в будущем эта пропорция будет меняться в сторону увеличения удельного веса докторских диссертаций, поскольку какая-то часть кандидатов наук, которые защитили свои работы в прошлом, через 10–15 лет смогут подготовить докторские диссертации. Если же исходить из пропорции защиты докторских диссертаций в общем количестве защищенных диссертаций по финансовому праву в 9%, то при среднем количестве защищаемых работ по финансовому праву – 20 в год следует ожидать ежегодного появления новых докторов наук по финансовому праву – примерно два человека в год. Однако такие статистические экстраполяции могут быть лишь весьма приблизительными.

В науке финансового права уже сложились свои научные школы. Отражением этого является количество подготовленных диссертаций по финансовому праву в отдельно взятом вузе или под руководством конкретного научного руководителя.

Лидерами по количеству подготовленных работ, как и

---

<sup>4</sup> Более подробно см.: Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву / Е.Ю. Грачева, Д.М. Щекин. М.: Статут, 2009.

в 1992–2007 гг., стали Саратовская юридическая академия и Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина. В таблице № 1 приведены вузы с числом подготовленных диссертационных работ 12 и более.

Таблица № 1. Число диссертационных исследований по финансовому праву по вузам

	Вуз, в котором подготовлена диссертация	Количество
1	Саратовская государственная юридическая академия	55
2	Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина	52
3	Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации	26
4	Институт государства и права Российской академии наук	24
5	Российский государственный университет правосудия	23
6	Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации	22
7	Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»	19
8	Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова	12
9	Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации (до 2010 г.)	12
10	Воронежский государственный университет	12

Вклад ученого в развитие науки финансового права выражается не только в собственных работах, но еще и в научном руководстве (консультировании) учениками при под-

готовке ими диссертационных исследований. Поэтому очень показательны количество работ, которые были подготовлены под научным руководством того или иного ученого.

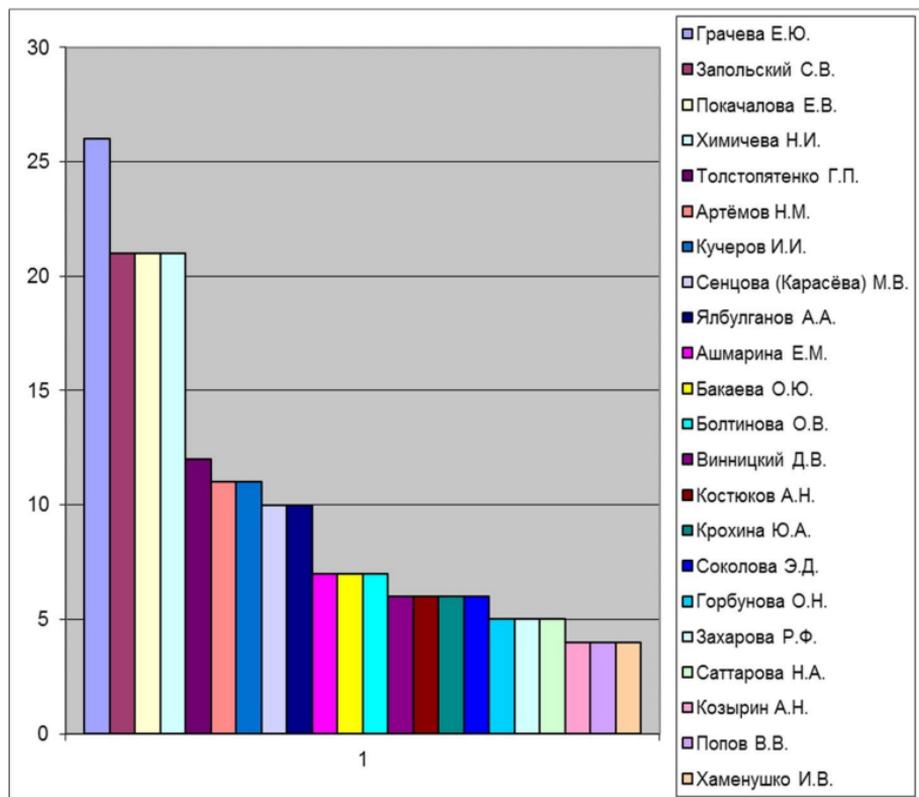
В таблице № 2 приведены данные по научным руководителям (консультантам в отношении докторских диссертаций) – тем ученым в области финансового права, под руководством которых число подготовленных работ за период 2008–2015 гг. составляет четыре и более.

Таблица № 2. Число диссертационных исследований по научным руководителям (консультантам)

Грачева Е.Ю.	26
Запольский С.В.	21
Покачалова Е.В.	21
Химичева Н.И.	21
Толстопятенко Г.П.	12
Артемов Н.М.	11
Кучеров И.И.	11
Сенцова (Карасёва) М.В.	10
Ялбулганов А.А.	10
Ашмарина Е.М.	7
Бакаева О.Ю.	7
Болтинова О.В.	7
Винницкий Д.В.	6
Костюков А.Н.	6
Крохина Ю.А.	6
Соколова Э.Д.	6
Горбунова О.Н.	5
Захарова Р.Ф.	5
Саттарова Н.А.	5
Козырин А.Н.	4
Попов В.В.	4
Хаменушко И.В.	4

На диаграмме № 2 графически можно увидеть сравнение числа работ, подготовкой которых руководили эти представители науки финансового права.

Диаграмма № 2. Число диссертационных исследований по научным руководителям (консультантам) в графическом виде



Настоящее издание содержит 17 глав: Глава 1. Предмет, метод и система финансового права; Глава 2. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения; Глава 3. Правовое регулирование финансового контроля; Глава 4.

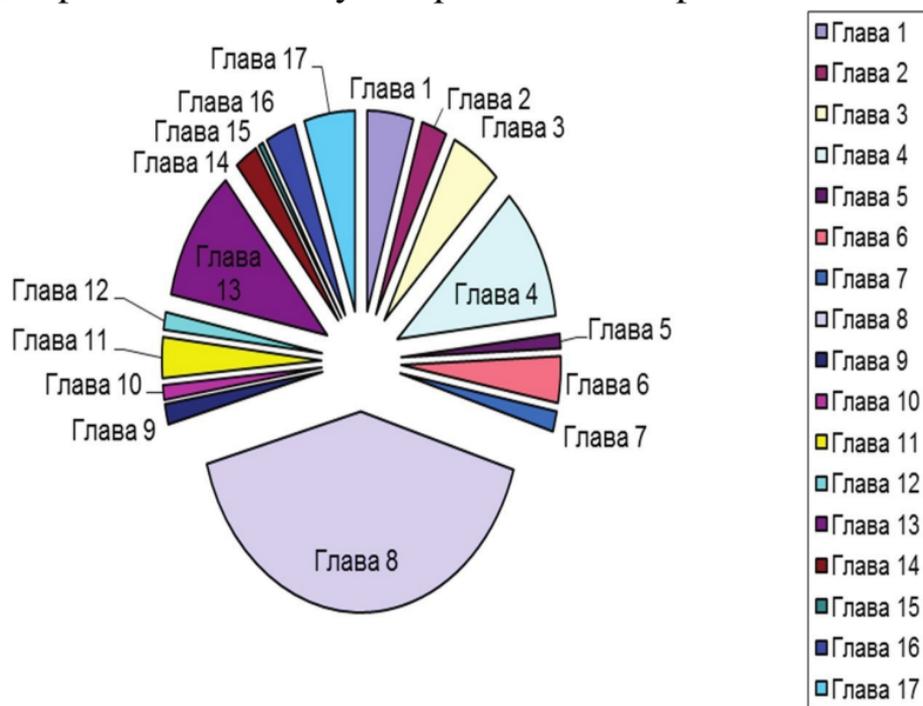
Бюджетное право; Глава 5. Правовое регулирование государственных внебюджетных фондов; Глава 6. Правовой режим децентрализованных денежных фондов; Глава 7. Правовые основы государственных и муниципальных доходов; Глава 8. Налоговое право; Глава 9. Государственный и муниципальный кредит; Глава 10. Финансово-правовое регулирование страхования; Глава 11. Правовые основы государственных и муниципальных расходов; Глава 12. Правовые основы денежной системы; Глава 13. Финансово-правовое регулирование банковской деятельности; Глава 14. Финансово-правовое регулирование отношений с ценными бумагами; Глава 15. Финансово-правовое регулирование расчетов; Глава 16. Валютное регулирование и валютный контроль; Глава 17. Финансово-правовое регулирование таможенных отношений.

Группирование диссертационных исследований по главам является в определенной мере условным, поскольку многие работы носят комплексный характер и могут быть отнесены к разным разделам финансового права. Кроме того, существует ряд работ, отнесение которых к тому или иному разделу является дискуссионным, и сделано лишь в целях удобства группирования.

Как видно из диаграммы № 3, большая часть всех диссертационных исследований посвящена вопросам налогового права. Из 428 работ налоговому праву посвящено 176 работ, или 41%. Примечательно, что примерно такая же доля

диссертационных исследований по налоговому праву в общем объеме работ по финансовому праву была и за период 1992–2007 гг. – 45%<sup>5</sup>.

Диаграмма № 3. число диссертационных исследований по подотраслям и институтам финансового права



В настоящем издании авторы решили отказаться от комментирования отдельных глав, поскольку в любом случае

<sup>5</sup> Более подробно см.: Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву / Е.Ю. Грачева, Д.М. Щекин. М.: Статут, 2009.

широта представленного материала делает такой анализ фрагментарным и неполным. Огромное количество новых научных идей и положений не позволяет авторам ставить перед собой задачу по полному комментированию даже наиболее интересных и значимых положений диссертационных исследований<sup>6</sup>. К тому же научная дискуссия требует развернутых обоснований выдвигаемых тезисов, что также невозможно в настоящем формате издания. Поэтому авторы ограничиваются комментариями только к основным тенденциям развития науки финансового права.

Главной тенденцией диссертационных исследований в области финансового права является углубление фундаментального характера исследований. Эта тенденция находит свое проявление в следующем.

Во-первых, происходит увеличение объема изучаемого финансово-правового материала. Углубляется и качественное осмысление новых финансово-правовых явлений – например, анализируется правовой статус новых участников финансово-правовых отношений. Изменение бюджетного и налогового законодательства также дает основания для новых исследований. Авторы диссертационных работ стремятся проникнуть в суть изучаемых явлений, выявить логику

---

<sup>6</sup> В настоящем издании при публикации основных положений, выносимых на защиту, из текста убраны сноски, в частности, на нормативные акты, которые можно было опустить без ущерба для содержания. В некоторых положениях, выносимых на защиту, содержатся ссылки на приложения, но возможности их привести в данном издании нет.

развития финансово-правовых институтов, понять внутренние движущие механизмы образования и применения финансово-правовых норм.

Во-вторых, наблюдается расширение методологии изучения финансово-правовых явлений. Все чаще авторы не только обращаются к анализу самих норм права, но и задаются вопросом: почему правоприменительная практика испытывает те или иные сложности в реализации этих норм? Иными словами, реальное действие финансово-правовых норм становится предметом анализа, который позволяет сформулировать практические рекомендации по правильной настройке финансово-правовых механизмов регулирования общественных отношений. В русле этих методологических подходов авторы диссертационных исследований сталкиваются, в частности, с проблемой конфликта интересов различных участников финансовых правоотношений. Поиск правовых путей гармонизации таких интересов является важным направлением в диссертационных исследованиях. С другой стороны, все большее методологическое признание получают (правильнее будет сказать, возвращают себе) диалектические приемы познания финансового права. Выявление в финансово-правовых явлениях единства и борьбы противоположностей, изучение финансово-правовых институтов в их диалектическом развитии (с учетом закона отрицания отрицания) получают все большее распространение. Также нельзя не отметить «широкое» обращение авторов диссертаци-

онных исследований к работам по общей теории права и по иным отраслям права.

Обогащению содержания диссертационных исследований в области финансового права также способствует все более широкое привлечение авторами для анализа зарубежного опыта. Если на предыдущем этапе (1992–2007 гг.) зарубежный опыт финансово-правового регулирования использовался системно только в отдельных работах, то на следующем этапе развития науки финансового права (2008–2015 гг.) изучение и анализ зарубежного опыта, а также ссылки на работы зарубежных ученых стали встречаться повсеместно. Диссертационные исследования без такого анализа стали скорее исключением.

В-третьих, авторы диссертационных работ по финансовому праву все больше обращаются к категории публичности тех или иных институтов финансового права. Это стремление нужно приветствовать, поскольку качественное обособление финансово-правового регулирования как раз и происходит с учетом такой публичности: публичные денежные фонды, публичный интерес, публичный финансовый контроль, публичные доходы и публичные расходы и т.п. Все эти и другие категории финансового права с признаком публичности позволяют финансовому праву как отрасли публичного права найти истинные собственные основания и на них построить эффективную систему правового регулирования.

В-четвертых, сохраняется большой интерес авторов дис-

сервационных исследований к налоговому праву. Тут видна тенденция к более детальному изучению некоторых налогово-правых явлений, ранее малоизученных, – например, таких, как парафискалитеты или аналогия в налоговом праве. Можно констатировать, что происходит своеобразная «локализация» тем в изучении налогового права, что способствует углубленному анализу.

Объем настоящего комментария не позволяет отметить и проанализировать более частные тенденции развития науки финансового права в отношении отдельных институтов и подотраслей финансового права, но следует признать один бесспорный факт: наука финансового права активно развивается.

Авторы выражают благодарность всем, кто помогал в создании этой книги, в частности А. Розенфельду, Д. Краснолобову и многим другим. Особо следует отметить очень большую помощь К. Долматовой.

# **Глава 1**

## **Предмет, метод и система финансового права**

### **1. *Соколова Э.Д.* Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.14. М., 2008**

Работа выполнена на кафедре финансового права и бухгалтерского учета Московской государственной юридической академии. Научный консультант – доктор юридических наук, профессор Грачева Елена Юрьевна.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Установлено, что в обществе, где действуют товарно-денежные отношения, государство на любом этапе своего развития использует и не может не использовать для управле-

ния обществом различные экономические регуляторы, в том числе финансы и финансовую систему. В условиях административно-командной системы управления в СССР государство также применяло экономические рычаги с целью обеспечения планомерного развития промышленности, сельского хозяйства, транспорта и других отраслей народного хозяйства, повышения социально-культурного уровня граждан, обеспечения обороны страны, содержания органов государственной власти. Однако, как показала история развития Советского Союза, при усилении административных методов воздействия на производственные процессы тормозится развитие экономики, что отрицательно сказывалось на состоянии всех областей общественной жизни.

2. Доказано, что при рыночной экономике государственное регулирование развитием общества сохраняется, однако формы и методы его воздействия должны учитывать конкретные социально-экономические, исторические условия развития страны и интересы граждан.

Некоторая стабилизация обстановки в стране, рост валового внутреннего продукта (далее – ВВП) и национального дохода общества, ликвидация дефицита федерального бюджета, погашение части внешнего и внутреннего долга России и некоторые другие позитивные показатели развития страны обусловили необходимость более активного использования государством различных экономических регуляторов при управлении общественными процессами в стране, в

частности финансов и финансовой системы.

3. На основе анализа научных взглядов ученых в области финансов и финансового права сформирован авторский подход к характеристике структуры финансовой системы России, обеспечивающей поступательное развитие общества, основанного на товарно-денежных отношениях. Структура финансовой системы как экономической категории обусловлена формой собственности, на основе которой образуются те или другие ее звенья. Исходя из обозначенной позиции и основываясь на положениях ст. 8 Конституции РФ финансовая система России рассматривается как совокупность следующих институтов:

- государственных финансов;
- местных финансов;
- частных финансов;
- иных финансов.

Указанные институты в свою очередь подразделяются на отдельные подинституты, которые входят в структуру финансовой системы, предложенной большинством ученых, за исключением некоторых нюансов. В частности, по нашему мнению, в финансовую систему России включены общественные отношения, возникающие при создании фондов денежных средств кредитных организаций, поскольку они даже при ликвидации государственной монополии на банковскую деятельность входят в институт финансов хозяйствующих субъектов и обеспечивают сбалансированное

движение соответствующих финансовых потоков в процессе воспроизводства общественного валового продукта и части национального дохода общества.

*Частные финансы* как институт финансовой системы включают общественные отношения, возникающие при создании фондов денежных средств, функционирующих на праве частной собственности.

*Иные финансы* как институт финансовой системы включают общественные отношения, возникающие при создании фондов денежных средств, ведущих свою деятельность на праве, например, смешанной собственности – фонд страхования вкладов граждан.

4. Исходя из концептуального положения об объективной необходимости существования экономических категорий «финансы» и «финансовая система» в обществе, где действуют товарно-денежные отношения, сформулировано положение о том, что данные категории могут проявляться только в результате планомерной деятельности человека, использующего их в управлении обществом, т.е. финансы и финансовая система являются предпосылкой возникновения и осуществления в обществе, где действуют товарно-денежные отношения, особого вида человеческой деятельности, направленной на создание и использование различных фондов денежных средств, необходимых для финансового обеспечения общественных потребностей. В свою очередь данный вид человеческой деятельности является необходи-

мым условием функционирования самой финансовой системы, находящейся в постоянном движении, зависящей от различных факторов социально-экономического и политического характера и требующей правового регулирования.

5. Предложена авторская интерпретация понятия данного вида человеческой деятельности, имеющей разные степени обобщенности и выражающейся в разных формах: от действий государства до действий граждан, обусловленной наличием в обществе товарно-денежных отношений и направленной на создание, распределение (перераспределение) и использование фондов денежных средств, без которых немислимо в условиях рынка осуществление хозяйственной или какой-либо иной деятельности. Этот вид деятельности человека именуется финансовой деятельностью, которая в свою очередь, по нашему мнению, подразделяется на финансовую деятельность государства и муниципальных образований (публичная финансовая деятельность) и финансовую деятельность хозяйствующих субъектов, функционирующих на праве частной собственности (частная финансовая деятельность). Важнейшим видом финансовой деятельности является финансовая деятельность государства и муниципальных образований, обеспечивающая финансовыми ресурсами жизнедеятельность общества в целом и составляющая традиционно предмет науки финансового права.

6. Учитывая отсутствие легального понятия финансовой

деятельности государства, разработано авторское определение данной категории: *финансовая деятельность государства* – это особый вид государственной деятельности, выражающийся в осуществлении органами государства всех трех ветвей власти организационных, юридических и фактических действий, направленных на создание, распределение (перераспределение) и использование фондов денежных средств, как централизованных, так и децентрализованных, необходимых в условиях рынка для финансового обеспечения жизнедеятельности общества и государства.

Раскрывая сущность финансовой деятельности государства, мы полагаем, что в условиях действия рыночных отношений финансовая деятельность государства не только направлена на публичные финансы (государственные и муниципальные), но и распространяется на процессы создания, распределения и в определенной части использования фондов денежных средств хозяйствующих субъектов, действующих на праве частной собственности. Принцип сочетания публичных и частных интересов в области финансов проявляется, по нашему мнению, в том, что государство, устанавливая «правила общей игры» в гражданском обороте, предусматривает условия участия всех хозяйствующих субъектов вне зависимости от форм собственности в создании централизованных государственных фондов денежных средств. Это обуславливает в свою очередь необходимость проведения государственного финансового контроля над финансо-

вой деятельностью хозяйствующих субъектов вне зависимости от их форм собственности. Финансовая деятельность государства – это практические действия его органов, направленные на реализацию финансовой политики государства в процессе распределения ВВП и части национального дохода путем создания, распределения (перераспределения) и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, необходимых для финансового обеспечения его задач и функций, осуществляемые, как правило, в правовой форме.

7. Обоснован вывод о некорректности рассмотрения финансовой деятельности государства только в качестве деятельности органов исполнительной власти (управленческой деятельности в узком смысле), поскольку ее осуществляют органы всех трех ветвей власти в пределах своей компетенции. Финансовую деятельность осуществляют не только органы исполнительной власти, но и органы законодательной и судебной власти, хотя, бесспорно, органы исполнительной власти выполняют наибольший объем полномочий в процессе создания, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств.

8. На основании общих положений науки финансового права о том, что условия и порядок реализации финансовой деятельности государства и местного самоуправления закрепляются в соответствующих нормативных правовых актах, вне которых финансовые отношения фактически не

существуют, разработана авторская концепция о правовой основе функционирования финансовой системы России и нормативно-правовой базе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Общественные отношения, возникающие при формировании и функционировании государственных финансов, которые, по мнению ученых, образуют финансовую систему государства, регулируются нормами финансового права. Общественные отношения, возникающие при формировании и функционировании финансовой системы общества, в которую наряду с государственными финансами входят частные финансы, регулируются не только нормами финансового права как отрасли публичного права, но и нормами частного права – гражданского права, поскольку без них фактически не может функционировать большинство институтов финансовой системы общества, не входящих в финансовую систему государства.

Основу правового регулирования деятельности государства, муниципальных образований, хозяйствующих субъектов вне зависимости от форм собственности составляют нормы финансового права. Однако, поскольку в правовую основу финансовой системы обществ наряду с нормами финансового права входят нормы и гражданского законодательства, последние в случаях, прямо предусмотренных законодательством, регулируют деятельность государства и муниципальных образований в сфере финансов.

9. Исходя из авторской концепции о правовой основе функционирования финансовой системы России и нормативно-правовой базе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований сформулирован вывод о том, что применение норм гражданского законодательства при осуществлении финансовой деятельности государства и муниципальных образований в случаях, предусмотренных в законе, например, при регулировании налоговых отношений, порождает не финансовые правоотношения, а гражданские, поскольку его субъекты приобретают юридические права и обязанности, предусмотренные нормами гражданского права. Однако возникшее гражданское правоотношение в сфере финансов имеет вспомогательное назначение, оно предназначено для усиления эффективности ранее возникшего финансового правоотношения, т.е. имеет служебное значение.

10. Предложена авторская классификация способов обеспечения исполнения обязанности налогоплательщика по уплате налогов и сборов, установленной Налоговым кодексом РФ (далее – НК РФ). В зависимости от сущности предусмотренного способа обеспечения исполнения обязанности по уплате налога и сбора указанные в ст. 72 НК РФ способы можно подразделить на три вида: гражданско-правовые – залог имущества, поручительство, пеня, т.е. гражданско-правовой инструмент применяется для урегулирования финансовых отношений; финансово-правовой – приостановление

операций по счетам в банке; административно-правовой – наложение ареста на имущество налогоплательщика. Последний способ порождает административно-правовое отношение.

11. Исходя из признанных в науке финансового права положений о том, что финансовая деятельность государства является видом государственной деятельности, осуществляемой в соответствии с общими принципами, закрепленными Конституцией РФ и на которых основывается вся деятельность государства (законность, гласность, федерализм, плановость), автор, учитывая специфическую область ее осуществления, особенности осуществляющих ее субъектов, выявляет специальные принципы, которым она должна соответствовать для достижения необходимой эффективности. В числе этих специальных принципов названы и раскрыты единство цели осуществления, максимально допустимая прозрачность, строжайший учет и результативность.

12. Проанализировав имеющиеся в науке финансового права подходы к определению предмета финансового права и метода его правового регулирования, а также исходя из авторской концепции о правовой основе финансовой системы общества, включающей общественные отношения, возникающие при создании фондов денежных средств, находящихся на праве различных форм собственности, функционирующей в результате планомерной деятельности государства, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов,

автор считает возможным предложить следующее определение финансового права как отрасли российского права: *финансовое право – это публичная отрасль российского права, представляющая собой совокупность норм права, регулирующих общественные (денежные, организационные, учетные, контрольные и иные) отношения, возникающие в процессе распределения ВВП и части национального дохода путем создания, распределения (перераспределения) и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств государства, муниципальных образований, в определенных случаях и других фондов денежных средств, входящих в финансовую систему общества, методом «власти и подчинения», основанным, как правило, на функциональной зависимости субъектов при осуществлении ими финансовой деятельности.*

13. Обосновывается положение о том, что поскольку нормы финансового права опосредуют отношения в области финансов, его система Особенной части, в основном, соответствует структуре финансовой системы общества.

14. Разделяя позицию ученых, занимающихся теорией права и государства, определяющих источник права в юридическом смысле как объективированную форму выражения (существования) нормы права, созданной (санкционированной) государством или муниципальным образованием, которые имеют разную юридическую силу, автор приходит к выводу, что отход законодателя от традиционного понима-

ния законодательства, важнейшего источника права, как совокупности всех нормативных правовых актов, регулирующих определенную сферу общественной жизни, при отсутствии единообразия в понимании и толковании данной категории, затрудняет проведение систематизации различных нормативных правовых актов, регламентирующих одну и ту же совокупность общественных отношений. Использование в литературе понятия «законодательство» в широком (традиционном) смысле и в узком (только законы государства) вряд ли корректно и практически полезно.

15. Обосновывается вывод о необходимости закрепления легального понятия «законодательство», единого для всех отраслей российского права, что необходимо для совершенствования систематизации и кодификации нормативных правовых актов, регулирующих различные сферы общественной жизни, особенно это важно для значительного количества нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере финансов. Вне зависимости от структуры финансового законодательства необходимо на законодательном уровне отнести правовое регулирование отношений в области финансов к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, сохраняя за Российской Федерацией регулирование важнейших направлений финансовой деятельности.

16. Исходя из легального определения предпринимательской деятельности, содержащегося в ст. 2 ГК РФ, автор от-

мечает некорректность применения данной категории к деятельности некоммерческих юридических лиц, в том числе бюджетных учреждений, поскольку получение прибыли последними не составляет цели их деятельности, что характерно для предпринимательства. В связи с этим, основываясь на ст. 34 Конституции РФ, предусматривающей иные кроме предпринимательской виды экономической деятельности, приносящей доход, по мнению автора, необходимо внести соответствующие изменения в гражданское законодательство, в частности в ст. 50, 116, 117 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) исключить слова «предпринимательскую деятельность», указав: «деятельность, приносящая доход». Аналогичные изменения следует внести и в подзаконные нормативные правовые акты, в том числе в ведомственные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность органов внутренних дел.

17. Анализируя литературу и нормативные правовые акты, регулирующие исследуемую область общественных отношений, автор приходит к выводу о необходимости разграничения двух категорий: «финансовая деятельность» и «хозяйственная деятельность», поскольку, по мнению автора, необоснованно употреблять иную категорию – «финансово-хозяйственная деятельность». Финансовая деятельность и хозяйственная деятельность хотя и находятся в тесной взаимосвязи, но отражают разные направления деятельности человека.

Понятие финансовой деятельности автором раскрывалось и ранее. Хозяйственная деятельность, как отмечается в литературе, включает в себя действия по производству, изготовлению материальных ценностей; по продвижению их от производителя к потребителю; по выполнению различных видов работ и оказанию услуг; по созданию необходимых условий для функционирования органов государства и местного самоуправления. Между хозяйственной деятельностью и финансовой деятельностью существуют определенные взаимоотношения. Так, хозяйственная деятельность, особенно на этапе производства материальных ценностей, продвижения их от производителя к потребителю, выполнения различных видов работ и оказания услуг, направленная на создание ВВП и национального дохода общества, является источником формирования различных фондов денежных средств финансовой системы общества. В то же время для своего расширения хозяйственная деятельность нуждается в финансовых ресурсах, которые поступают из фондов денежных средств финансовой системы общества. Наличие взаимосвязи и взаимообусловленности между финансовой деятельностью и хозяйственной деятельностью не означает их слияния в единое понятие «финансово-хозяйственная деятельность», что, к сожалению, широко используется в законотворческой и правоприменительной практике.

18. На основе высказываний представителей науки финансового права сформулировано предложение о необходи-

мости изменения структуры бюджетной системы Российской Федерации путем вывода из ее состава бюджетов государственных внебюджетных фондов, поскольку их сущность и порядок создания, использования, управления значительно отличаются от федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Кроме того, вне бюджетной системы остались внебюджетные местные фонды денежных средств. Государственные внебюджетные фонды денежных средств необходимо объединить с местными внебюджетными фондами в самостоятельный институт финансовой системы общества под названием «государственные и местные внебюджетные фонды». В связи с этим следует внести соответствующие изменения в Бюджетный кодекс РФ (далее – БК РФ):

- из абз. 2 ст. 10 БК РФ исключить слова «и бюджеты государственных внебюджетных фондов»;
- из абз. 3 ст. 10 БК РФ исключить слова «и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов»;
- ввести ст. 10.1 под названием «Государственные и местные внебюджетные фонды».

19. На основе проведенного исследования автор установил, что одни и те же юридические категории в различных отраслях законодательства используются неодинаково, что не способствует укреплению правовой системы страны. Так, понятие «казна» в БК РФ (ст. 102) трактуется более широко, чем в ГК РФ (ст. 214, 215), а понятие «обязательство», наоборот, в БК РФ (ст. 6) используется в более узком смысле,

чем в ГК РФ (ст. 307). Представляется необходимым привести в соответствие нормы указанных статей БК РФ и ГК РФ.

В связи с этим:

– п. 1 ст. 102 БК РФ целесообразно изложить в следующей редакции: «Долговые обязательства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципального образования обеспечиваются полностью их казной, т.е. средствами соответствующего бюджета, и иным государственным или муниципальным имуществом, не закрепленным за государственными или муниципальными предприятиями и учреждениями»;

– в ст. 6 БК РФ слова «расходные обязательства» заменить словами «обязанность предоставить средства из соответствующего бюджета».

20. На основе анализа имеющихся в финансовой науке и науке финансового права высказываний ученых о финансовом контроле и его правовом регулировании автором сформулировано понятие финансового контроля. *Финансовый контроль* – это регламентированные нормами финансового права действия государственных, муниципальных, общественных и иных хозяйствующих субъектов, функционирующих на различных формах собственности, направленные на установление своевременности и правильности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в централизованные и децентрализованные государственные фонды денежных средств, в фонды денеж-

ных средств, находящихся в иных формах собственности, а также на проверку законности и эффективности использования денежных, материальных и трудовых ресурсов в стране.

21. Изучив специфику финансовой деятельности органов внутренних дел и историю развития ее организации в системе МВД СССР, затем МВД России с целью повышения законности и результативности рассматриваемого направления их деятельности, автор обосновывает вывод о необходимости проведения определенных организационных мероприятий.

## **2. Омелёхина Н.В. Позитивное обязывание в финансовом праве: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.04. Новосибирск, 2015**

Работа выполнена на юридическом факультете Новосибирского национального исследовательского государственного университета. Научный консультант – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ Кучеров Илья Ильич.

### **Положения, выносимые на защиту:**

1. В целях унификации и понимания научных категорий, позволяющих выстроить логически обоснованную и непротиворечивую систему правового регулирования и как следствие единообразную правоприменительную и правореализационную деятельность, разработано авторское понимание позитивного обязывания в финансовом праве как правового предписания, определяющего поведение лиц, признаваемое государством необходимым и должным. Государство может признавать в качестве такового самые разные варианты поведения, однако реализация фискального суверенитета связывается со строго определенными формами позитивно-

го обязывания. Позитивное обязывание в финансовой сфере, изначально являющееся исключительно правовым средством реализации фискального суверенитета государства, со временем также становится важным инструментом экономической политики, посредством которого осуществляется управление различными как экономическими, так и социально-политическими процессами. Реализация фискального суверенитета государства преимущественно связывается с такими формами позитивного обязывания, которые предусматривают в качестве необходимого и должного отбывание разного рода публичных повинностей, сопровождаемое издержками личного неимущественного и имущественного характера фискально обязанных лиц. Формы позитивного обязывания, используемые в целях реализации фискального суверенитета государства, могут предусматривать исполнение обязанностей как неденежного (личного неимущественного либо имущественного, но неденежного (любое имущество, кроме денег)), так и денежного характера. К собственно финансово-правовым формам позитивного обязывания следует отнести позитивные обязывания денежного характера.

2. Выявлено, что к финансово-правовым формам позитивного обязывания следует относить публично-правовые обязывания физических лиц и организаций по отношению к государству и обязывания государства по отношению к физическим лицам и организациям. В качестве особенностей финансово-правового регулирования установлено, что обя-

занные субъекты в отдельных случаях (например, в рамках бюджетных правоотношений) могут выступать также в роли обязывающих субъектов. К числу таковых относятся публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования), а также государственные органы и органы местного самоуправления.

3. Обосновано, что в вопросе понимания позитивного обязывания недопустимо исходить только из того, что в финансово-правовом регулировании, относящемся к сфере публичного права, преобладает императивный метод, с которым и связывается выбор соответствующего правового способа. Определяющее значение в данном случае имеет тот факт, что основу финансовых правоотношений составляют урегулированные нормами финансового права отношения по формированию, распределению и использованию публичных фондов денежных средств.

Механизм формирования таких фондов основывается на исполнении организациями и физическими лицами денежных обязанностей по отношению к государству, возложение которых каким-либо иным способом правового регулирования, отличным от способа позитивного обязывания, невозможно. В то же время процесс распределения и использования публичных фондов денежных средств также реализуется путем применения такого способа правового регулирования, как позитивное обязывание. Однако механизм его формирования и сущность имеют свою специфику. Так, будучи

стороной, наделенной властными полномочиями в финансовых правоотношениях, государство, иные публично-правовые образования в лице своих органов процесс расходования фондов денежных средств реализуют путем самообязывания – через принятие на себя обязываний по перечислению денежных средств другим субъектам финансовых правоотношений, основной формой которых выступают денежные обязательства.

Установлено, что такие способы правового регулирования, как дозволение и запрет, не позволяют обеспечить требуемый результат в рассматриваемых правоотношениях, поскольку предполагают либо автономию поведения (в первом случае), либо воздержание от определенных действий (во втором случае).

4. Применительно к финансово-правовому регулированию автором выделены две основные правовые формы позитивных обязываний, имеющих денежный характер: денежные обязанности и денежные обязательства. Каждая из этих форм характеризуется наличием совокупности специфических юридических признаков, позволяющих их разграничить. В свою очередь в составе этих форм в финансовом праве выделены их отдельные виды, в частности, денежные обязанности могут иметь форму налога, налогового сбора, фискального сбора или парафискалитета, а денежные обязательства – форму расходных, бюджетных обязательств.

5. Обосновано, что финансово-правовое регулирование

не исчерпывается позитивными обязываниями денежного характера. Отсутствие материальной (точнее, имущественной) составляющей в юридической конструкции того или иного финансово-правового обязывания указывает на то, что мы имеем дело с личными неимущественными обязываниями, исполнение которых предполагает совершение обязанным лицом определенных действий, не связанных с передачей какого-либо имущества. Иными словами, у таких обязываний имущественный элемент отсутствует как таковой. Имущественные же обязывания всегда материальны, поскольку предполагают совершение обязанными лицами действий в связи и по поводу того или иного имущества.

6. Обоснован тезис о том, что основным объектом позитивного обязывания в финансовом праве являются деньги, что в свою очередь предопределяет их денежный характер. Установлено, что неденежные имущественные обременения субъектов финансовых правоотношений являются нетипичными для финансово-правового регулирования. Иные позитивные обязывания в финансовом праве имеют характер личных неимущественных, связанных с имущественными.

7. Сформулировано авторское понятие денежной обязанности как категории финансового права, которая представляет собой должное поведение, предметом исполнения которого являются целенаправленные активные действия обязанного лица по своевременной и полной уплате (передаче, перечислению, переводу) законных платежных средств (на-

циональной валюты) в пользу обязывающего субъекта или иного уполномоченного лица в порядке, установленном законодательством. Систематизированы юридические признаки денежной обязанности как вида публично-правовых обязанностей.

8. Выявлены отличия денежных обязанностей в финансовом праве от денежных обязательств. Денежные обязанности в финансовом праве имеют внедоговорную правовую природу, говоря о которой следует исключить не только гражданско-правовые, но и административные договоры. Последние не могут служить основанием для рассматриваемых нами денежных обязанностей, поскольку являются одним из правовых средств административного управления, призванных урегулировать общественные отношения на основе добровольного согласия сторон по принятию ими на себя определенных обязательств для достижения публичных целей и удовлетворения общественных интересов. Если обеими сторонами договорных денежных обязательств всегда являются частные лица, то в рамках финансово-правовой денежной обязанности лишь одна сторона, а именно фискально обязанное лицо, может рассматриваться как частное лицо. Вторая же сторона денежной обязанности всегда представлена публично-правовым образованием, в пользу которого и осуществляется исполнение.

9. Обосновано, что денежные обязанности, возникающие в связи с наложением денежных взысканий (пеня, штраф),

во всех случаях являются производными от тех денежных обязанностей, неисполнение которых повлекло применение соответствующей санкции. Основанием их применения является совершение правонарушения. В этом заключается принципиальное отличие рассматриваемых нами позитивных финансово-правовых денежных обязанностей от обязанностей, возникающих в связи с наложением денежных взысканий.

10. Доказано, что основными формами позитивного обывания – денежной обязанности в финансовом праве являются налоги и сборы, установленные законодательством о налогах и сборах. В составе элементов юридической конструкции налога выделены те элементы, которые непосредственно отвечают за определение размера соответствующей денежной обязанности, т.е. за материальное содержание такой обязанности, и к которым мы относим налогоплательщика, объект налога, налоговую базу, налоговую ставку и налоговый период. Иные же элементы юридической конструкции – порядок исчисления, порядок и сроки уплаты налога – определяют процедуру исполнения денежной обязанности.

Обосновано существование юридической конструкции сборов, и в составе ее общих элементов, к которым мы относим плательщика, также выделены отвечающие за материальное содержание соответствующей денежной обязанности объект и ставка сбора. К процедурным элементам юридической конструкции сбора относятся порядок и сроки его

уплаты, а в отдельных случаях – порядок исчисления.

Материальное содержание является определяющим в формате денежной обязанности, поскольку именно этим содержанием обусловлено, кто и какую сумму денежных средств обязан перечислить в пользу фискально обязывающего субъекта.

11. Обосновано, что наряду с налогами и сборами, установленными законодательством о налогах и сборах, формами позитивного обязывания в финансовом праве являются фискальные сборы и парафискалитеты. Фискальные сборы имеют схожую правовую конструкцию со сборами, установленными законодательством о налогах и сборах, а выявленные различия не исключают отнесение их к финансово-правовым формам позитивного обязывания – денежным обязанностям. Парафискалитеты как правовые формы позитивного обязывания также имеют правовую природу, схожую со сборами, в частности с фискальными сборами, однако они не являются исключительно финансово-правовыми формами позитивного обязывания, а могут также применяться в рамках иных отраслей права.

12. Автором доказано, что правовая конструкция денежного обязательства имеет межотраслевой характер, институт денежного обязательства объективно выходит за рамки институтов гражданского права, становится межотраслевым и обретает особую значимость в публичных отраслях, в частности в финансовом праве.

13. Выявлено, что в финансовом праве материальным (имущественным) последствием (результатом) неисполнения денежных обязанностей либо денежных обязательств в процессе формирования, распределения и использования публичных фондов денежных средств одной из сторон перед другой стороной является задолженность. Применительно к денежным обязываниям (обязанностям, обязательствам) как разновидности имущественных обязываний в финансовом праве следует вести речь о денежном долге как кредиторской денежной задолженности. С учетом отмеченных признаков в финансовом праве кредиторскую (денежную) задолженность (денежный долг) предлагается определить как часть денежных средств должника (дебитора), являющуюся предметом денежных обязываний перед кредитором, которая в результате неисполнения таких обязываний образует денежный долг. Со стороны кредитора тот же самый предмет денежных обязываний уже представляет собой дебиторскую задолженность.

14. Разработано авторское определение понятия «финансовые обязательства» как категории финансового права. Под такими обязательствами предлагается понимать денежные обязательства, возникающие в рамках соответствующего правового режима в процессе осуществления финансовой деятельности публично-правового образования, направленные на аккумуляцию или расходование публичных фондов денежных средств. Эти денежные обязательства по

своей правовой сущности могут в большей или меньшей степени соответствовать признакам частноправовых (например, заем, кредит, пожертвования) либо публично-правовых (например, межбюджетные трансферты) денежных обязательств.

15. Установлено, что основными формами позитивного обязывания – денежными обязательствами в финансовом праве являются денежные обязательства, связанные с расходованием публичных фондов денежных средств, устанавливаемые в форме расходных обязательств, публичных обязательств (публичных нормативных обязательств), бюджетных обязательств и денежных обязательств (далее – рассматриваемые обязательства). Систематизированы юридические признаки таких обязательств.

16. Обоснована необходимость внесения ряда изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с формированием, распределением и использованием публичных фондов денежных средств, в частности:

– в целях реализации принципа определенности налогообложения высказаны предложения:

1) по уточнению понятия объекта налогообложения, закрепленного в ст. 38 НК РФ;

2) по определению понятия объекта сбора и включению соответствующей статьи в НК РФ;

– в целях совершенствования системы налогов и сборов в

Российской Федерации, ее упрощения, исключения двойного налогообложения и антиналогообложения:

3) предложено унифицировать поимущественные налоги путем установления единого налога на недвижимое имущество, объединяющего налог на имущество физических лиц, налог на имущество организаций (в части налогообложения недвижимого имущества) и земельный налог, и внести соответствующие изменения в НК РФ;

4) предложено унифицировать формулировки объектов обложения единым налогом, применяемым в рамках специальных налоговых режимов, и внести соответствующие изменения в НК РФ;

5) обоснован тезис о тождестве объектов обложения налогом на добавленную стоимость и налогом с продаж, об их соотношении как общего и частного и недопустимости одновременного установления этих двух налогов;

6) предложено уточнить объект обложения сборами за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов и внести соответствующие изменения в ст. 333.1 НК РФ;

7) предложено уточнить объект обложения государственной пошлиной и внести соответствующие изменения в ст. 333.16 НК РФ;

8) высказаны возможные изменения действующего законодательства применительно к страховым взносам в государственные внебюджетные фонды;

– в целях обеспечения эффективности использования бюджетных средств:

9) предложено в ст. 34 БК РФ при определении принципа эффективности использования бюджетных средств включить требование об обязательном установлении качественных и количественных показателей в законодательные и иные нормативные правовые акты, а также в договоры и соглашения, обуславливающие возникновение расходных обязательств публично-правовых образований;

– в целях устранения правовой неопределенности, возможных коллизий норм различных отраслей права:

10) предложено в БК РФ термин «денежное обязательство» заменить термином «платежное обязательство», закрепив соответствующее понятие в ст. 6 БК РФ, поскольку денежный характер и публичная природа обязательств в этом случае не только презюмируются, но и фактически вытекают из существа расчетных отношений по исполнению бюджетов публично-правовых образований, что сможет подчеркнуть их видовое различие в рамках межотраслевой категории.

### **3. *Высоцкая О.С.* Финансово-правовое регулирование публичных фондов денежных средств: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. М., 2011**

Диссертационное исследование выполнено на кафедре государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент Черникова Елена Вадимовна.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Раскрыта сущность публичного фонда денежных средств как самостоятельной финансово-правовой категории посредством выделения и характеристики его материальной, экономической и юридической составляющих. Одновременно определено, что данные составляющие являются организационно-правовой основой финансовой деятельности государства; методом стимулирования отдельных направлений социально-экономического развития общества; гарантией надлежащего использования государ-

ственных средств, мобилизация которых имеет целевой характер.

2. Установлено, что создание публичных фондов денежных средств (государственных и муниципальных) является результатом планомерных действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, направленных на аккумуляцию и распределение финансовых ресурсов в целях достижения публичных целей и решения публичных задач.

3. Отмечено, что применительно к финансовому праву публичный интерес выступает конституирующим признаком финансовой деятельности государства и муниципальных образований по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств и представляет собой выражение суммарного, усредненного интереса в экономической, социальной и иной сферах общественной жизни. Публичный интерес включает в себя не только исключительно государственный интерес, носителем которого является государство, в лице системы соответствующих органов, но и другие виды интересов, в том числе общественный и территориальный (местный). Выявлено, что главной характеристикой публичного интереса является его официальное признание, и потому публичным может считаться имеющий защиту и поддержку государства и муниципальных образований общественный интерес.

4. На основе существующих в теории финансового пра-

ва видов фондов денежных средств систематизированы критерии их классификации, в том числе предложен авторский критерий (сфера финансирования). Обосновано применение данного критерия в качестве дополнительного с целью повышения эффективности финансово-правового регулирования фондов денежных средств экономической направленности.

5. Выявлена практическая необходимость классификации фондов денежных средств по различным критериям. Показано, что с учетом критериев классификации денежных фондов определяются степень и мера нормативно-правового регулирования того или иного фонда.

Ключевым критерием для градации денежных фондов названа форма финансовой деятельности государства исходя из экономической природы аккумулируемых ресурсов, в соответствии с которым все денежные фонды подразделяются на централизованные и децентрализованные.

6. Выявлена практическая необходимость централизации финансовых ресурсов в рамках бюджета (в том числе целевых бюджетных фондов), позволяющей мобильно перераспределять государственные финансовые ресурсы благодаря незакрепленности источников их формирования за конкретными статьями расходов.

Установлено, что причинами создания внебюджетных фондов стали потребность в концентрации ограниченных финансовых ресурсов вне рамок федерального бюджета и

недостаточное внимание государства к расходам на отдельные важные мероприятия общественной жизни, в результате чего указанные фонды приобрели характер специфической формы фондирования, требующей особого финансово-правового регулирования в силу критерия целевого назначения, связанного с социальной значимостью для общества.

7. Предложена трансформация ряда целевых бюджетных фондов во внебюджетную фондовую форму.

На основе анализа нормативно-правового регулирования такого целевого бюджетного фонда, как Инвестиционный фонд, и мирового опыта государственно-частного партнерства сделан вывод о том, что данная фондовая форма является перспективной как с правовой, так и с экономической точки зрения, в связи с чем с позиции финансово-правового регулирования необходима определенность правового статуса данного фонда применительно к категории государственно-частного партнерства. При этом обосновано, что возможность объединения финансовых ресурсов государства и частного капитала должна обрести четкие организационно-правовые формы, урегулированные нормами специального закона.

С учетом специальной и публично значимой цели создания Фонда национального благосостояния (целевого бюджетного фонда) сделан вывод о том, что достижение максимального социального эффекта от использования данной фондовой формы возможно лишь при правовом регулиро-

вании его отдельным нормативным актом (по примеру ныне действующих социальных внебюджетных фондов), устанавливающим правовой статус фонда, порядок его создания, использования и прекращения деятельности.

8. Подчеркнута роль процесса децентрализации на современном этапе развития России и отмечена необходимость его теоретического осмысления, в связи с чем через призму зарубежного опыта учреждения децентрализованных фондов денежных средств, выполняющих публичные функции, рассмотрена сущность государственных корпораций, являющихся с позиции финансового права результатом политической, административной и фискальной децентрализации материальных ресурсов и одновременно представляющих собой уникальную форму юридического лица, не соответствующую гражданско-правовой доктрине, концентрирующую в рамках негосударственной формы собственности принадлежащие государству финансовые ресурсы, но с финансовым и контрольным участием государства.

Обосновано, что данные особенности трансформируют государственные корпорации в область финансового права и требуют четкого финансово-правового регулирования всех этапов их формирования, управления, распределения и использования переданных им финансовых ресурсов, в том числе разработки критериев и принципов финансового и публичного контроля.

**4. Сушко Р.В. Оптимизация  
финансовой деятельности  
муниципальных образований  
в Российской Федерации:  
Диссертация на соискание ученой  
степени кандидата юридических  
наук: 12.00.02; 12.00.14. М., 2010**

Работа выполнена в секторе муниципального права Института государства и права Российской академии наук. Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент Ревенко Людмила Александровна.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Решение проблемы оптимизации финансовой деятельности муниципальных образований во многом зависит от рефинансирования существующей задолженности перед муниципальными образованиями и созданными ими предприятиями и организациями. Существующая практика рефинансирования идет по пути зачетов и вексельных схем. Однако, как выяснилось в процессе исследования, такие схемы обременены рисками коррупционности, утраты имущественных прав и репутационными рисками. В проведенном исследо-

вании обосновывается вывод о том, что для целей рефинансирования целесообразно использовать факторинг и секьюритизацию активов, предоставляемых финансово надежными кредитными организациями. Данные финансовые инструменты и механизмы позволяют привлечь долгосрочное финансирование, не используя при этом средства бюджетной системы Российской Федерации и не уделяя особого внимания каждому конкретному должнику и специфике взаимоотношений с ним в отношении тех или иных муниципальных услуг, право требования по оплате которых обеспечивает такое финансирование. Предлагается использовать факторинг и секьюритизацию активов в качестве способа рефинансирования как местных бюджетов, так и задолженностей созданных ими предприятий и организаций.

2. Оптимизация финансовой деятельности муниципальных образований предполагает оптимизацию управления финансами. Особую роль в управлении финансами муниципального образования в период кризиса играет управление рисками как самого муниципального образования, так и созданных им предприятий и организаций. Речь в первую очередь идет о возможности снижения неблагоприятных последствий от изменений, происходящих, к примеру, на финансовых и валютных рынках. Управляя этими рисками, можно в значительной степени снизить расходы предприятий и организаций, созданных местными органами власти, что повлечет за собой оптимизацию расходов и мест-

ных бюджетов, учитывая, что прибыль таких предприятий и организаций может быть использована муниципальными образованиями на локальные нужды. В результате исследования предлагается использовать производные финансовые инструменты в виде форвардных договоров, опционов и своп-договоров (контрактов).

3. В работе обосновывается вывод о том, что в настоящее время в управлении муниципальными финансами преобладают государственно-правовое регулирование, государственное межбюджетное выравнивание, распределение доходов от приватизации, государственные трансферты и бюджетные кредиты. Однако в условиях финансового кризиса этих методов недостаточно для эффективной финансовой деятельности муниципальных образований. Предлагается дополнить государственно-правовое регулирование межбюджетных отношений рыночными финансовыми инструментами (секьюритизация активов, факторинг, производные финансовые инструменты), с успехом применяемыми в международной банковской практике, что приведет к оптимизации муниципальных финансов.

4. Немаловажное значение для целей оптимизации финансовой деятельности муниципальных образований имеют способы и методы финансового контроля. В результате исследования обосновывается вывод о том, что использование привлеченного финансирования муниципальными образованиями дает возможность повысить интенсивность управ-

ления финансами и посредством вовлечения институциональных инвесторов позволяет сделать финансовую систему муниципальных образований более прозрачной. Контроль инвесторов за предоставляемым финансированием решает вопрос сокращения коррупционного потенциала. Предлагается использовать внебюджетное финансирование для снижения коррупционности финансовой деятельности муниципальных образований.

5. Финансовое состояние муниципальных образований во многом зависит от долгосрочных инвестиций в территории, их инфраструктуру и развитие. Основная часть собственных средств местных бюджетов используется на текущие ежедневные нужды. Установлено, что назрела необходимость в стратегических, долгосрочных инвестициях. Для решения задачи долгосрочного финансирования и развития территорий предложено использовать муниципальные заимствования в виде долгосрочных облигационных займов и рефинансирование задолженности в виде секьюритизации активов и факторинга.

6. Одним из способов оптимизации финансовой деятельности муниципальных образований является привлечение дополнительных средств в местные бюджеты. Решение этой проблемы – многофакторная задача. Она может быть решена как за счет увеличения доходов бюджетов муниципальных образований, так и за счет сокращения их расходов. В результате исследования удалось выявить, что наиболее опти-

мальным способом решения этой задачи можно считать использование нереализованного потенциала негосударственных муниципальных заимствований как в виде кредитов коммерческих банков, так и в виде облигационных займов. Заимствования в виде облигационных займов представляются более выгодными и публичными, поэтому предлагается использовать облигационные займы как один из способов привлечения средств в бюджеты муниципальных образований.

7. В работе указываются пути законодательного обеспечения облигационных займов и секьюритизации, совершенствования правового регулирования статуса их субъектов. Предлагается для защиты прав инвесторов (владельцев облигаций) ввести институт представителя облигационеров и институт общего собрания владельцев облигаций, законодательно закрепить статус этих субъектов.

8. Использование потенциала муниципальных заимствований и производных финансовых инструментов ограничено в большей степени бюджетным и налоговым законодательством. Предлагается внести соответствующие изменения в бюджетное законодательство и увеличить предельные размеры муниципальных заимствований, муниципального долга, расходов на обслуживание муниципального долга и дефицита муниципального бюджета, а также внести изменения в налоговое законодательство и освободить от налога на процентный доход операции с муниципальными облигаци-

ями. Кроме того, представляется необходимым внести изменения в бюджетное законодательство и законодательство о рынке ценных бумаг, прямо предусматривающие возможность непосредственного использования муниципальными образованиями производных финансовых инструментов.

**5. Богорад Л.М. Финансово-  
правовые основы муниципального  
самоуправления Французской  
Республики: Диссертация на  
соискание ученой степени  
кандидата юридических  
наук: 12.00.14. СПб., 2011**

Работа выполнена в Санкт-Петербургском государственном университете аэрокосмического приборостроения. Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент Болотина Елена Валентиновна.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Путем сравнения французского и российского законодательства, а также правоприменительной практики выявлено, что во Франции, в отличие от России, в основе управления муниципальными финансами наблюдается баланс интересов между государством и муниципальными образованиями. Предпосылкой названного баланса интересов является реализация на практике ряда теоретических воззрений в сфере государственного управления, что проявляется в при-

обретении категорией «муниципальное управление» верховенства над категорией «местное самоуправление». При этом содержанием категории «муниципальное управление» охватывается как прямое государственное управление на местах в лице префектов, так и местное самоуправление в виде деятельности местных выборных органов и должностных лиц. Территориальные коллективы, в которых организовано муниципальное управление, обладают обособленным правовым статусом, выражающимся в существовании местных выборных органов власти, наделенных собственной компетенцией, правосубъектностью, аналогичной правосубъектности юридического лица, а также в наличии таких атрибутов, как бюджет, имущество и определенный персонал.

2. Правовое регулирование местных финансов Франции на современном этапе характеризуется особым, но не абсолютным значением принципа финансовой автономии (самостоятельности) территориальных коллективов, нашедшего свое закрепление в ст. 72-2 Конституции Французской Республики. Финансовая автономия трактуется как составляющая свободы муниципального управления и проявляется, во-первых, в «относительной налоговой свободе», подразумевающей возможность территориальных коллективов изменять базу налогообложения в определенных пределах по основным местным налогам и устанавливать ставки местных налогов и одновременно запрет на установление налогов и получение налоговых платежей. Во-вторых, финансовая ав-

тономия органов муниципального управления проявляется в возможности свободно распоряжаться имеющимися в их распоряжении ресурсами в пределах установленной компетенции, а также в возможности получения от Французской Республики компенсаций в случае осуществления ими деятельности, обусловленной передачей государственных полномочий.

3. Относительность финансовой самостоятельности французских муниципалитетов обусловлена сохраняющимся государственным влиянием. Названное влияние проявляется в первую очередь в наличии государственной регламентации сферы местных финансов, что подтверждается подчиненностью организации местных бюджетов единым для всех территориальных коллективов принципам, единому бюджетному календарю, единой системе участников бюджетного процесса и помимо этого унифицированной системой государственного финансового контроля. Также государственное влияние на местные финансы проявляется в том, что в доходах местных бюджетов присутствует значительная доля государственных субсидий.

4. Контроль над местными финансами во Франции обусловлен сочетанием относительной финансовой свободы муниципалитетов с их зависимостью от Французской Республики. Он осуществляется региональными счетными палатами при участии префекта в следующих формах: 1) административный контроль бюджетов (бюджетный контроль); 2)

юридический контроль счетов; 3) контроль эффективности управления бюджетными средствами. Совокупность названных форм контроля юридически обеспечивает сбалансированность интересов Французского государства и каждого из муниципалитетов в вопросах формирования местных бюджетов и их фактического исполнения.

5. Следствием отсутствия в российском законодательстве и правоприменительной практике четкой границы между самостоятельностью муниципальных образований и государственным регулированием деятельности муниципалитетов является ограничение финансовой автономии муниципалитетов (фискальной и бюджетной самостоятельности), их бюджетной обеспеченности, выражающейся в несоответствии собственных доходов муниципалитетов расходным обязательствам органов муниципального управления, а также в ненадлежащем финансовом контроле за процессами формирования и исполнения местных бюджетов.

6. Основным направлением деятельности российского законодателя в вопросах организации местного самоуправления должен стать поиск разумного компромисса между государственным регулированием деятельности муниципальных органов власти и их самостоятельностью, гарантированной ст. 12 Конституции РФ, следствием чего является создание предпосылок для относительной финансовой самостоятельности муниципальных образований. Для достижения этой цели, используя опыт французского законодателя,

вполне оправданным видится отнесение к категории «местный налог» (ст. 15 НК РФ) некоторых налогов, традиционно относящихся к федеральным или региональным (ст. 13,14 НК РФ), как альтернатива – отнесение к налоговым доходам местных бюджетов увеличенной части отчислений от региональных и местных налогов по сравнению с существующими ныне отчислениями (ст. 61–61.2 БК РФ), а также придание статуса сбора некоторым обязательным платежам (сбор на содержание местной инфраструктуры; сбор за парковку автотранспорта; сбор на организацию уличного освещения и т.п.) с отражением названных платежей в перечне налогов и сборов, установленных ст. 15 НК РФ.

7. В процессе реформирования органов местного самоуправления Российской Федерации, учитывая опыт Франции по вопросам сочетания принципов самостоятельности местного самоуправления и единства публичной власти, меры, предусмотренные гл. 19.1 БК РФ в части восстановления платежеспособности муниципальных образований, необходимо дополнить мерами предупредительного характера. Так, законодательство, регулирующее деятельность муниципальных образований, должно быть дополнено нормами, определяющими институциональные рамки государственного контроля финансовой деятельности органов местного самоуправления и предусматривающими процедуры государственного запроса муниципальной финансовой документации уполномоченными органами государственной вла-

сти, а также процедуры проведения проверок финансовой деятельности муниципальных образований со стороны счетных палат (контрольно-счетных палат) субъектов Российской Федерации.

**6. Нуртдинов А.А. Государственная казна как финансово-правовая категория: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. М., 2008**

Работа выполнена на кафедре налогового права Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов РФ. Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Саттарова Нурия Альвановна.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Установлено, что при определении финансово-правовой категории следует исходить из круга отношений, существующих в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, регулируемых финансовым законодательством, а также из необходимости надления субъектов финансового правоотношения определенными правами или возложения на них определенных обязанностей в пределах предмета правового регулирования. Финансово-правовая категория определяется принадлежностью к таким категориям, как финансы, финансовая деятельность государства и муниципальных образований, т.е. осо-

бенность финансово-правовой категории обусловлена тем, что она отражает существующие связи в отношениях по образованию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов государства.

2. Изучив теоретические положения российской науки финансового права о финансово-правовых категориях, автор пришел к выводу, что государственная казна является специальной финансово-правовой категорией бюджетного права, что выражается в следующем: 1) формирование казны представляет собой часть бюджетного процесса, связанного с обеспечением накопительных, распорядительных, долговых обязательных функций государства; 2) государственная казна обеспечивается казначейским исполнением государственного бюджета на основе специальных принципов бюджетного законодательства; 3) государственная казна является центральным звеном в обеспечении стабильной денежной системы государства.

3. Доказан финансово-правовой характер отношений с особым объектом – государственной казной. При этом подчеркивается, что к финансово-правовой (публичной) категории государственную казну можно отнести по следующим юридическим признакам: во-первых, формирование государственной казны происходит по процедурам, определенным финансовым законодательством; во-вторых, круг субъектов охватывает участников бюджетных, налоговых, валютных отношений; в-третьих, денежные средства государ-

ственной казны являются государственным бюджетом и счета, на которых находятся указанные средства, обслуживаются Центральным банком РФ.

4. Установлено, что правовая категория «государственная казна» в гражданском и финансовом законодательстве используется неодинаково, что не способствует эффективному правоприменению, в связи с чем представляется необходимым привести в соответствие нормы ГК РФ и БК РФ.

Финансовое законодательство не содержит определения государственной казны, несмотря на то что о ней упоминается в БК РФ. Указанное обстоятельство обуславливает необходимость внесения в БК РФ понятия государственной казны, отражающего ее финансово-правовое содержание. Следует дополнить ст. 6 БК РФ и внести абзац следующего содержания: «государственная казна – денежные средства соответствующего бюджета бюджетной системы РФ (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов), используемые финансовыми органами для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления».

5. Исходя из теоретических положений, что объект правоотношения может быть использован как один из критериев разделения права на публичное и частное, обосновано, что государственная казна как объект правоотношения в целом определяет связи субъектов финансового правоотношения по образованию и распределению бюджетных средств.

Анализ структуры финансового правоотношения позволил сделать вывод, что в финансово-правовом содержании категории «государственная казна» отражаются права и обязанности субъектов финансового правоотношения (от имени государственной казны выступает Федеральное казначейство), а также собственно механизм функционирования финансового правоотношения через его содержание. Государственная казна в финансовых правоотношениях является особым объектом, позволяющим субъектам, участвующим в финансовой деятельности государства, вступать в соответствующие правоотношения по образованию, распределению и использованию денежных фондов.

6. Казначейское исполнение бюджета подразумевает прежде всего управление финансовыми средствами, составляющими казну.

Анализ действующего законодательства позволил сделать вывод, что Федеральное казначейство является органом государственной власти, через который Российская Федерация реализует свой статус государственной казны. Содержание предоставленных прав органам казначейства свидетельствует о том, что основным «рычагом» управления государством в рамках федерального бюджета и государственной казны являются органы Федерального казначейства.

7. Выявлено, что финансово-правовой, в частности налогово-правовой, способ составляет основу формирования государственной казны, что непосредственно указывает на

принадлежность данного института к финансово-правовым категориям. В свою очередь анализ действующего законодательства позволяет констатировать, что определяющим юридическим критерием разграничения налоговых и неналоговых платежей как финансово-правовых средств формирования казны является признак нормативно-отраслевого регулирования. В частности, взимание налоговых платежей регулируется нормами законодательства о налогах и сборах, в то время как неналоговые обязательные платежи – нормами иных отраслей законодательства, в частности экологического, земельного, патентного, природоохранительного законодательства и др.

8. Обосновано, что финансово-правовое регулирование отношений с особым объектом – государственной казной складывается не только в сфере формирования доходов и иных поступлений, но и в первую очередь из отношений, связанных с распределением и использованием бюджетных средств. Для характеристики отношений, охватывающих последний этап этой деятельности, т.е. процесс использования бюджетных средств государственной казны, применяется финансово-правовая конструкция «расходы бюджетов». Распоряжение бюджетными средствами государственной казны осуществляется таким способом, как утверждение бюджета.

9. К отношениям по принудительному исполнению судебных актов за счет бюджетных средств (в результате кото-

рого происходит расходование бюджетных средств) должны применяться нормы бюджетного законодательства, регулирующего порядок распоряжения бюджетными средствами, что вытекает из особенностей правового статуса публичных субъектов.

Выявлено, что отношения, возникающие в процессе исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, относятся к бюджетным правоотношениям, функционирующим в процессе расходования бюджетных средств государственной казны.

В связи с указанным предлагается внести в ч. 1 ст. 1 БК РФ абз. 3 следующего содержания: «отношения, возникающие в процессе исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

**7. Смирникова Ю.Л. Регулятивная  
функция финансового права:  
системный подход и реализация:  
Диссертация на соискание  
ученой степени доктора  
юридических наук: 12.00.14. М., 2012**

Работа выполнена в Российской правовой академии  
Министерства юстиции РФ. Научный консультант –  
доктор юридических наук, профессор Грачева Елена  
Юрьевна.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Регулятивная функция финансового права понимается как обусловленное объективной необходимостью осуществления публичной финансовой деятельности свойство финансового права, которое выражается в способности отрасли права оказывать правовое воздействие на публичные (централизованные и децентрализованные) финансовые отношения и частные финансовые отношения в случае необходимости обеспечения (защиты) публичного (общественного) интереса.

2. Содержание регулятивной функции финансового права имеет юридический и социальный аспекты, взаимосвя-

занные между собой и заключающиеся в способности отрасли права оказывать специально-юридическое воздействие на сферу финансовых отношений, обеспечивая сочетание статики и динамики финансово-правового регулирования (юридический аспект), преодолевать противоречия между публичным и частным интересом, присущие отношениям в сфере публичной финансовой деятельности, а также предотвращать возможные финансово-правовые конфликты (социальный аспект).

3. Регулятивная функция финансового права включает регулятивно-статическую и регулятивно-динамическую функции. Разграничение между ними обусловлено проявлением двух закономерностей развития права – отражения в праве и правового опережающего отражения. С этих позиций регулятивно-статическая функция финансового права проявляется в способности финансового права отражать сущностные свойства финансовых отношений и организовывать общественные отношения в конкретный период, что выражается в содержании финансово-правовых норм. Регулятивно-динамическая функция финансового права обеспечивает возможность прогнозирования необходимости финансово-правового воздействия на общественные отношения, их преобразование посредством публичной финансовой деятельности с целью обеспечения публичного интереса, поиск наиболее эффективных средств правового воздействия на основе мониторинга финансового законодательства и его

влияния на общественные отношения.

4. Реализация регулятивной функции (регулятивно-статической и регулятивно-динамической функций) отражает эволюционный характер развития финансового права. Регулятивная функция, с одной стороны, действует в границах общественных отношений, составляющих предмет финансового права, а с другой – выступает условием изменения предмета финансового права. Указанные аспекты отражают различия механизмов реализации регулятивно-статической и регулятивно-динамической функций финансового права.

5. Финансы в специально-юридическом смысле определены как опосредуемое нормами финансового права движение финансовых ресурсов в публичных (общественных) целях в связи с образованием, распределением и использованием публичных фондов денежных средств. Специально-юридическое значение категории «финансы» отражает их публичный характер и позволяет объяснить изменения в предмете финансового права.

6. Публичная финансовая деятельность является функцией государства, необходимость которой определяется ее социальной (общественной) ценностью, обусловленной направленностью на выполнение публичных задач уполномоченными субъектами в различных сферах общественных отношений с использованием финансово-правовых средств воздействия.

Роль публичной финансовой деятельности в системе

функций государства определяется следующим: являясь направлением деятельности государства, она имеет собственные объект, методы воздействия и принципы; неотъемлемость этой функции обусловлена тем, что посредством публичной финансовой деятельности создается материальная основа для иных функций государства.

7. Роль финансового права в предотвращении и разрешении политических противоречий в сфере финансовых отношений проявляется через регулятивные свойства отрасли права. Взаимодействие финансового права и политики заключается в их взаимном влиянии с учетом особенностей отношений, составляющих предмет финансового права.

8. Финансово-правовая политика представляет собой понятие финансово-правовой науки, отражая сбалансированное взаимодействие финансового права и политики. Финансово-правовая политика охватывает ту часть финансовых отношений, которые непосредственно связаны с публичной финансовой деятельностью и соответственно с предметом финансового права. Финансово-правовая политика обеспечивает системность финансово-правового регулирования и выполняет задачу прогнозирования финансового правотворчества.

9. В современных условиях усложнения публичной финансовой деятельности в качестве ее признака выступает сочетание финансовой централизации и децентрализации. Финансовая децентрализация связана с необходимостью защи-

ты социального (общественного) интереса и заключается в передаче публичных функций новым субъектам, осуществляющим деятельность в различных сферах финансовых отношений. Финансовая децентрализация обуславливает расширение сферы действия регулятивной функции финансового права и изменение предмета финансового права.

10. Отношения по образованию, распределению и использованию фонда компенсационных выплат являются финансовыми правоотношениями. Особенности указанных финансовых правоотношений заключаются в следующем: 1) обязательным субъектом выступает профессиональное объединение страховщиков, правовой статус которого характеризует его как выполняющего публичные функции субъекта публичной финансовой деятельности; 2) между потерпевшим и профессиональным объединением страховщиков, осуществляющим компенсационные выплаты, отсутствуют страховые договорные отношения.

11. Правовая сущность компенсационных выплат отличается от правовой сущности выплат страховых. Компенсационная выплата имеет финансово-правовую природу. Фонды финансового обеспечения компенсационных выплат (резерв гарантий и резерв текущих компенсационных выплат) – публичные децентрализованные денежные фонды. Фонды финансового обеспечения компенсационных выплат не связаны со страховыми обязательствами страховщиков, формируются помимо страховых резервов, которые являются част-

ными децентрализованными денежными фондами.

12. Совокупность правовых норм, регулирующих образование, распределение и использование компенсационных выплат в отношениях по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств, является институтом финансового права. Данное положение позволило в теоретическом аспекте уточнить систему финансового права, в практическом аспекте – обосновать возможность использования в этих отношениях финансово-правовых средств.

13. Одним из факторов выполнения государством социальных функций является его участие в отношениях по формированию и инвестированию пенсионных накоплений, что и предопределяет целесообразность финансово-правового регулирования фондов пенсионных накоплений. Финансово-правовое регулирование отношений по формированию и инвестированию фондов пенсионных накоплений проявляется в установлении финансово-правового режима взносов (платежей), в совокупности составляющих фонд пенсионных накоплений; регламентации финансово-правовых средств стимулирования формирования пенсионных накоплений; определении особенностей финансовой деятельности субъектов отношений по формированию и инвестированию пенсионных накоплений, что обусловлено необходимостью обеспечения сохранности фондов пенсионных накоплений; юридическом оформлении особенностей учета средств пен-

сионных накоплений; введении в систему правового регулирования отношений по инвестированию средств пенсионных накоплений норм-запретов и норм-ограничений; закреплении процедур финансового контроля в отношениях по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений.

14. Formой реализации регулятивной функции финансового права является правовое регулирование публичной финансовой деятельности, посредством чего оказывается специально-юридическое воздействие отрасли права – одно из направлений финансово-правового воздействия.

15. Финансовое регулирование имеет конституционное и юридическое содержание. Конституционное содержание финансового регулирования обусловлено его определением как исключительного предмета ведения Российской Федерации и в этом смысле отличается следующим: оно является частью государственного суверенитета и централизованной формой обеспечения единства экономического пространства; не исчерпывается полномочием нормативного правового регулирования финансовых отношений; осуществляется в целях реализации государственной финансовой политики в конкретный период социально-экономического развития государства; дискреционными полномочиями в установлении и использовании правовых средств при осуществлении финансового регулирования обладает Российская Федерация; финансовое регулирование и цели государственной финан-

совой политики взаимосвязаны с содержанием регулятивной функции финансового права. Финансовое регулирование с позиции юридического содержания является полномочием субъектов РФ, муниципальных образований по правовому регулированию финансовых отношений и характеризуется следующим: оно реализуется посредством правового регулирования субъектами РФ и муниципальными образованиями финансовых отношений на соответствующей территории; является элементом финансовой компетенции соответствующего публично-правового образования; заключается в конкретизации федерального уровня финансово-правового регулирования.

16. Уровнями правового регулирования публичной финансовой деятельности, на которых реализуется регулятивная функция финансового права, являются международно-правовой, федеральный, региональный (субъектов РФ), муниципальный уровни. При этом базовым для указанных уровней является конституционно-правовой. Сделан вывод, что тенденция конституционализации отрасли финансового права предопределяет содержание регулятивной функции финансового права. Во-первых, конституционно-правовые нормы, регулирующие финансовые отношения, детализируются финансово-правовыми нормами. Во-вторых, преодоление противоречий между публичным и частным интересами, присущих отношениям в сфере публичной финансовой деятельности, возможно только при соблюдении конституцион-

ных принципов взаимодействия общества и государства.

17. Особенности реализации регулятивной функции финансового права на международно-правовом уровне регулирования публичной финансовой деятельности являются:

- 1) использование метода координации интересов субъектов межгосударственного сотрудничества в финансовой сфере;
- 2) принятие финансовых международно-правовых норм и международных договоров Российской Федерации.

18. Выявлена современная тенденция развития финансового правотворчества субъектов РФ, которая заключается в систематизации региональных финансовых нормативных правовых актов в форме консолидации законодательства, направленной на преодоление множественности актов, изданных по одному и тому же предмету регулирования. При этом такая форма систематизации регионального финансового законодательства, как кодификация, представляется нецелесообразной, поскольку ведет к значительному дублированию финансово-правовых норм федерального законодательства.

19. Регулятивная функция финансового права реализуется посредством установления финансово-правовых конструкций, применение которых обусловлено целями и задачами публичной финансовой деятельности. Финансово-правовые конструкции (в нормативном смысле) определены как совокупность финансово-правовых средств, объединенных в целях формирования юридической модели организации финансовых отношений. При этом признается допустимым ис-

пользование в финансовом праве и иных юридических конструкций, сформированных в других отраслях права. Проведена классификация финансово-правовых конструкций, позволяющая повысить эффективность финансово-правового регулирования. Финансово-правовые конструкции подразделяются по степени юридической определенности (нормативные и доктринальные), по специфике содержания (материальные и процессуальные), по способу создания (общие и производные).

**8. Кожевникова С.И. Международные стандарты финансовой отчетности как условие эффективного осуществления финансово-правовой деятельности в Российской Федерации: правовое решение и практика применения: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.04. М., 2015**

Работа выполнена на кафедре финансового права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования РФ, почетный работник науки и техники РФ, заслуженный юрист РФ Грачева Елена Юрьевна.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Вступление России в ВТО и глобализация экономических процессов обусловили особые требования к формиро-

ванию финансовой отчетности. В настоящее время в Российской Федерации реализована основная часть из них, связанная с формированием финансовой отчетности в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (далее – МСФО): а) создана соответствующая законодательная база, включающая процедуры их одобрения; б) сформированы механизмы обобщения и распространения опыта применения названных стандартов; в) определен порядок официального их перевода на русский язык и др. Суть дальнейшего развития бухгалтерского учета и отчетности состоит в активизации использования МСФО для реализации функции формирования информации, определяющей принятие экономических решений заинтересованными внешними и внутренними пользователями путем создания соответствующей инфраструктуры и построения эффективного учетного процесса. Сравнительный анализ Международных стандартов финансовой отчетности и Положений по бухгалтерскому учету показал, что отечественная методология бухгалтерского учета, будучи построенной на основе МСФО, имеет ряд различий, включая понятийный аппарат, способы составления отчета о движении денежных средств, требования к финансовой информации в российском и Международных стандартах финансовой отчетности. Принятие единого российского стандарта финансовой отчетности (далее – РСФО) позволит привести понятийный аппарат, используемый в российском бухгалтерском учете и финансо-

вой отчетности, включая термины, определения и понятия, в соответствие с МСФО.

2. Нормативное закрепление обязанности организаций, составляющих финансовую отчетность по МСФО, включать в перечень отчетности официальные комментарии к ней позволит улучшить качество информации, предоставляемой пользователю бухгалтерской отчетности, что в свою очередь способствует формированию решений, реально отражающих положение дел хозяйствующих субъектов. Между российской системой учета и МСФО в настоящее время продолжают существовать различия в таких элементах учета, как бухгалтерский учет расходов на информационные технологии, оценка деловой репутации, анализ активов, отражение в учете налогов, порядок классификации данных по видам деятельности и др. Устранение названных различий направлено на приведение в соответствие показателей финансовой отчетности организаций с требованиями современной инновационной экономики.

3. Внедрение МСФО для всех организаций без исключения значительно повысит правовую защиту интересов инвесторов и других пользователей финансовой отчетности, поскольку ее представление в соответствии с правилами российского бухгалтерского учета не позволяет дать достоверную оценку деятельности организации. Внедрение МСФО даст возможность заинтересованной стороне сравнивать финансовые отчеты организаций различных организацион-

но-правовых форм и отраслей экономики, что в условиях глобализации создаст дополнительные условия развития российской инновационной экономики путем привлечения инвестиций от зарубежных партнеров.

4. С целью дальнейшего развития бухгалтерского учета и отчетности в соответствии с международными стандартами и расширения сферы действия Федерального закона «О консолидированной финансовой отчетности», т.е. увеличения числа компаний, обязанных формировать консолидированную финансовую отчетность, представляется возможным объединить положения федеральных законов «О бухгалтерском учете» и «О консолидированной финансовой отчетности» в единый Федеральный закон «О национальном бухгалтерском учете в Российской Федерации», содержащий единые правила бухгалтерского учета и финансовой отчетности для всех отраслей экономики и финансов. Разработка универсального методического обеспечения процесса формирования консолидированной финансовой отчетности связана с тем, что она является лишь одной из разновидностей бухгалтерской отчетности организации.

5. Формирование и нормативное закрепление единых правил бухгалтерского учета и финансовой отчетности для всех отраслей экономики и финансов позволит формализовать процесс составления консолидированной финансовой отчетности в каждой группе организаций вне зависимости от организационно-правовой формы, применяемых стандар-

тов, технических и других возможностей субъектов хозяйственной деятельности.

Это будет способствовать преодолению несоответствия индивидуальной консолидированной финансовой отчетности в группе организаций различных отраслей, вызванного применением положений федеральных законов «О бухгалтерском учете» и «О консолидированной финансовой отчетности».

6. Расширение сферы применения МСФО настоятельно диктует необходимость осуществления государственного контроля за их соблюдением и правильностью применения. Для этого представляется возможным дополнить полномочия по контролю Федеральной службы по финансово-бюджетному надзору следующими:

а) осуществлять контроль за порядком составления финансовой отчетности организациями в соответствии с МСФО;

б) проводить мониторинг своевременности представления и опубликования годовой и промежуточной консолидированной финансовой отчетности организациями в соответствии с МСФО;

в) утверждать регламент составления финансовой отчетности;

г) осуществлять контроль за единообразным использованием МСФО.

7. С целью повышения качества консолидированной фи-

нансовой отчетности в соответствии с МСФО на территории Российской Федерации следует дополнить полномочия Минфина России, предусмотренные положениями постановления Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» о государственном контроле (надзоре) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов, нормой о государственном надзоре за:

- а) представлением и публикацией консолидированной финансовой отчетности в соответствии с МСФО;
- б) качеством отчетности, представляемой в соответствии с МСФО.

Реализация названных полномочий позволит заложить основы финансового контроля внутри страны при переходе к применению МСФО и за правильностью их внедрения.

8. Особая роль в условиях перехода на инновационную модель развития государство возлагает на аудит как разновидность финансового контроля. В этой связи предлагается дополнить Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» нормой, предусматривающей юридическую ответственность аудиторских организаций и аудиторов, что позволит привлечь их к ответственности за недостоверность результатов аудиторской проверки. Усиление ответственности аудиторских организаций и аудиторов за представление недостоверной финансовой отчетности и дальнейшая гармонизация национального регулирования аудиторской деятельности с

нормами международных стандартов аудита будут способствовать снижению коррупционных проявлений в финансовой сфере и развитию инновационной деятельности хозяйствующих субъектов различных форм собственности.

9. Совершенствуя правовую основу финансовой отчетности, государство открывает возможности для увеличения инвестиций в современную экономику, делая ее привлекательной для зарубежных инвесторов. Внедрение положений МСФО во всех сферах общественной жизни, включая бюджетную, обеспечивает открытость, прозрачность и понятность финансовой информации для инвесторов, установление эффективного финансового контроля на федеральном уровне, недопущение финансовых правонарушений. В этой связи принятие федерального закона «О финансовом контроле в Российской Федерации», в основу которого будут положены принципы МСФО и принципы международного аудита, позволит создать единую правовую основу урегулирования финансового контроля экономической деятельности всех хозяйствующих субъектов, включая бюджетные организации.

**9. Ларина О.Г. Система финансовых прерогатив государства в России второй половины XVII – начала XX века (историко-правовое исследование): Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.01. М., 2011**

Диссертация выполнена на кафедре истории государства и права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина. Научный консультант – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ Исаев Игорь Андреевич.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Финансовые прерогативы государственной власти, выступая важнейшим инструментом государственной финансовой и экономической политики России во второй половине XVII – начале XX в., рассматриваются автором как исключительные финансовые права верховной власти, провозглашаемые с целью получения доходов бюджета от прибыли в той или иной сфере деятельности и (или) в интересах общества. С позиций использования в исследовании категори-

ального аппарата аргументируется, что многие правовые институты в истории и современности России имеют в своей сущностной основе исключительное финансовое право государства (регалия, экспроприация, эмиссия денежных знаков, сфера естественных монополий и т.п.).

2. Исследование историко-правовых аспектов финансовых прерогатив государства в XVII–XX вв. позволяет сформулировать закономерности в развитии этого института и выделить несколько периодов (этапов) в развитии исключительных финансовых прав государства.

На первом этапе (до начала XVIII в.) были заложены основные легальные категории, механизмы и принципы установления новых источников регалийных доходов, монополизации промыслов и управления ими. На этом этапе помимо исторически сложившихся царских финансовых прерогатив (право царской охоты, ловли, бортничества, монетная регалия) стали появляться новые виды регалийных прав государства (питейная, соляная регалии).

Вторым этапом (первая половина XVIII – середина XVIII в.) можно считать процесс непосредственного использования государством исключительного финансового права. В целом, говоря о системе нормативных актов, период характеризовался несогласованностью законодательства, однако в сфере использования финансовых прерогатив законодательный массив отличался более высоким уровнем юридической техники и степенью согласованности норм.

На третьем этапе (вторая половина XVIII – начало XX в.), который можно назвать периодом трансформации исключительного права, по различным основаниям отпадает необходимость использования исключительного финансового права, однако отчетливо прослеживается его влияние на дальнейшее развитие определенных сфер отношений.

Из предлагаемой периодизации необходимо выделить ряд исключений: железнодорожная регалия, имевшая в России особую историю создания и развития; монетная регалия, которая в настоящее время находится на втором этапе развития. К исключениям из правил можно отнести и такие группы промыслов, которые периодически монополизировались, потом отдавались правительством в свободную торговлю, затем снова монополизировались и т.п. (многие группы товаров в начале XVIII в., поташ). Кроме того, многообразие институтов и явлений государственно-правового регулирования финансовых отношений в истории России позволяет утверждать, что некоторые финансовые прерогативы не вписываются в предложенные хронологические периоды, поэтому последние к их развитию не могут быть применимы. Для этих правоотношений может устанавливаться следующая схема развития: подготовительный этап, этап применения исключительного финансового права, этап трансформации или прекращения использования финансовой прерогативы.

3. Одним из наиболее часто используемых государством

исключительных прав в XVII – начале XIX в. была регалия. Система государственных регалий и ее правовое регулирование выстраивались в соответствии с требованиями политической, социальной, экономической ситуации. Изучение системы государственных регалий и ее функционирование позволяет сформулировать следующие способы реализации регалии, устанавливавшиеся в законодательстве второй половины XVII – начала XX в.: первый механизм реализации исключительного права – установление монополии, полной или частичной, на какой-либо вид деятельности или товар; второй способ реализации регалийного права – введение откупной системы.

4. В настоящей работе автор исходил из утверждения регалийной природы казенного предпринимательства в рассматриваемый период, что основано на следующих посылах.

Во-первых, государство, участвуя в экономических отношениях в качестве самостоятельного субъекта, использует особое, исключительное право на осуществление определенного вида коммерческой деятельности исходя из его возможности устанавливать свои «правила».

Во-вторых, как правило, государство «разрабатывает» прибыльные или стратегические отрасли хозяйства. Здесь, без сомнения, можно говорить о фискальной монополии, которая служит цели получения максимальной прибыли.

5. Наиболее эффективно применяемым в сфере пополне-

ния бюджета исключительным правом государства являлись винная (до настоящего времени) и соляная (до начала XIX в.) регалии, правовому регулированию которых была посвящена значительная часть нормативных актов. Государственная и общественная значимость указанных регалий требовала принятия кодифицированных законодательных актов с высоким уровнем юридической техники, поскольку несовершенство соляного и питейного законодательства напрямую влияло на уровень поступающих в казну доходов. Примером могут служить Уставы о соли 1727 и 1781 гг., Устав о винокурении 1765 г., Устав о вине 1781 г. и др.

6. Реформирование и эволюция системы финансовых прерогатив в России второй половины XVII – начала XX в. проходили в контексте общих усилий правительства по упорядочению финансового законодательства и поиска новых источников доходов бюджета. Стремясь упорядочить разрозненные финансовые отношения, законодатель исходил из основополагающего принципа – достижение максимальной прибыли при минимальных затратах, поэтому реформы управления не всегда проходили успешно. Приказная система управления доменными промышленными и регалийными доходами имела хаотичный характер. Приказы иногда дублировали полномочия, функции управления промышленностью были разделены между несколькими приказами. В приказном управлении до реформ Ивана IV уравнивались привилегии государства и царя.

7. Важными функциями государственного управления в сфере защиты исключительных финансовых прав в XVIII в. являлись государственный контроль за поступлением регалийных доходов и борьба с казнокрадством. Особое место в управлении регалийными доходами в XVIII в. занимали некоторые категории должностных лиц или структурные подразделения. Это в первую очередь фискалы, вальдмейстеры, камериры (казначей), корчменные команды (соляные, лесные, водные объездчики) и др. Незавершенность коллежской реформы Петра I не позволила реализовать потенциал финансового управления, заложенный в качественном законодательстве (подробных регламентах, обстоятельных инструкциях), что объяснялось рядом причин (кадровым вопросом, уровнем экономики и социальной обстановкой в стране).

8. Создание министерской системы управления в России начала XIX в. привело к более эффективному использованию исключительных финансовых прав государства. Законодательство, регламентирующее процесс управления государственным имуществом и имущественными правами, было направлено на приумножение национального богатства за счет государственного имущества, объектов государственной собственности, достигаемое обеспечением сохранности названного имущества путем усиления государственного финансового контроля и приобретением нового вида имущества; приращение государственной казны за

счет использования институтов купли-продажи, концессии имущественных объектов государственной собственности; вклад государственного имущества в торговый баланс страны путем вовлечения доменов в осуществление импортных отношений, предоставления объектов в аренду, концессию иностранным предпринимателям. Параллельно укреплялся финансовый контроль, осуществлялась борьба с казнокрадством и коррупцией, что способствовало стабилизации финансовой системы и совершенствованию регулирования бюджетного процесса в России.

9. Оценивая правовую основу установления и осуществления исключительных финансовых прав государства, можно проследить, что вторая половина XVII в. характеризовалась фрагментарностью и непоследовательностью нормативных актов в области финансовых прерогатив государства. Первая половина XVIII в. была периодом формирования и развития основных направлений правовой политики Российского государства в области монополизации различных отраслей хозяйства и регализации многих промыслов. Это время отмечено становлением законодательной базы функционирования регалий, монополий, откупов и создания структуры управления системой регалийных промыслов и доходов, активным институциональным оформлением правительственной деятельности в промышленной сфере, становлением системы юридического инструментария решения финансовых задач. В то же время анализ законо-

дательных основ финансовых прерогатив государства показывает отсутствие четко определенных, постоянно действующих принципов, регулирующих правительственные мероприятия и определяющих эффективную правовую политику в области регалийных доходов в России.

10. В начале XX в. государство продолжало использовать ряд финансовых прерогатив в виде почтовой регалии, участия в железнодорожном домене в качестве собственника, установления винной монополии и др. вплоть до 1917 г., когда изменившиеся принципы государственной политики повлекли всеобщую монополизацию государственного хозяйства.

11. Исторический опыт установления и применения финансовых прерогатив свидетельствует о необходимости реформирования сферы естественных монополий и управления государственным имуществом. Нового подхода требует государственно-правовое регулирование оборота табачной и алкогольной продукции.

**10. Гинзбург Ю.В. Формирование предмета науки финансового права в России в XIX – начале XX в.: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.04. М., 2014**

Диссертация выполнена на кафедре финансового права факультета права НИУ «Высшая школа экономики». Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Козырин Александр Николаевич.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Зарождение российской науки финансового права было объективно связано с процессом развития экономики и с усложнением государственного хозяйства. Реформы в области финансового управления предполагали их научное обоснование и кадровое обеспечение. До XVIII в. такая подготовка осуществлялась непосредственно в правительственных учреждениях. Постепенно практический опыт обобщался, появлялись научные труды по государственному хозяйству, в университетах открывались кафедры финансово-правового профиля.

2. Проведенное исследование показало, что, несмотря на наличие острых государственных потребностей, формирование и развитие науки финансового права в России происходили не в недрах государственной администрации (в министерствах и ведомствах), а в университетах – основных центрах науки и знания. Практическая значимость финансово-правового знания определяла основные направления исследований, которые проводились университетской профессурой. Это обусловило взаимопроникновение научного знания, что позволило сочетать применение юридического, экономического и исторического подходов к изучению финансово-правовых явлений.

3. Российская наука финансового права возникла на стыке двух направлений – политической экономии, выделившейся к концу XVIII в. из нравственной философии, и государственно-правового блока юридических наук (камеральных наук – в терминологии XIX в.).

Формирование предмета дисциплины и соответственно науки финансового права связано с институциональными изменениями, вызванными университетской реформой 1863 г., в соответствии с которой на юридических факультетах российских университетов появились кафедры финансового права.

4. Российская финансово-правовая наука XIX – начала XX в. формировалась в контексте влияния европейской научной мысли. В начале XIX в. влияние оказывалось

непосредственно, поскольку наукой и преподаванием в России занимались приглашенные иностранные профессора. Со второй половины XIX в. это влияние становится опосредованным: несмотря на то что университетские кафедры стали занимать российские ученые, их научные командировки в западноевропейские университеты свидетельствуют о непрекращающемся влиянии европейской научной мысли на развитие финансово-правовой науки. Предметом заимствования становились темы и методология научных исследований, терминологический аппарат.

5. Среди источников науки финансового права преобладали учебники, отражавшие полный курс финансового права, и учебные пособия, излагавшие отдельные вопросы дисциплины финансового права.

Особое значение учебников среди источников науки финансового права обуславливалось тем, что они не только имели методическое значение, но и отражали научную позицию автора по основным вопросам науки финансового права. Во многом это было вызвано малочисленностью научных монографических и периодических изданий, в том числе отсутствием специализированных журналов по финансово-правовой проблематике. Публикации по финансовому праву в общественно-политических периодических изданиях затрагивали актуальные темы финансовой жизни общества и отражали не столько научные, сколько политические взгляды исследователей на проводимые финансовые рефор-

мы.

6. Российской науке финансового права на протяжении всей ее истории свойствен последовательно-поступательный характер развития. При этом каждый исторический период науки характеризуется особенностями социально-политических условий, в которых происходит формирование научного знания, что обуславливает постоянное обновление предмета науки, категориального аппарата и методов исследования.

В изучаемый период можно выделить два этапа в развитии науки финансового права. Первый этап (начало XIX в. – 1863 г.) характеризуется накоплением знаний и формированием науки финансового права на стыке политической экономики и юриспруденции (протофинансовое право). Предмет науки финансового права в первой половине XIX в. развивается как симбиоз юридической и финансовой (экономической) наук. Финансовая проблематика изучается на примерах действующего законодательства, а финансово-правовые дисциплины преподаются на юридических факультетах университетов. На втором этапе (1863–1917 гг.) происходит институционализация финансового права как самостоятельной отрасли научного знания.

7. В ходе дискуссии второй половины XIX – начала XX в. в отношении предмета науки финансового права сформировались два подхода, которые условно можно назвать «узким» и «широким». В соответствии с первым (узким) подходом в

предмет финансового права включались исключительно отношения по аккумулированию доходов. Осуществление расходов государством оставалось вне поля зрения представителей финансово-правовой науки. Второй подход (широкий) к трактовке предмета науки финансового права включал исследование как доходов, так и расходов государства.

Важным итогом дискуссии вокруг предмета финансового права стало признание расширительного подхода к его толкованию, а также осознание учеными-финансистами себя в качестве представителей юридической науки, следствием чего явилось отделение предмета науки финансового права от предмета науки о финансах, а также размежевание юридического и экономического подходов в изучении финансовых явлений.

# **11. Павлюченко М.В. Развитие учения о предмете советского финансового права (1917–1991 гг.): Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. М., 2008**

Работа выполнена на кафедре финансового права Государственного университета «Высшая школа экономики». Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Ялбулганов Александр Алибиевич.

## **Положения, выносимые на защиту:**

1. Формирование и функционирование науки финансового права в советский период включает два этапа: зарождение науки (с конца 1917 г. – до конца 1930-х гг.) и ее становление (с начала 1940-х – до конца 1980-х гг.).

Этап зарождения науки советского финансового права можно охарактеризовать как период, когда основные концептуальные положения науки советского финансового права были сформированы недостаточно для того, чтобы говорить о ее зрелости (например, предмет и методы исследования, теоретически развитый понятийный аппарат с присущим ему свойством системности).

Этап становления науки советского финансового права (начало 1940-х – конец 1980-х гг.) – это период, когда наука обрела свою самостоятельность, окончательно обособившись от государственного и административного права. На протяжении этого этапа в результате целенаправленных исследований по основополагающим проблемам советского финансового права сформировался теоретико-понятийный аппарат, наличие которого позволило утверждать о существовании финансового права в качестве самостоятельной отрасли советской юридической науки.

2. На всем протяжении исследуемого периода наука финансового права отличалась крайней степенью идеологизированности. Идеологический фактор не раз ставил под угрозу само существование финансово-правовой науки, которая на протяжении ряда лет (в 1930-х гг.) признавалась «чуждой» социалистическому праву, а преподавание соответствующей дисциплины в вузах СССР было запрещено.

3. На протяжении первого периода истории советского права преобладали исследования в области бюджетного права (А.М. Гурвич, С.А. Котляревский, Н.Н. Ровинский и др.).

На втором этапе наряду с бюджетной проблематикой появляются исследования по правовому регулированию налоговых отношений (М.И. Пискотин, С.Д. Цыпкин и др.), что объяснялось предпринимавшимися в то время попытками реформировать систему управления советской экономикой, повысить ее эффективность и производительность.

4. Одним из основных результатов теоретических дискуссий, которые велись в исследуемый период по проблемам финансового права, стал вывод о том, что советское финансовое право является самостоятельной отраслью социалистического права.

Для «самостоятельности» финансового права требовалось наличие предмета правового регулирования – основного критерия, а также особого метода правового регулирования – дополнительного критерия такой самостоятельности.

В исследуемый период был выработан единый подход к определению предмета финансового права, под которым понимались обладающие определенными особенностями финансовые общественные отношения. Эти отношения имеют властно-имущественный характер, так как возникают по поводу денежных средств (имущественный элемент), а одним из субъектов отношений всегда выступает государство (властный элемент).

Метод финансового права определялся как совокупность юридических приемов (способов) воздействия на финансовые общественные отношения, составлявшие предмет его регулирования.

5. Существенной особенностью предмета финансового права, позволившей четко отграничить его от предмета административного права, признавался денежный характер отношений, регулируемых нормами финансового права.

6. Вкладом в развитие науки советского финансового пра-

ва стало учение о финансовой деятельности Советского государства, в наиболее полном виде представленное в работах Е.А. Ровинского. Финансовая деятельность государства определялась в качестве организационной основы финансового права.

Финансовые отношения возникают в процессе финансовой деятельности государства, под которой понимался процесс планового осуществления Советским государством аккумуляции, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, с помощью которых обеспечивалось практическое осуществление его задач и функций в конкретный период развития.

Само же советское финансовое право определялось как самостоятельная отрасль социалистического права, представляющая собой совокупность юридических норм, которыми финансовая деятельность государства регламентировалась.

7. Под системой советского финансового права понимались единство, взаимосвязь и дифференциация финансово-правовых норм по отдельным институтам и разделам отрасли финансового права, с учетом особенностей содержания регулируемых ими общественных отношений.

Была единодушно воспринята точка зрения, впервые высказанная Р.О. Халфиной, относительно построения системы отрасли советского финансового права с выделением в ее структуре общей части, при построении которой исполь-

зуются правовые критерии, и особенной части, при построении которой используются критерии экономического содержания норм и правоотношений с учетом их юридической специфики.

В науке советского финансового права утвердилось также воззрение, согласно которому в общей и особенной частях финансового права содержатся «разнокалиберные» правовые образования: менее крупные – «институты финансового права», и более крупные – «разделы финансового права».

По мнению советских ученых, четко сформированная система советского финансового права позволяла более ясно определить круг общественных отношений, регулируемых данной отраслью права, и отграничить эти отношения от отношений, регулируемых смежными отраслями права – государственного, административного, гражданского права и др. Иными словами, она позволяла более четко установить предмет финансово-правового регулирования.

8. Предмет советского финансового права в значительной степени был предопределен экономическим строем Советского государства и характером проводимой экономической политики.

Господствующее положение государственной собственности в экономическом укладе СССР, монополия государства на ряд ключевых видов экономической деятельности (валюта, страховая и банковская деятельность) предопределили включение в предмет финансового права таких его подот-

раслей (разделов), как валютное, страховое, банковское, инвестиционное право.

В настоящее время, когда все формы собственности на конституционном уровне признаны равноправными, ликвидирована монополия государства в валютной, банковской сферах, в области страхования, включение в качестве разделов финансового права банковского, страхового, валютного, инвестиционного права представляется явным анахронизмом, игнорирующим современные экономические реалии. В этой связи необходимо провести скорейшее уточнение и исправление содержания учебного курса «Финансовое право» в действующем образовательном стандарте по юриспруденции.

Очевидно, что перечисленные правовые образования являются комплексными и сочетают в себе элементы частного-правового и публично-правового регулирования. В предмет финансового права должны быть включены только публично-правовые аспекты перечисленных разделов.

**12. Сапунов М.В. Правовые основы становления и развития системы государственного управления финансами в Российской империи XIX века: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.01. М., 2012**

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права Международного юридического института. Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент Чердаков Олег Иванович.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Государственное управление финансами в Российской империи можно определить как организационно-правовую деятельность государственных органов по созданию целостной системы аккумулирования, распределения и использования финансовых ресурсов, а также контроля за данными процессами.
2. Система государственного управления финансами в Российской империи может быть представлена как един-

ство организационных и институциональных элементов. В организационном плане она объединяет совокупность государственных структур, непосредственно осуществлявших управление финансами, и нормы права, регулировавшие деятельность этих органов. В институциональном плане она состояла из важнейших элементов, к которым следует отнести бюджетный процесс, финансовый контроль, государственный кредит и банковский кредит, а также нормы права, регулировавшие данные институты.

3. Концептуальные основы создания системы государственного управления финансами были сформированы в работах отечественных исследователей и государственных деятелей первой четверти XIX в.: М.М. Сперанского, Н.С. Мордвинова, М.Ф. Орлова, И.Н. Тургенева. В практической реализации идей государственного управления финансами сыграли важную роль министры финансов изучаемого периода, в первую очередь Н.Х. Бунге, М.Х. Рейтерн, С.Ю. Витте. В целом создание системы государственного управления финансами в Российской империи опиралось на передовые доктринальные разработки своего времени.

4. Началом практического формирования системы государственного управления финансами в Российской империи можно считать создание Министерства финансов в первой четверти XIX в. В то же время система государственного управления финансами была окончательно сформирована во второй половине XIX в. в результате бюджетной реформы

и создания государственного финансового контроля.

5. Основные этапы формирования системы государственного управления финансами в Российской империи:

1) этап становления концептуальных и организационных основ системы государственного управления финансами (первая четверть XIX в.);

2) этап завершения формирования нормативной и организационной базы системы государственного управления финансами (великие реформы);

3) этап совершенствования нормативно-правового обеспечения функционирования системы государственного управления финансами (последняя четверть XIX в.).

6. Особенности нормативно-правового регулирования деятельности системы государственного управления финансами в Российской империи изучаемого периода стали наличие множественности форм такого регулирования и преобладание подзаконного нормотворчества.

7. Потребности правового регулирования деятельности государства по управлению финансовой системой привели во второй половине XIX в. к формированию новой отрасли права – финансового права. Ее нормы были ориентированы в первую очередь на повышение эффективности работы финансового механизма, на укрепление всех составных частей системы государственного управления финансами.

**13. *Пилипенко А.А.* Принципы  
финансового права России и  
их нормативное закрепление:  
Диссертация на соискание  
ученой степени кандидата  
юридических наук: 12.00.04. М., 2013**

Работа выполнена на кафедре административного и  
финансового права МГИМО МИД России. Научный  
руководитель – доктор юридических наук, профессор  
Грачева Елена Юрьевна.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. В основу разработки принципов финансового права как отрасли российского права положена авторская концепция, включающая в себя следующие основные элементы, представляющие собой совокупность теоретических положений: об обязательности нормативного закрепления основополагающих начал финансового права; объединении принципов финансового права в единую систему; о системе источников, в которых находят свое отражение принципы финансового права; критериях принципов финансового права, определяющих относимость конкретных нормативных положений к принципам финансового права; об иерархии принципов фи-

нансового права; об иерархии источников финансового права; основных категориях данной концепции и их определениях, к которым относятся понятия принципов финансового права, источников финансового права, иерархии принципов финансового права, базирующихся на иерархии источников финансового права; о разграничении принципов, присущих финансовому праву в целом как отрасли, и принципов, характеризующих отдельные подотрасли и институты, такие как бюджетное право, налоговое право, право денежного обращения, валютное право и др.

2. На основе анализа различных точек зрения ведущих ученых сформулированы, упорядочены и дополнены следующие авторские понятия принципа, системы принципов, источника и иерархии источников финансового права.

Принципы финансового права, представляющие собой основополагающие нормативные положения, непосредственно закрепленные в действующем законодательстве, которые определяют концептуальные правовые основы создания, направленности и функционирования данной отрасли права, регламентируют наиболее важные социальные отношения, возникающие в финансовой деятельности государства, муниципальных образований, и охраняются от нарушений мерами юридического воздействия. Рассмотрение принципов финансового права как системного явления позволяет конкретизировать общетеоретические позиции финансового права как отрасли права, выявить сущность рассматри-

ваемых явлений, подчеркнуть взаимосвязи и влияние принципов друг на друга, определить цели и задачи финансового права в современных условиях развития нашего общества.

Система принципов финансового права – это структурно упорядоченное единство нормативных предписаний, которые обладают собственной структурой, являются относительно самостоятельными, стабильными, взаимодействуют между собой внутри единой системы и с иными правовыми образованиями российского законодательства в целях обеспечения наиболее полного и эффективного нормативно-правового регулирования соответствующих финансовых отношений.

Источник финансового права представляет собой форму выражения и закрепления действующих финансово-правовых норм, содержащих положения, регулирующие финансовую деятельность государства и его органов, муниципальных образований, предприятий и организаций всех форм собственности, а также граждан России и иных физических лиц.

Иерархия источников финансового права – это организационная структура источников финансового права, обусловленная их юридической силой и проявляющаяся во взаимных связях на соответствующих уровнях вертикальной и горизонтальной структур законодательства.

3. Обоснована необходимость выделения определенных критериев в целях отнесения тех или иных теоретических положений к принципам финансового права.

Предлагаются следующие уточненные и упорядоченные критерии принципов финансового права: полнота; непротиворечие Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права, целям и задачам финансового права, общей структуре и иным принципам финансового права; взаимная независимость; подчиненность цели финансового права как отрасли права и вытекающим из нее задачам; установление принципов на государственном или муниципальном уровне и обеспечение их средствами государственной защиты; качественная определенность, т.е. наличие специфического содержания, отличающегося от содержания других принципов; нормативная закреплённость в действующем законодательстве.

Данные критерии позволяют отграничить принципы финансового права от принципов-идей, так как ранее они формировались в виде идей, не имеющих нормативного закрепления. По мере развития права часть идей приобретала нормативное выражение. В связи с тем, что теория права вообще и теория финансового права в частности к настоящему времени сформировались достаточно полно, представляется возможным отказаться от теоретических положений, связанных с принципами-идеями.

4. Предложена иерархия принципов финансового права, которая позволяет углубить теоретические представления о значимости принципов и их роли в регулировании финансовых отношений и включает в себя следующие уровни:

конституционные принципы; межотраслевые общеправовые принципы, которые находят проявление не только в финансовом, но и в иных отраслях права; отраслевые принципы – общие принципы финансового права; принципы подотраслей и институтов финансового права (бюджетного, банковского, налогового права и др.).

5. Система общих принципов финансового права включает в себя законность; федерализм; приоритет в области финансовой деятельности государства и муниципальных образований представительных органов перед исполнительными органами государственной власти; единство финансовой системы Российской Федерации; обеспечение сбалансированности публичного и частного интересов субъектов финансового права; гласность; плановость в создании, распределении и использовании фондов денежных средств государства и муниципальных образований; целенаправленное распределение и использование финансовых ресурсов; контроль финансовых органов, а также уполномоченных ЦБ РФ кредитных организаций за исполнением финансовых обязательств; неотвратимость ответственности за финансовые правонарушения.

6. Изменение экономического строя и связанных с ним общественных, в том числе и финансовых, отношений обусловило необходимость регулярного изменения действующего финансового законодательства, что повлекло за собой не только увеличение объема действующего законодатель-

ства, но и возникновение противоречий между отдельными нормативными актами, а также нормами внутри нормативно-правового акта.

В связи с изложенным автором отмечено возрастающее значение принципов финансового права, которое заключается в том, что они содействуют объединению норм, институтов, подотраслей финансового права в общую систему; выражают наиболее важные начала финансового права, служат исходной точкой для толкования его норм; характеризуя основные черты российского финансового права, служат отправным положением при их сопоставлении с аналогичными правовыми образованиями иностранных государств.

Теоретическая значимость работы состоит в систематизации и расширении научных знаний в сфере финансового права в части, касающейся генезиса принципов и источников финансового права, выработке и упорядочении концептуальных положений о понятии, сущности и содержании принципов и источников финансового права, а также их иерархии.

# **14. Ворочевская О.В. Финансово-правовой спор в деятельности судов общей юрисдикции: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. М., 2008**

Работа выполнена на кафедре финансового права Российской академии правосудия. Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ Запольский Сергей Васильевич.

## **Положения, выносимые на защиту:**

1. Финансово-правовые споры являются самостоятельным видом спора, возникающим между частными и публичными субъектами в сфере применения публичного права, но отличаются от публично-правового спора по основаниям возникновения и применяемым санкциям, по источникам закрепления, по характеру. Поэтому виды финансово-правовых споров могут определяться по различным основаниям и по инициативе как частного, так и публичного субъектов. Целью гражданского производства юрисдикционного характера является рассмотрение и разрешение индивидуальных споров о финансовом праве.
2. Конкретные задачи производства по финансово-право-

вым спорам в судах общей юрисдикции состоят в своевременном, полном и объективном выяснении обстоятельств дела, разрешении его в точном соответствии с законом и обеспечении исполнения вынесенного судебного решения, а в конечном счете – в укреплении законности и правопорядка в Российской Федерации.

3. Ввиду особенностей процессуальной природы, доказательственной базы методика рассмотрения и способы разрешения финансово-правовых споров приобретают все большую значимость в деле развития и укрепления российской судебной системы, становятся допустимым критерием возможной специализации судов по видам деятельности.

4. Императивность и формальная определенность норм финансового права требуют углубленного изучения обстоятельств дела, правового положения сторон, существа применяемых правовых предписаний, чему пока не в полной мере содействует гражданско-процессуальная форма рассмотрения таких споров.

5. Законодательство и судебная практика должны содержать критерии подведомственности финансово-правовых споров судам вообще, разграничения подведомственности этих споров между судами и подсудности по категориям и видам споров.

6. Предотвращение возникновения финансово-правовых споров и их правильное разрешение во многом связано с уровнем правовой работы государственных органов, участ-

вующих в рассмотрении таких споров в качестве истца, ответчика или в ином процессуальном качестве. Необходимо совершенствовать каноны обратной связи между судами и органами государственной власти в целях предотвращения возникновения финансово-правовых споров.

7. Установление иммунитета бюджета в отношении исполнения судебных решений по финансово-правовым спорам в части взыскания денежных средств из федерального, регионального и местного бюджетов противоречит международно-правовым обязательствам Российской Федерации. Европейский Суд по правам человека неоднократно признавал не соответствующим Конвенции о защите прав человека и основных свобод действующий механизм взыскания денежных средств с казны Российской Федерации.

**15. Комарова Г.В. Финансовая система государства как объект судебной защиты: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. М., 2011**

Работа выполнена на кафедре финансового права Российской академии правосудия. Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ Запольский Сергей Васильевич.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Финансовая система государства – это единый характеризующийся целостностью составляющих его элементов, их взаимозависимостью и взаимообусловленностью комплекс финансовых институтов и соответствующих им правоотношений, управомоченных субъектов, процедур осуществления финансовой деятельности, функционирование которого регулируется нормами права, устанавливающими юридические средства формирования, распределения и организации использования публичных денежных фондов, и в этом качестве выступающий как самостоятельный объект судебной защиты.
2. К правовым способам стабилизации финансовой систе-

мы следует отнести совокупность приемов воздействия государства в лице уполномоченных органов и учреждений на функционирование финансовых институтов, выражающегося в формулировании в нормах права запретов, позитивных обязываний и дозволений для участников финансовой деятельности государства (органы законодательной власти), правоприменения и в оценке соблюдения общеобязательных правил, имеющих нормативную природу (органы исполнительной власти), рассмотрении финансово-правовых споров и дел по обжалованию актов управления (судебная власть).

3. Элементы финансовой системы Российской Федерации классифицированы:

а) по критерию связи с финансовой деятельностью государства: финансовые институты, непосредственно обеспечивающие финансовую деятельность (бюджеты, государственные внебюджетные фонды (понимаемые как фонды и юридические лица) и связанные с ними отношения); институты, связанные тем или иным образом с финансами, но функционирующие в коммерческом режиме, деятельность которых подлежит регулированию в рамках осуществления финансовой деятельности государства;

б) по материальному критерию, с учетом связи соответствующего фонда с функциями государства: централизованные элементы (бюджеты, внебюджетные фонды); децентрализованные элементы (финансы организаций, предприятий);

в) с точки зрения функционирования финансовой системы: элементы, напрямую обусловленные функционированием фондов (бюджеты как фонды, внебюджетные фонды, фонды предприятий и организаций); институты, связанные с определенным видом деятельности (банковский, государственный и муниципальный кредит; разновидности финансовых правоотношений, сопутствующие функционированию финансовой системы);

г) с точки зрения регулирования отраслями права, степени общественной значимости: публичные институты (бюджеты; государственный и муниципальный кредиты; государственные внебюджетные фонды); частные институты (финансы организаций и предприятий).

4. Категории «публичный финансовый фонд» и «система фондов» такого рода есть не только учетно-организационные понятия, но и особые юридические конструкции, призванные создать соответствующий правовой режим оборота финансовых ресурсов и «вооружить» правоприменительные и юрисдикционные органы средствами защиты законных публичных и частных финансовых интересов государства, граждан и организаций в необходимых случаях.

5. Расходы на функционирование судебной системы с точки зрения их места в системе расходов государства являются расходами централизованного фонда – бюджета Российской Федерации в составе финансовой системы и относятся к группе затрат непроизводственного характера исходя

из направленности на реализацию задачи судебной деятельности – осуществление правосудия как государственно значимой функции. С точки зрения режимных характеристик расходы на судебную систему и судебную деятельность осуществляются из бюджетного фонда на безвозмездной и безвозвратной основе в рамках исполнения обязательств, учитывающих целевые программы в области поддержки судебной системы, и не могут быть связаны с финансовыми последствиями судебной деятельности.

6. Судебная защита финансовой системы страны охватывает не только содействие в обеспечении имущественных интересов государства, но и гарантированное удовлетворение прав и законных интересов граждан и организаций в области финансов. В то же время публичные финансовые интересы должны находиться под приоритетной защитой, поскольку суд, защищая публичные интересы, обеспечивает тем самым возможность удовлетворения частных имущественных интересов, связанных со сферой финансов.

7. Споры, возникающие в связи с функционированием финансовой системы, могут быть классифицированы: а) по критерию отраслевой принадлежности отношений, выступающих предметом спора: финансовые (в том числе налоговые, бюджетные и др.); гражданско-правовые (в связи с деятельностью субъектов права, в том числе предпринимательского характера, формированием публичной собственности; кредитно-расчетные и др.); валютные; административ-

но-управленческие (в связи с реализацией контрольно-регулятивных функций в сфере финансов); б) по экономическим предпосылкам: имущественные (экономические, собственно финансовые) по формированию доходов (прибыли) собственниками, в сфере имущественного оборота собственности и права собственности (в связи с уплатой налогов и сборов); неимущественные (организационные), в том числе судебные процессуальные (в связи с разрешением конфликтов относительно, например, бюджетного устройства (разграничение доходов и расходов между бюджетами и т.п.)).

**16. Старовикова И.Д.**

**Административная ответственность  
за правонарушения в области  
финансов: Диссертация на  
соискание ученой степени  
кандидата юридических  
наук: 12.00.14. Омск, 2008**

Работа выполнена на кафедре юридических дисциплин Омской академии МВД России. Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент Опарин Виталий Николаевич.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Финансовую ответственность (а также ее разновидности – налоговую, бюджетную, валютную, банковскую и др.), налагаемую за противоправные деяния в публично-правовой сфере, надлежит рассматривать не как самостоятельный вид юридической ответственности, а как разновидность административной ответственности за правонарушения в области финансов.
2. Анализ и сравнение составов административных правонарушений в области финансов, содержащихся в соответ-

ствующих статьях Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ), Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) и иных нормативных правовых актов, свидетельствуют об использовании одних и тех же элементов составов этих правонарушений. Различие между ними выражается только в субъекте, процедуре привлечения к ответственности и определяемых при этом конкретных видах наказаний (санкций).

Все выявленные, описанные и проанализированные проблемы, связанные с особенностями юридического состава административных правонарушений в области финансов, на наш взгляд, являются следствием отсутствия кодифицированного нормативного правового акта, в котором были бы аккумулированы все административные правонарушения в области финансов. В связи с этим считаем необходимым консолидировать все нормы, предусматривающие ответственность в области финансов, в КоАП РФ путем выделения в нем глав по отдельным видам административных правонарушений в области финансов.

3. Производство по делам о налоговых правонарушениях по своей правовой природе, содержанию и процедуре принципиально не отличается от производства по делам об административных правонарушениях. Налоговый кодекс РФ не содержит специальных норм, регламентирующих производство по делам о налоговых правонарушениях, правовой ста-

туса лица, в отношении которого оно осуществляется. Введение НК РФ особого порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях в области налогов и сборов и как следствие законодательное разграничение производства по делам о налоговых правонарушениях и по делам об административных правонарушениях в области налогов и сборов, на наш взгляд, является теоретически и практически целесообразным. В нем нет масштабных, принципиальных отличий от административного процесса, здесь налицо ведомственный подход, имеющий негативные последствия с точки зрения задач правоприменительной деятельности. Выделение такого производства в качестве самостоятельного стало результатом сложившейся тенденции обособления отдельных групп процессуальных норм и выведения их за рамки административного процесса.

Существование нескольких видов производств по делам об административных правонарушениях, как представляется, вызвано несовершенством и неупорядоченностью норм материального административного права.

4. Предварительную проверку, которая, как правило, предшествует непосредственному обнаружению должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, нельзя считать этапом стадии возбуждения дела об административном правонарушении или самостоя-

тельной стадией производства по делам об административных правонарушениях, ее необходимо относить в определенной части к финансовому контролю как разновидности государственного, который осуществляется не только для целей выявления и фиксации административного правонарушения. Предварительная проверка, по нашему мнению, не входит в структуру производства по делам об административных правонарушениях.

5. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области финансов можно объединить в две группы: 1) меры личностного и 2) меры имущественного характера.

К первой группе относятся доставление, административное задержание и привод, ко второй – осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; арест товаров, транспортных средств и иных вещей.

6. Наиболее предпочтительным вариантом разрешения существующих в финансовом, налоговом, бюджетном, банковском, валютном и административно-процессуальном законодательстве коллизий является установление единого порядка привлечения лиц к административной ответственности за правонарушения в области налогов и сборов и закрепление его в КоАП РФ. На начальном этапе реформирования административно-процессуального законодательства

необходимо внести изменения в ст. 23.1 КоАП РФ в части наделения судей арбитражных судов правом рассмотрения дел об административных правонарушениях в области финансов, совершенных юридическими лицами (ст. 15.1, 15.10, 15.12, 15.13–15.20, 15.22–15.28 КоАП РФ). Необходимо внести изменения в КоАП РФ, направленные на передачу рассмотрения всех дел об административных правонарушениях в области финансов судьям арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

**17. Арсланбекова А.З. Финансово-правовые санкции в системе мер юридической ответственности: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.14. Саратов, 2009**

Диссертация выполнена в Саратовской государственной академии права. Научный консультант – доктор юридических наук, профессор, академик МАН ВШ, заслуженный работник высшей школы РФ Химичева Нина Ивановна.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Признавая выделение позитивной юридической ответственности наряду с негативной, юридическую ответственность можно определить как добровольное соблюдение физическими лицами и организациями правовых требований, основанное на сознательно надлежащем выполнении ими своих правовых обязанностей, а в случае их неисполнения – как обязанность претерпевать предусмотренные законодательством меры государственного принуждения, применяемые к правонарушителю за виновно совершенное противоправное деяние, заключающиеся в лишениях личного, иму-

щественного или организационного характера.

2. Сформулировано и обосновано понятие финансово-правовой ответственности как добровольного соблюдения физическими лицами и организациями правовых требований, основанного на сознательно надлежащем выполнении ими своих финансовых обязанностей перед государством, а в случае их неисполнения – как обязанность претерпевать предусмотренные финансовым законодательством меры государственного принуждения, применяемые к правонарушителю за виновно совершенное финансовое правонарушение, заключающиеся в лишениях личного, имущественного или организационного характера.

3. Финансово-правовая ответственность определена как самостоятельный вид юридической ответственности. Основными разновидностями финансово-правовой ответственности являются налоговая, бюджетная, банковская и валютная ответственность.

4. Основанием негативной финансово-правовой ответственности является финансовое правонарушение, которое предлагается определить как виновное, противоправное (в нарушение финансового законодательства) деяние (действие или бездействие), совершенное субъектом финансового правоотношения, за которое финансовым законодательством установлена ответственность. Соответственно признаками финансового правонарушения являются общественная опасность, противоправность, виновность и наказуемость.

5. Разработано понятие финансово-правовых санкций как мер финансово-правовой ответственности, применяемых уполномоченными на то государственными органами к физическим лицам и организациям за нарушение финансового законодательства, состоящих в возложении на правонарушителя дополнительных обременений личного, имущественного или организационного характера в целях приведения его поведения в соответствие с предъявляемыми законом требованиями. Среди финансово-правовых санкций выделены налоговые, бюджетные, банковские и валютные санкции.

6. Бюджетная ответственность представляет собой добровольное соблюдение правовых требований участниками бюджетных правоотношений, основанное на сознательно надлежащем выполнении ими своих бюджетных обязанностей перед государством, а в случае их неисполнения – обязанность претерпевать предусмотренные бюджетным законодательством меры государственного принуждения, применяемые к правонарушителю за виновно совершенное бюджетное правонарушение, заключающиеся в лишениях имущественного и личного неимущественного характера.

7. Основанием негативной бюджетной ответственности является бюджетное правонарушение, которое определено как противоправное, виновное деяние (действие или бездействие), совершенное участником бюджетных правоотношений, за которое бюджетным законодательством предусмот-

рена ответственность.

8. Обосновывается вывод, что под бюджетной санкцией следует понимать меры бюджетной ответственности, применяемые уполномоченными на то государственными органами к организациям за нарушение бюджетного законодательства, состоящие в возложении на правонарушителя дополнительных обременений личного или имущественного характера в целях приведения его поведения в соответствие с предъявляемыми законом требованиями.

Автором обосновано, что среди мер принуждения, перечисленных в БК РФ, финансовыми (бюджетными) санкциями являются штраф, пеня и предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

9. Разработано следующее понятие налоговой ответственности: оно представляет собой добровольное соблюдение правовых требований физическими лицами и организациями, основанное на сознательно надлежащем выполнении ими своих налоговых обязанностей перед государством, а в случае их неисполнения – обязанность претерпевать предусмотренные законодательством о налогах и сборах меры государственного принуждения, применяемые к правонарушителю за совершенное налоговое правонарушение, заключающиеся в лишениях имущественного характера.

10. Доказывается, что ответственность банков за нарушение налогового законодательства, предусмотренная гл. 18 НК РФ, по своей правовой природе является налоговой. Бан-

ки – это специальные субъекты налоговой ответственности. Штраф, применяемый в отношении кредитных организаций в соответствии с гл. 18 НК РФ, является мерой налоговой ответственности.

11. Сформулировано понятие налоговой санкции как применяемой уполномоченными на то государственными органами к физическим лицам и организациям за налоговое правонарушение меры налоговой ответственности, выраженной в денежной форме и зачисляемой в государственные и муниципальные бюджеты. Налоговые санкции являются разновидностями финансово-правовых санкций. Систему налоговых санкций составляют денежные взыскания – штраф и пеня. Взыскание недоимки не относится к числу санкций, а является разновидностью праввосстановительных мер государственного принуждения.

12. Разработано понятие банковской ответственности как добровольное соблюдение кредитными организациями требований, установленных для них федеральными законами и нормативными правовыми актами ЦБ РФ, а в случае их несоблюдения – обязанность претерпевать предусмотренные действующим законодательством меры государственного принуждения, применяемые к правонарушителю за совершенное банковское правонарушение, заключающиеся в лишениях имущественного и организационного характера.

13. Основанием «негативной» банковской ответственности является банковское правонарушение, которое опреде-

лено как противоправное, виновное деяние (действие или бездействие), совершенное кредитной организацией, заключающееся в нарушении ею установленного порядка осуществления банковской деятельности, за которое действующим законодательством предусмотрена ответственность.

14. Меры принуждения, перечисленные ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон о ЦБ РФ), нуждаются в систематизации. Среди них финансовыми (банковскими) санкциями являются штраф и отзыв лицензии на осуществление банковской деятельности. Эти санкции являются финансовыми санкциями – мерами банковской ответственности. Штраф, предусмотренный ст. 74 Закона о ЦБ РФ, и штраф, предусмотренный ст. 15.26 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности, имеют разную правовую природу. В первом случае это финансовая (банковская) санкция, а во втором – административное наказание.

15. Понятия «отзыв лицензии на осуществление банковской деятельности» и «аннулирование лицензии» являются нетождественными. В отличие от отзыва лицензии аннулирование лицензии не является мерой принуждения.

16. Понятие валютной ответственности определено как добровольное соблюдение резидентами и нерезидентами правовых требований валютного законодательства, основан-

ное на сознательно надлежащем выполнении ими своих обязанностей перед государством, а в случае их неисполнения – обязанность претерпевать предусмотренные действующим законодательством меры государственного принуждения, применяемые к правонарушителю за виновно совершенное валютное правонарушение, заключающиеся в лишениях имущественного характера.

17. Основанием негативной валютной ответственности является валютное правонарушение, которое можно определить как противоправное, виновное деяние (действие или бездействие), совершенное участником валютных правоотношений, за которое действующим законодательством установлена ответственность.

Валютное правонарушение определено как разновидность финансового правонарушения, несмотря на закрепление ответственности за валютные правонарушения в КоАП РФ. Природа валютных правонарушений определяется не нормативным правовым актом, в котором законодатель сформулировал составы валютных правонарушений, а методом правового регулирования валютного права.

18. В целях повышения эффективности применения финансово-правовых санкций автором предлагается:

– использовать в БК РФ термин «бюджетная ответственность», а не «ответственность за нарушение бюджетного законодательства», так как последний включает в себя не только бюджетную ответственность, но и административную, и

уголовную ответственность за нарушение бюджетного законодательства, предусмотренную соответственно КоАП РФ и Уголовным кодексом РФ;

– так как содержание ст. 281 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) противоречит его ст. 2, изложить ее в следующей редакции: «Неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного настоящим Кодексом и иными актами бюджетного законодательства порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации признается нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения»;

– дополнить БК РФ нормой, закрепляющей виды нецелевого использования бюджетных средств, так как отсутствие точного и конкретного перечисления видов нецелевого использования в законодательстве позволяет судам по-разному истолковывать это понятие;

– все основания, предусмотренные ст. 283 БК РФ, отразить при установлении ответственности за отдельные виды правонарушений и, наоборот, все основания применения мер принуждения, которые описываются в отдельных составах бюджетных правонарушений, включить в перечень оснований, предусмотренных ст. 283 БК РФ (например, ст. 290, 291 и др.);

– изменить формулировки отдельных статей гл. 28 БК РФ,

так как название статей и их содержание относительно основания применения мер ответственности не совпадают (например, ст. 296 БК РФ);

– нормы БК РФ привести в соответствие с нормами КоАП РФ, так как БК РФ предусматривает применение мер ответственности в соответствии с КоАП РФ, однако КоАП РФ устанавливает ответственность только за три вида бюджетных правонарушений, в частности, предусмотренных ст. 289–291 БК РФ;

– отменить нормы НК РФ, которые предоставляют право на беспорочное взыскание штрафных санкций с организаций и индивидуальных предпринимателей как не соответствующие Конституции РФ;

– изменить ст. 104 НК РФ, которая предоставляет возможность обойтись без суда налоговому органу и налогоплательщику при привлечении последнего к ответственности. Признание лица виновным в совершении правонарушения должно осуществляться только на основании судебного решения. И эта норма должна быть императивной;

– дополнить ст. 114 НК РФ п. 5.1, закрепляющим порядок поглощения менее строгой санкции более строгой, и изложить его в следующей редакции: «При совершении лицом одного действия (при бездействии лица), содержащего составы налоговых правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статей) настоящего Кодекса, налоговое взыскание налагается в пре-

делах санкции, предусматривающей наказание лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого налогового взыскания»;

– в ст. 110 НК РФ предусмотреть две формы неосторожности: небрежность и самонадеянность, так как на практике возможны случаи совершения правонарушений не только по небрежности, но и по самонадеянности;

– включить в КоАП РФ корреспондирующую со ст. 304 БК РФ норму, устанавливающую ответственность руководителей кредитных организаций за несвоевременное перечисление в бюджет неналоговых доходов и безвозмездных перечислений;

– с целью унификации терминологии в Законе о ЦБ РФ вместо термина «санкции» и в Инструкции ЦБ РФ № 59 вместо термина «меры воздействия к кредитным организациям» использовать термин «меры принуждения, применяемые ЦБ РФ к кредитным организациям», так как не все эти меры являются санкциями;

– включить в перечень мер принуждения, предусмотренных ст. 74 Закона о ЦБ РФ, такую меру, как приостановление лицензии на осуществление банковской деятельности. При этом также необходимо установить основания, сроки приостановления и процедуру введения этой меры;

– из ст. 15.26 КоАП РФ исключить ответственность юридического лица – кредитной организации и ввести ответственность должностного лица – кредитной организации с

целью приведения в соответствие норм КоАП РФ и указания ЦБ РФ от 2 июля 2002 г. № 84-Т «О Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях» и др.

**18. *Иванский А.И.* Финансово-  
правовая ответственность  
в современной Украине:  
теоретическое исследование:  
Диссертация на соискание ученой  
степени доктора юридических  
наук: 12.00.07. Одесса, 2009**

Работа выполнена в Одесской национальной юридической академии Министерства образования и науки Украины. Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Кивалов Сергей Васильевич.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Диссертация посвящена теоретическому осмыслению и комплексному решению проблем становления финансово-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности.
2. Раскрывается ряд общетеоретических вопросов, касающихся соотношения государственного принуждения и юридической ответственности как базовых категорий финансово-правовой ответственности.

3. Рассматриваются принципы и функции финансово-правовой ответственности, ее взаимосвязь с другими видами юридической ответственности и отличия от них. Особое внимание в этом аспекте уделено разграничению административной и финансово-правовой ответственности. Особое место среди теоретических разработок отведено исследованию юридических презумпций и фикций в сфере финансово-правовой ответственности. Акцентируется внимание на существенной роли этого приема юридической техники в регулировании финансовых отношений в целом и отношений, возникающих в сфере финансово-правовой ответственности, в частности. Указано, что юридические презумпции и фикции в финансовом праве Украины должны отвечать методу правового регулирования правовой отрасли и быть направлены на идентичную цель. Особое внимание уделено презумпции невиновности.

4. Осуществлен детальный анализ разграничения правонарушения и неправомерного поведения, которое не является правонарушением. Предложена дифференциация последнего на казуальное и малозначительное. Рассмотрено соотношение неправомерного поведения, правонарушения, риска и злоупотребления правами в сфере публичных финансов Украины. Раскрыты содержание финансового правонарушения и его состав, выделена такая его наиболее характерная особенность, как способность образовывать иные отраслевые составы правонарушений.

5. Большое внимание уделено исследованию вины как основного элемента субъективной стороны финансового правонарушения, проанализированы различные концепции вины, касающиеся финансово-правовой ответственности. Подвергнута обоснованной критике психологическая концепция вины. Особое внимание уделено исследованию сути и форм вины юридических лиц – субъектов финансовых правонарушений. Обоснована необходимость учета при определении виновности не только психологической концепции, которая на сегодняшний день является доминирующей, но и других концепций.

6. Определены правовая природа финансово-правовых санкций как финансово-правовая, а также критерии их классификации, в частности: функциональный; по субъектам, которые их применяют; в зависимости от определения размеров наказания; с учетом способа назначения и приоритета применения; по порядку применения.

7. Наряду с теоретическими вопросами раскрыто такое практическое направление, как классификация финансовых правонарушений, определены основания для осуществления такой классификации, в частности, по подвидам финансово-правовой ответственности и методам финансовой деятельности государства. Проанализирована процедура финансово-правовой ответственности, доказана стадийность реализации данного вида юридической ответственности с точки зрения субъективного права: 1) фиксация факта и ква-

лификация деяния; 2) привлечение к ответственности; 3) реализация мероприятий неблагоприятного для нарушителя характера. С точки зрения объективного права финансово-правовая ответственность возникает с момента закрепления ее в нормативно-правовом акте. Дифференцированы понятия «освобождение от привлечения» и «освобождение от несения (отбывания) финансово-правовой ответственности», определены основания и процессуальный порядок действий.

8. Предложены конкретные направления совершенствования законодательства в сфере финансово-правовой ответственности. Особое внимание акцентируется на том, что современное состояние доктрины финансового права и финансового законодательства характеризуется отсутствием надлежащего понимания и правового регулирования основополагающих базовых категорий, принципов и иных важнейших составляющих финансово-правовой ответственности. Отмечается насущная необходимость в закреплении базовых категорий, общих принципов, заложенных в основу финансовой деятельности государства и финансово-правовой ответственности, в частности, в единый нормативный акт.

**19. Сосов М.А. Преступления,  
посягающие на финансовые  
(фискальные) интересы государства:  
Диссертация на соискание  
ученой степени кандидата  
юридических наук: 12.00.08. М., 2011**

Диссертация выполнена в Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова (юридический факультет). Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент Голоднюк Марина Николаевна.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Во избежание двойной ответственности за посягательство на один и тот же непосредственный объект преступления – финансовые интересы государства, в целях устранения различий в субъективной стороне однотипных преступлений (мотив как обязательный элемент присутствует только в одном из четырех налоговых составов), а также ввиду необходимости конкретизации объективной стороны неисполнения обязанностей налогового агента предлагается консолидировать нормы об ответственности за уклонение от уплаты налогов и неисполнение обязанностей налогового агента

в рамках существующих «налоговых» ст. 198, 199 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ), а именно заменить словосочетания «с физического лица» и «с организации» фразами «уклонение от уплаты налогов и (или) сборов и (или) страховых взносов, подлежащих перечислению физическим лицом в соответствующий бюджет (внебюджетный фонд)», «уклонение от уплаты налогов и (или) сборов и (или) страховых взносов, подлежащих перечислению организацией в соответствующий бюджет (внебюджетный фонд)». Исполнение обязанностей налогового агента – это уплата налога (в действующей редакции ст. 199.1 УК РФ – исчисление, удержание, перечисление), но не «с» организации или физического лица, а организацией или физическим лицом. Статью 199.1 «Неисполнение обязанностей налогового агента» из УК РФ следует исключить.

2. Ввиду того, что использование лжеорганизаций (фирм-однодневок) в значительной степени затрудняет обнаружение и расследование налоговых преступлений, а широко развитая практика использования таких организаций стимулирует налогоплательщиков к уклонению от уплаты налогов, одновременно развивая незаконную банковскую деятельность, кроме того, с учетом исключения ст. 173 УК РФ «Лжепредпринимательство» из действующего уголовного законодательства предлагается добавить в налоговые составы УК РФ использование лжеорганизации в качестве альтернативного признака для квалифицированного уклонения

от уплаты налогов как с организаций, так и с физических лиц. Понятие лжеорганизации применительно к ст. 198, 199 УК РФ могло бы быть следующим: «Лжеорганизация – это юридическое лицо, не являющееся кредитной организацией, но осуществляющее банковские операции с целью прикрытия уклонения от уплаты налогов, сборов, страховых взносов».

3. Принимая во внимание взаимозависимость хозяйственных операций, а также тот факт, что в составах преступлений, предусмотренных ст. 198, 199, 194 УК РФ, частично совпадает предмет преступления (НДС и акцизы), в рамках разъяснений высшей судебной инстанции представляется обоснованным указать на то, что НДС и акцизы, подлежащие уплате в составе таможенных платежей, но не уплаченные в нарушение действующего таможенного законодательства, не могут учитываться при подсчете неуплаченных налогов для целей ст. 198, 199 УК РФ независимо от того, имели ли место все признаки состава преступления, предусмотренного ст. 194 УК РФ, в том числе крупный размер, или нет. Кроме того, необходимо указать на обязательность проведения судебно-экономической экспертизы при выявлении факта уклонения от уплаты таможенных платежей, так как подобное деяние может быть взаимосвязано с уклонением от уплаты налогов.

4. Следует исключить такой объект преступления, как финансовые интересы государства, из сферы действия ст. 171

УК РФ «Незаконное предпринимательство» посредством внесения следующих изменений в данную норму:

– декриминализировать «предпринимательскую деятельность без регистрации или с нарушением правил регистрации, а равно представление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения», так как вопросы регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей относятся к отношениям контроля, в первую очередь за соблюдением налогового законодательства. Указанные отношения подлежат охране административно-правовыми мерами;

– оставить в данном составе только ответственность за деятельность без лицензии;

– заменить крупный доход (как один из признаков фискальной направленности данной нормы) на крупный размер и распространить действие настоящего состава на всю экономическую деятельность, без каких-либо ограничений предпринимательскими рамками, потому что опасность осуществления деятельности без лицензии заключается не в недополучении налогов, а в возможности причинения вреда другим объектам уголовно-правовой охраны.

5. При условии внесения предложенных изменений в ст. 171 УК РФ представляется возможным изменить существующий подход, исключаяющий совокупность преступлений, предусмотренных ст. 171, 198, 199 УК РФ, определив, что

идеальная совокупность указанных преступлений возможна, так как данные нормы будут охранять разные непосредственные объекты преступлений.

6. В целях устранения конкуренции между ст. 172 УК РФ «Незаконная банковская деятельность» и налоговыми составами гл. 22 УК РФ необходимо исключить непосредственный объект преступления – финансовые интересы государства из ст. 172 УК РФ. Сделать это необходимо способом, аналогичным предложенному по ст. 171 УК РФ:

– исключить из данного состава упоминание о регистрации, так как отсутствие регистрации делает невозможным получение лицензии. Поэтому определением «без специального разрешения (лицензии)» будут охватываться все деяния, относимые к незаконной банковской деятельности;

– аналогично в ст. 171 УК РФ заменить крупный доход на крупный размер.

7. Ввиду того, что общественная опасность незаконной банковской деятельности заключается в возможности причинения большого финансового ущерба неограниченному кругу лиц, а также с учетом диспозитивности гражданского законодательства, предполагающего как свободу договора, так и существование смешанных договоров (ст. 421 ГК РФ), элементами которых могут быть отдельные банковские операции, представляется обоснованным повысить криминалообразующий порог крупного и особо крупного размера в рассматриваемой статье до уровня 10 и 30 млн рублей со-

ответственно.

8. Исследование показало необходимость исключения ст. 171.1 УК РФ «Производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции» из действующего уголовного законодательства по следующему основанию: данная норма охраняет два объекта: финансовые интересы государства в виде сбора акцизов и контроль за уплатой акцизов (наличие акцизных и специальных марок на товарах). Однако отношения контроля за соблюдением налогового законодательства при отсутствии крупного размера неуплаченных налогов (в том числе акцизов) находятся в сфере административно-правовой охраны. Неуплата акцизов в крупном и особо крупном размере в полном объеме охватывается ст. 198, 199 УК РФ и ни по степени, ни по характеру общественной опасности от неуплаты других налогов не отличается, ввиду чего отсутствует и необходимость в специальной норме, в данном случае в ст. 171.1 УК РФ.

9. В целях устранения конкуренции между ст. 188 УК РФ «Контрабанда» и ст. 194 УК РФ «Уклонение от уплаты таможенных платежей» необходимо выделить такой объект преступления, как финансовые интересы государства, из состава ч. 1 ст. 188 УК РФ. Для этого представляется возможным убрать из текста ч. 1 ст. 188 УК РФ упоминание о недостоверном декларировании. В отличие от других способов совершения контрабанды: перемещения товаров помимо или с сокрытием от таможенного контроля, обманного использо-

вания документов и таможенной идентификации, недекларирования – непосредственным объектом деяния, совершаемого путем недостоверного декларирования, являются финансовые интересы государства. Кроме того, недостоверное декларирование является если не единственным, то самым распространенным способом уклонения от уплаты таможенных платежей.

10. Во избежание расширительного толкования уклонения от уплаты таможенных платежей, а также недопустимости применения уголовно-правового механизма к отношениям, регулируемым таможенным, административным и гражданским законодательством, предлагается ограничить способы совершения преступления, предусмотренного ст. 194 УК РФ «Уклонение от уплаты таможенных платежей, взимаемых с организации или физического лица», недостоверным декларированием, так как все другие способы, которые на сегодняшний момент формально подпадают под понятие уклонения от уплаты таможенных платежей, фактически им не являются.

11. При всей своей схожести с налоговыми составами ст. 199.2 УК РФ «Соккрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и (или) сборов» защищает не финансовые (фискальные) интересы государства, а интересы государства как кредитора. Поэтому институты уголовного права, касающиеся применения

рассматриваемой статьи (совокупность, соотношение специальных и общих норм, момент окончания преступления), а также возможные корректировки данной статьи (санкции, криминалообразующие признаки) должны рассматриваться в комплексе с системой норм, охраняющих права кредиторов, а также с учетом ст. 315 УК РФ. В этой связи представляется необходимым уравнивать санкции в ст. 199.2 и 315 УК РФ.

12. С учетом замены с 1 января 2010 г. единого социального налога (ЕСН) на страховые взносы в целях единства терминологии, используемой в налоговом законодательстве и уголовно-правовых нормах, охраняющих финансовые интересы государства, предлагается добавить в ст. 198, 199, 199.2 УК РФ в качестве предмета преступления страховые взносы.

**20. *Петросян О.Ш.* Уголовно-  
правовые и криминологические  
основы обеспечения финансовой  
безопасности государства:  
Диссертация на соискание  
ученой степени доктора  
юридических наук: 12.00.08. М., 2011**

Диссертация выполнена на кафедре уголовно-правовых дисциплин Московского государственного лингвистического университета. Научный консультант – доктор юридических наук, профессор Карпович Олег Геннадьевич.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Авторская классификация преступлений в сфере обеспечения финансовой безопасности по ряду оснований: 1) учитывающая особенности объекта и 2) раскрывающая специфику объективной стороны исследуемых преступных посягательств.

По непосредственному объекту посягательства обоснована систематизация преступлений в сфере обеспечения финансовой безопасности по следующим видам:

I. Преступления в сфере государственного управления экономикой.

II. Преступления в сфере кредитных отношений.

III. Посягательства на свободную и добросовестную конкуренцию.

IV. Преступления в сфере финансов.

V. Преступления в сфере государственного регулирования внешнеэкономической деятельности и таможенного контроля.

VI. Преступления на потребительском рынке.

VII. Преступления, помещенные в главу УК РФ о преступлениях в сфере экономической деятельности, основным непосредственным объектом которых являются отношения, лежащие за пределами данной сферы (преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления – ст. 169, 170 УК РФ; преступления против правосудия – ст. 174, 174.1, 175 УК РФ), опасность которых связана с тем, что они посягают на отношения, лежащие за пределами сферы экономической деятельности, хотя само деяние и может быть совершено в процессе финансовой деятельности.

VIII. Преступления, помещенные в иные главы УК РФ и посягающие на правопорядок и финансовую безопасность: коррупционные преступления; преступления в сфере миграции, общественная опасность которых состоит в их транснациональном характере, связи с теневой экономики, крими-

нализации хозяйственных отношений и звеньев финансовой системы и в конечном счете причинении ущерба финансовой безопасности.

Преступления в сфере обеспечения финансовой безопасности с учетом *специфики объективной стороны* и механизма совершения преступления в зависимости от использования субъектами финансовых отношений при их совершении финансовых механизмов как средства достижения преступного результата могут быть классифицированы по следующим видам:

I. Преступления, посягающие на государственные финансы и финансовый контроль.

II. Преступления, посягающие на банковскую систему.

III. Преступления, посягающие на денежное обращение.

IV. Преступления, посягающие на кредитную систему.

V. Финансовое мошенничество, т.е. экономическое преступление, сопряженное с обманом и посягающее на финансово-правовые отношения собственности, а также на сопряженные отношения, связанные с заключением договоров страхования и исполнением обязательств по ним; на законный порядок банковской или иной экономической деятельности, интересы в сфере банковского кредитования; на законные интересы кредитных учреждений.

2. Авторская трактовка понятия объекта преступлений, посягающих на финансовую безопасность, представляющего собой законно установленный порядок осуществления фи-

нансовой деятельности и способность финансовой системы поддерживать нормальные условия жизнедеятельности государства, общества, человека, обеспечивать необходимыми ресурсами развитие народного хозяйства от преступных посягательств.

3. В целях глубокого понимания сущности уголовно-правовых запретов деяний, посягающих на финансовую безопасность, и правильного разграничения смежных с ними составов предложена разработанная автором методика совершенствования структуры глав уголовных кодексов государств – членов СНГ о преступлениях, посягающих на финансовую безопасность, а также отдельных составов преступлений (на примере Российской Федерации), учитывающая: а) унификацию объекта преступлений в сфере обеспечения финансовой безопасности; б) отражение способа совершения финансовых преступлений адекватно существующим механизмам кредитования, страхования, налогообложения и т.п.; в) установление в составах преступлений в сфере обеспечения финансовой безопасности единого подхода к определению параметров и содержания общественно опасных последствий.

4. Обосновывается, что система уголовно-правовой охраны кредитных отношений в государствах – членах СНГ не работает из-за несовершенства уголовного законодательства о кредитно-банковском мошенничестве. Нормы о кредитно-банковском мошенничестве целесообразно изложить в

новой редакции, пересмотрев при этом ряд корреспондирующих положений гражданского и хозяйственного законодательства:

– в целях унификации и совершенствования практики применения норм об ответственности за кредитно-банковское мошенничество в уголовных законах СНГ, преодоления юридико-технических неточностей конструирования норм о лжепредпринимательстве, ограничения кредитно-банковского мошенничества от обычного мошенничества, налогового мошенничества, обеспечения правильного применения законодательства об уголовной ответственности за лжепредпринимательство в уголовном законе целесообразно сформулировать статью о лжепредпринимательстве в следующей редакции:

«Статья... Лжепредпринимательство

Создание, приобретение коммерческой или некоммерческой организации или государственная регистрация в качестве индивидуального предпринимателя без образования юридического лица без намерения осуществлять предпринимательскую, банковскую или иную экономическую деятельность, имеющие целью прикрытие запрещенной деятельности...»;

– в целях реализации принципа справедливости при привлечении к уголовной ответственности за совершение кредитно-банковского мошенничества, посягающего на собственность и законные интересы кредитных организаций,

различными субъектами, незаконно получающими кредиты на те или иные виды экономической деятельности, принципа равенства всех форм собственности и учитывая опыт стран СНГ статью о незаконном получении кредита целесообразно изложить в следующей редакции:

«Статья... Незаконное получение и использование кредита

1. Получение физическим лицом, индивидуальным предпринимателем или руководителем организации кредита либо льготных условий кредитования в крупном размере путем предоставления банку или иному кредитору заведомо ложных сведений о хозяйственном положении либо финансовом состоянии физического лица, индивидуального предпринимателя или организации...

2. Использование целевого кредита, предоставляемого государством, или международной организацией, или программой, предусмотренной международным договором, не по прямому назначению, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству...

**Примечание.** Под кредитом в статьях настоящего Кодекса понимаются предназначенные для физического лица, организации или для предпринимательской деятельности заем, банковский, товарный, потребительский, государственный целевой и коммерческий кредит, иные виды кредита, в том числе предоставление товаров, работ и услуг без предварительной оплаты, приобретение векселей, возмездное при-

обретение права требования, предоставление гарантии или поручительства».

Значительная неопределенность и внутренняя противоречивость норм о кредитно-банковском мошенничестве, посягающем на собственность кредитных организаций и отношения, возникающие при неспособности должника удовлетворить в полном объеме требования кредиторов, неостребованность этих норм, их излишняя специализированность по отношению к общим нормам уголовного законодательства обуславливают целесообразность исключения из уголовных законов государств – членов СНГ норм о кредитно-банковском мошенничестве в сфере банкротства.

5. Доказывается, что систему уголовно-правовой охраны финансовых отношений целесообразно реформировать в части обобщения норм о налоговых преступлениях, криминализации во всех государствах – членах СНГ ряда общественно опасных деяний.

В связи с тем, что неведение бухгалтерского учета и подлог документов бухгалтерского учета преследуют цели уклонения от уплаты налогов, а административное принуждение к ведению учета мало эффективно, целесообразно криминализировать злостное нарушение правил бухгалтерского учета, изложив уголовно-правовую норму в следующей редакции:

«Статья... Злостное нарушение правил ведения бухгалтерского учета

Злостное уклонение уполномоченного для ведения бухгалтерского учета лица от документирования сведений, предусмотренных законодательством, либо внесение этим лицом в отчетные документы заведомо ложной информации о хозяйственной и финансовой деятельности организации, а равно уничтожение финансовых и иных учетных документов...».

6. Обосновывается вывод о том, что система уголовно-правовой охраны отношений в сфере государственного управления экономикой нуждается в дополнении нормой об уголовной ответственности за злостное нарушение установленного порядка размещения заказа.

В условиях отсутствия в большинстве государств – членов СНГ единого нормативного правового акта, регулирующего отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнением работ, оказанием услуг для государственных или муниципальных нужд; многочисленных нарушений антимонопольного законодательства, регулирующего закупочные отношения; противоречивой правоприменительной и судебной практики рассмотрения споров между заказчиками и участниками размещения заказов в уголовных законах государств – членов евразийских международных организаций целесообразно криминализировать действия в сфере государственного управления экономикой в форме злостного нарушения установленного порядка размещения заказа, изложив диспозицию статьи «Злостное на-

рушение установленного порядка размещения заказа» в следующей редакции:

«Злостное нарушение установленного порядка размещения заказа, причинившее крупный ущерб собственнику имущества, государственному или муниципальному заказчику, участнику размещения заказа...».

7. Доказывается, что система уголовно-правовой охраны отношений в сфере государственного регулирования внешнеэкономической деятельности и таможенного контроля технически несовершенна, уголовно-правовые нормы казуистичны и перекрывают друг друга, в связи с чем требуют редакционной доработки.

С учетом ряда очевидных ошибок юридической техники, положительного опыта уголовно-правовой охраны в сфере государственного регулирования внешнеэкономической деятельности и таможенного контроля в отдельных государствах – членах СНГ нормы об этих преступлениях целесообразно изложить в следующей редакции:

«Статья... Контрабанда

1. Контрабанда, то есть незаконное перемещение через таможенную границу предметов, совершенное с сокрытием от таможенного контроля или помимо таможенного контроля, совершенное в крупном размере либо в отношении предметов, представляющих значительную культурную ценность, в отношении которых установлены специальные правила перемещения через таможенную границу...

2. Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные:

- а) должностным лицом с использованием своего служебного положения;
- б) с применением насилия к лицу, осуществляющему таможенный контроль...

3. Деяния, предусмотренные частью первой или второй настоящей статьи, совершенные организованной группой или в особо крупном размере...».

«Статья... Незаконный экспорт

Незаконные экспорт или передача иностранному гражданину, иностранной организации или иностранному государству предметов, технологий, научно-технической информации, выполнение работ или оказание услуг, в отношении которых осуществляется экспортный контроль, –

наказываются штрафом или лишением свободы на срок до... лет со штрафом или без такового».

«Статья... Невозвращение культурных ценностей

Невозвращение культурных ценностей, вывезенных за пределы таможенной территории, совершенное в нарушение правовой обязанности...».

8. Обосновывается, что система преступлений, помещенных в главу УК РФ о преступлениях в сфере экономической деятельности, основным непосредственным объектом которых являются отношения, лежащие за пределами этой сферы, нуждается в совершенствовании.

Нормы о воспрепятствовании законной предпринимательской или иной деятельности (ст. 169 УК РФ, ст. 187 УК Армении, ст. 190 УК Азербайджана, ст. 232 УК Беларуси, ст. 195 УК Грузии) предусматривают ответственность за должностные преступления, в связи с чем их целесообразно переместить в главы уголовных кодексов о должностных преступлениях, согласовав признаки составов преступлений и санкции с нормами о злоупотреблении должностными полномочиями и превышении должностных полномочий.

В связи с тем, что содержащиеся в диспозициях норм о регистрации незаконных сделок с землей уголовных кодексов государств – членов СНГ действия в форме регистрации заведомо незаконных сделок с землей, искажения учетных данных государственного земельного кадастра, умышленного занижения размеров платежей за землю по содержанию противоречат названию нормы, посягают на связанные с оборотом и выпуском официальных документов в обращение общественные отношения, возникающие в процессе государственно-служебной деятельности органов власти, и охватываются составом служебного подлога, деяния, предусмотренные ст. 170 УК РФ, ст. 261 УК Таджикистана, ст. 196 УК Грузии, ст. 191 УК Азербайджана, целесообразно декриминализировать.

9. Формулируется вывод об отсутствии в настоящее время в России нормативной правовой основы обеспечения финансовой безопасности, что не способствует эффективно-

му противодействию преступности в данной сфере. В этой связи автор предлагает принять Положение о Межведомственной комиссии по безопасности в финансовой сфере при Совете Безопасности РФ, в котором определяются жизненно важные интересы России в финансовой сфере, задачи и функции деятельности комиссии, права и порядок ее работы; подписать Соглашение между государствами – участниками различных международных организаций о сотрудничестве в области обеспечения финансовой безопасности.

10. В связи с тем, что уголовно-правовая политика противодействия преступности в сфере обеспечения финансовой безопасности должна стать стержнем законодательной и правоприменительной деятельности, обеспечивая их единство и взаимодействие в вопросах правового регулирования, автор обосновывается целесообразность принятия концепции уголовно-правовой политики противодействия исследуемой разновидности преступности и приводится ее проект.

11. На основе выявленных наиболее характерных криминологических показателей преступности в сфере обеспечения финансовой безопасности, а также с учетом ее системности разработана классификация причинного комплекса исследуемой преступности. Обосновывается вывод о том, что причины совершения преступлений в сфере обеспечения финансовой безопасности обусловлены экономическим строем государства. С учетом сложившейся криминальной ситуации в России выделяются особенности экономических,

морально-психологических, политических, правовых и технических причин преступности в сфере обеспечения финансовой безопасности.

12. Формулируется вывод о том, что при отсутствии *условий* одних причин оказывается недостаточно для наступления следствия. На примере сферы обеспечения финансовой безопасности разрабатываются сопутствующие, необходимые и достаточные условия совершения преступлений.

13. На основе выявленных, наиболее характерных криминологических показателей преступности в сфере обеспечения финансовой безопасности разработана и научно обоснована классификация факторов, способствующих совершению рассматриваемых преступлений, которая включает:

- факторы, в малой степени зависящие от деятельности правоохранительных и контролирующих органов;
- факторы, непосредственно связанные с деятельностью правоохранительных и контролирующих органов.

14. Разработана типология личности преступника, совершающего общественно опасные деяния в сфере обеспечения финансовой безопасности, по характеру, глубине, стойкости и интенсивности антисоциальной направленности; выявлены особенности характерных черт финансовых преступников; определены основные факторы, способствующие формированию личности современного финансового преступника.

15. Разработаны общие и специальные меры профилакци-

ки преступности в сфере обеспечения финансовой безопасности, разграничивающиеся по масштабу применения, задачам, решаемым применительно к конкретным целям, и способам осуществления такой деятельности.

16. В целях устранения недостатков нормативного правового обеспечения профилактической деятельности правоохранительных органов целесообразно:

– предусмотреть императивный характер выявления обстоятельств, указанных в ч. 2 ст. 73 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее – УПК РФ);

– законодательно закрепить за судом право устранения выявленных на предварительном следствии и подтвержденных в судебном заседании обстоятельств, способствовавших совершению преступлений;

– закрепить в Федеральном законе от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»:

а) правовую норму об обязательности публикации в печатном издании, где размещают сведения о государственной регистрации юридических лиц, сообщения о смене руководителя или иного лица, имеющего право действовать от имени юридического лица без доверенности;

б) норму, позволяющую регистрирующему органу в ходе рассмотрения документов при изменении сведений о руководителе приостанавливать государственную регистрацию сроком до одного месяца в случае поступления в регистри-

рующий орган письменных обращений от лиц, сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре юридических лиц, или от правоохранительных органов информации о допущенных нарушениях;

в) новую статью «Контрольно-счетные органы», расположив ее в новой главе «Контрольные и надзорные органы», в которой будут закреплены общие принципы организации и деятельности Счетной палаты РФ, контрольно-счетных палат субъектов РФ и органов местного самоуправления.

17. На основе разработанных автором концепции законопроекта «О финансовом контроле» дополнений и изменений в Бюджетный кодекс РФ, призванных устранить недостатки в определении терминов финансового контроля и уточнить положения о проведении государственного финансового контроля в субъектах РФ, доказывается необходимость принятия федерального закона о финансовом контроле, который, являясь мерой криминологической профилактики, позволит нейтрализовать угрозы финансовой безопасности, урегулирует взаимоотношения контрольных органов различных уровней бюджетной системы, устраним имеющиеся коллизии регионального и федерального законодательства, подтвердит реальные полномочия региональных контрольных органов, обеспечит гарантии правового статуса работников и их социальную защиту.

## Глава 2

# Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения

### **21. *Дмитрик О.А.* Источники финансового права: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.07. Харьков, 2011**

Работа выполнена в Юридической академии  
Украины им. Ярослава Мудрого.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. В работе исследуется одна из дискуссионных проблем финансово-правовой теории на современном этапе – проблема источников финансового права. Значительное внимание уделяется выяснению сущности, значения, понятия и классификации источников финансового права; анализу современной системы источников финансового права Украины, особенностей отдельных ее элементов, их взаимосвязей и взаимозависимости.

2. Выявляются и характеризуются общие и особенные признаки источников финансового права. К особенным отнесены: предметная характеристика; множественность; отсутствие единого кодифицированного акта; исключительная направленность на реализацию публичного интереса; четкость и ясность формулирования в их содержании прав и обязанностей участников финансовых правоотношений. Обосновывается нецелесообразность принятия Финансового кодекса в Украине, поскольку в условиях длительного переходного периода, когда финансовые отношения развиваются неровно и стремительно, финансовая система существенно изменяется и финансовое законодательство является нестабильным, кодекс не способен выполнять функции стабильного группирования финансово-правовых норм.

3. Учитывая развитие источников финансового права, обосновывается, что сегодня в их систему органично входит совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных (1) нормативно-правовых актов; (2) прецедентов, отраженных в актах Конституционного Суда Украины и Европейского суда по правам человека; (3) нормативно-правовых договоров. Несмотря на то что среди них традиционно определяющую роль играют нормативно-правовые акты, каждый источник финансового права имеет свое собственное место, обусловленное особенностью его назначения, свою сферу влияния в процессе правового регулирования финансовых отношений.

4. Рассматривается иерархия как принцип построения си-

стемы источников финансового права. Акцентируется внимание на проблеме принятия нормативно-правовых актов вопреки их иерархичной соподчиненности. Изучается место и роль Конституции Украины в системе источников финансового права, формировании основ финансово-правового регулирования.

5. При исследовании нормативно-правовых актов – источников финансового права обоснована необходимость выделения в их совокупности финансовых законов. Обращено внимание на особенности реализации финансового закона и проблемы подзаконного нормотворчества в сфере публичной финансовой деятельности. В этом контексте аргументируется нецелесообразность включения норм финансового права, особенно налогового, в нефинансовые нормативно-правовые акты, которые по предмету и методу правового регулирования относятся к другим отраслям права (гражданского, хозяйственного, административного, права социального обеспечения и т.п.) и, наоборот, нецелесообразность включения хозяйственных, гражданских и иных правовых норм в финансово-правовые акты.

6. В диссертации аргументируется, что, учитывая сложные законодательные процедуры и динамику правотворчества в Украине, решения Конституционного Суда дают возможность качественно и оперативно устранять существующие недостатки финансово-правовых норм. С их помощью значительно детализируются и конкретизируются поло-

жения финансовых законов, в них формулируются единые принципы, необходимые для эффективного функционирования финансовой системы государства. При этом доказыва-ется, что решения Конституционного Суда Украины, а также Европейского суда по правам человека сегодня приобретают черты прецедента. Признание решений этих судов источни-ками финансового права позволяет обеспечить законность этих форм права с учетом фактической роли, которую они выполняют в ходе регулирования финансовых отношений в современных условиях.

7. При исследовании правовой природы договоров, кото-рые заключаются в ходе реализации публичной финансовой деятельности, выделяются два их вида: нормативные и ин-дивидуальные. При этом обосновывается место норматив-ных финансово-правовых договоров как элемента системы источников финансового права. Доказывается, что приме-нение правового договора при урегулировании финансовых отношений не означает, что финансовое право наряду с им-перативным использует и диспозитивный метод регулирова-ния.

**22. Древалъ Л.Н. Субъекты  
российского финансового  
права: теоретико-правовое  
исследование: Диссертация на  
соискание ученой степени доктора  
юридических наук: 12.00.14. М., 2009**

Работа выполнена в Дальневосточном юридическом институте МВД России. Научный консультант – доктор юридических наук, профессор Грачева Елена Юрьевна.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Финансовая правосубъектность как особое юридическое свойство дает возможность субъектам участвовать в различных финансовых правоотношениях и определяется тем, что осуществление прав и исполнение обязанностей субъектами финансового права связано с определенной областью – с аккумулярованием, распределением, перераспределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств государства и муниципальных образований, носит отраслевой характер, специфика которого обусловлена предметом и методом финансового права. Финансовая правосубъектность обладает самостоятельностью, наполнена конкретным содержанием, гра-

ницы которого установлены законодателем, в связи с чем ее предпосылками не может выступать гражданская, административная, конституционная и другая правосубъектность. Финансовую правосубъектность как способность вырабатывать, выражать и осуществлять персонифицированную волю необходимо рассматривать в качестве обязательного условия (предпосылки) финансово-правового статуса. Каждый субъект, принимая участие в публичной финансовой деятельности, несмотря на ее разнообразие, обладает в равной степени общей финансовой правосубъектностью.

2. Финансовая правоспособность – это возможность участника правоотношений обладать правами и нести обязанности в сфере, связанной с осуществлением государством и муниципальными образованияами финансовой деятельности. Финансовая правоспособность является неотъемлемым качеством любого субъекта финансового права и характеризует его на протяжении всего функционирования (для публичных и коллективных субъектов) или на протяжении всей жизни (для индивидуальных субъектов).

3. Финансовая дееспособность – это способность субъекта своими действиями приобретать и осуществлять финансовые права, исполнять финансовые обязанности. Она, так же как и правоспособность, реализуется в течение всего времени существования субъекта. Исключения составляют индивидуальные субъекты, в отношении которых действует правило о различных видах дееспособности.

Финансовая дееспособность включает в себя налоговую, бюджетную, валютную и другие виды дееспособности.

Исследование общезначимой категории «финансовая дееспособность» посредством изучения ее отдельных составляющих (видов), с использованием метода от общего к частному и от частного к общему позволяет глубже понять ее, рассмотреть через конкретные проявления.

4. Финансово-правовой статус субъекта является сложной правовой конструкцией, которая может быть представлена несколькими самостоятельными блоками: целевым (отражает цели и задачи публичной финансовой деятельности), структурно-организационным (определяет иерархию органов, порядок образования, реорганизации и ликвидации субъекта, его структуру и др.), компетенционным (совокупностью прав и обязанностей), а также ответственностью. В данной конструкции главное место занимает компетенционный блок, т.е. компетенция.

Финансовая компетенция как совокупность соответствующих полномочий (прав и обязанностей) включает функциональный, территориальный и процессуальный элементы, определенные границами предмета и метода финансового права.

В зависимости от видовой принадлежности субъекта превалируют те или иные компоненты финансово-правового статуса.

Для характеристики субъекта финансового права наряду

с перечисленными свойствами важное юридическое значение имеет выделение в качестве самостоятельных частей его финансово-правового статуса: 1) социального блока (характеризующего субъекта в современный период по-новому и раскрывающего его во взаимных связях с иными субъектами, а также показывающего отношение к ним); 2) гарантий обеспечения прав и их защиты.

У различных субъектов финансового права количественный состав статусных элементов, который зависит от видовой принадлежности субъекта к различным группам, неодинаков, а, значит, неодинаково и его содержание.

5. По разной «степени заинтересованности» при осуществлении публичной финансовой деятельности, которая характеризует волевой аспект действий (бездействия) субъекта финансового права, а также соотношение (преобладание) публичных и частных интересов и применение одними субъектами в отношении других принудительных мер воздействия, можно разделить все многообразие субъектов финансового права на следующие виды: 1) «публичные субъекты» (публичные образования); 2) «коллективные субъекты», которые в свою очередь представлены (а) субъектами, осуществляющими властные полномочия, (б) субъектами, не связанными с властными полномочиями, и 3) «индивидуальные субъекты». Одновременно по этому же основанию их можно разделить на (1) активных и (2) пассивных участников финансовых правоотношений.

6. Субъектом российского финансового права признается потенциальный участник конкретных финансовых отношений, обладающий правосубъектностью, которому финансово-правовыми нормами предписано действовать (поступить) определенным образом или воздержаться от конкретных действий, или совершать их в пользу управомоченного лица, что соответствует целям и задачам публичной финансовой деятельности. Благодаря этому субъекты финансового права могут прилагать определенные усилия для достижения позитивного интереса, используя правомерные средства и методы; требовать от других участников совершения соответствующих действий, а также обращаться к государству за защитой нарушенных прав или за объективным рассмотрением и разрешением спорного правоотношения.

7. Термин «финансовая деятельность государства и муниципальных образований» – это составляющий элемент общеюридической категории «финансовая деятельность», а институт правового регулирования финансовой деятельности – это комплексный институт права, который складывается из норм, регулирующих отношения, связанные (1) с публичной финансовой деятельностью (т.е. деятельностью государства и муниципальных образований по созданию, распределению и использованию фондов денежных средств) и (2) с финансовой деятельностью частных субъектов.

Если в первом случае это предмет регулирования финансового права, то во втором – отраслей частноправового ха-

рактера (гражданского, предпринимательского права и др.), за исключением финансовой деятельности государственных унитарных и муниципальных унитарных предприятий (в том числе казенных).

8. При осуществлении финансовой деятельности государство как особый самостоятельный субъект российского финансового права занимает главенствующее положение среди иных субъектов. Реализуя свои права и обязанности в публичных интересах в финансовой сфере, оно проявляет себя и как суверен, и как казна, одновременно. В связи с этим государство не только определяет пределы собственного участия в названной области, но и устанавливает в отношении себя различные финансовые привилегии. Оно признается субъектом финансового права в случаях, предусмотренных законом.

По отношению к другим субъектам в сфере финансов у Российского государства имеется верховенство власти, которое проявляется как внутри страны, так и за ее пределами.

Особенности отечественного государственного и социально-экономического устройства проявляются в том, что, с одной стороны, Российская Федерация воспринимается в качестве единого неделимого (консолидированного) субъекта, а с другой, являясь многоуровневым многофункциональным образованием, подразделяется на субъектов различных уровней – субъектов Российской Федерации, которые выступают самостоятельными участниками финансовых правоотношений.

ношений.

9. Особенности финансовой правосубъектности субъектов Федерации, определенные рамками федеративного государства, проявляющиеся в сохранении Российской Федерацией высокой централизации налогово-бюджетных и других полномочий, свидетельствующие об активном «вторжении» в распределение экономических объектов и финансовых ресурсов на региональном уровне, позволяют обосновать необходимость разработки перспективной концепции по осуществлению целенаправленной федеральной финансовой политики, максимально учитывающей интересы субъектов Федерации, которая будет способствовать: 1) устранению дифференциации экономического и социального развития регионов; 2) исключению дискриминационной практики предоставления финансовых льгот, а также дополнительных бюджетных, налоговых и других прав в финансовой сфере отдельным территориям; 3) подготовке единой методики предоставления льгот с сохранением правил «рыночной игры»; 4) изменению парадигмы региональной налоговой политики, заключающейся в переходе от методов временного ослабления территорий к средствам, ориентированным на их перспективное развитие и увеличение собственных доходов; 5) использованию эффективных и унифицированных подходов с учетом особенностей каждого субъекта Федерации.

10. Необходимо законодательное закрепление на федеральном уровне принципа финансовой независимости му-

ниципальных образований, характеризующегося преобладанием собственных (а не закрепленных) доходов, обеспечивающих их достаточную материальную базу и устраняющих влияние федеральных, региональных и внебюджетных влияний, так как, в отличие от полномочий Российской Федерации и ее субъектов, в отношении муниципальных образований используется «остаточный» принцип установления муниципальных финансовых полномочий. В некоторых случаях они основываются только на одностороннем властном порядке и носят обеспечительный характер, что негативно сказывается на стабильности местных финансовых поступлений.

11. Особое место среди коллективных субъектов финансового права занимают органы государственной власти (федерального и регионального уровня) и органы местного самоуправления. Специфика их правового статуса заключается в том, что, с одной стороны, они являются самостоятельными участниками финансовых правоотношений: платят налоги, участвуют в отношениях по государственному и муниципальному кредиту, получают бюджетные ассигнования из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основании федерального закона на очередной финансовый год и плановый период, а также аналогичных законов субъектов Федерации и муниципальных образований, с другой – выполняют волю публичных субъектов и тем самым характеризуют Российскую Федерацию, субъектов Фе-

дерации, муниципальные образования как самостоятельных субъектов финансового права.

Указанная особенность органов порождает различные проблемы при реализации их финансово-правового статуса, поэтому назрела необходимость в разграничении финансовых полномочий некоторых органов, в четком определении их компетенции, что позволит избежать параллелизма, дублирования направлений деятельности и как следствие повысить эффективность государственного управления финансами.

12. Необходимо законодательное закрепление на федеральном уровне порядка по наложению мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, установленных ст. 282 Бюджетного кодекса РФ, что позволит эффективнее применять не только блокировку расходов бюджета, сокращение лимитов бюджетных обязательств, но и другие санкции.

13. В целях улучшения деятельности органов местного самоуправления необходимо законодательное закрепление на федеральном уровне всех финансовых полномочий каждого муниципального органа с четким разграничением по сферам.

Высказываемое некоторыми учеными предложение о создании профессиональных органов по осуществлению муниципальной финансовой деятельности приведет к увели-

чению количества органов и муниципальных служащих, а также муниципальных расходов. К тому же не будет полностью исключен и параллелизм финансовых полномочий в деятельности таких органов.

14. Современный период характеризуется появлением новых субъектов финансового права, в том числе большого количества некоммерческих организаций как важнейших структур становления и развития гражданского общества в Российской Федерации, получивших название «некоммерческий (третий) сектор».

Особенностью их правового статуса при всей отдаленности от решения задач по осуществлению публичной финансовой деятельности является то, что, с одной стороны, они могут выступать стороной в финансовых отношениях: налоговых, кредитных, по использованию финансовых льгот и т.п., с другой – они необходимы государству, так как становятся активными его «помощниками», решая задачи по стимулированию налоговой, финансовой политики, выступая с инициативой по изменению финансового законодательства, создавая благоприятные условия для развития других субъектов финансового права.

15. В силу предоставленного бюджетным учреждениям в установленных законом случаях права на осуществление предпринимательской деятельности и в целях улучшения их финансирования и эффективной реализации особенностей финансово-правового статуса, связанных с получением вне-

бюджетных денежных средств, представляется возможным сформулировать предложение по внесению дополнения в п. 4 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ: после слов «получать кредиты (займы)» следующего содержания: «Бюджетное учреждение по согласованию с собственником на основании договора вправе расходовать на свои нужды денежные средства, полученные от внебюджетной деятельности».

16. Особенностью финансово-правового статуса индивидуальных субъектов (граждан) в настоящее время является то, что они становятся активными участниками правоотношений.

На их финансовую правосубъектность (право-, дееспособность) влияют как социальные (родство, свойство), биологические (возраст, психическое здоровье) признаки, так и индивидуализирующие факторы (фамилия, имя, отчество, место жительства).

В качестве основного критерия наступления финансовой дееспособности гражданина должно стать закрепление в федеральном законодательстве 18-летнего возраста, и только в виде исключения (в случаях, строго оговоренных законом) 16-летний возраст как возраст наступления полной финансовой дееспособности.

17. С учетом разработанных выше положений финансово-правовой доктрины и в целях эффективного регулирования отношений, связанных с реализацией субъектами российского финансового права своих прав и обязанностей в

современном обществе, а также определения перспективной оптимизации концепции о них необходимо принятие Федерального закона «Об основах финансовой деятельности в Российской Федерации», включающего следующие разделы:

– «Общие положения», охватывающий задачи и принципы публичной финансовой деятельности, основные понятия, финансовое законодательство (его действие в пространстве и времени, соотношение с нормами международного права), основания возникновения финансовых прав и исполнения финансовых обязанностей и т.п.;

– «Публичные субъекты», регламентирующий особенности финансово-правового статуса Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований и др.;

– «Коллективные субъекты», этот раздел должен состоять из двух подразделов, которые должны быть посвящены особенностям финансово-правового статуса: 1) «коллективных субъектов финансового права, обладающих властными полномочиями» и 2) «коллективных субъектов, не связанных с властными полномочиями» и т.п.;

– «Индивидуальные субъекты», устанавливающий их правосубъектность (правоспособность, дееспособность (ее разные виды), деликтоспособность), в том числе и в отношении граждан иностранных государств и с двойным гражданством, а также граждан, такового не имеющих;

– «Финансовые правонарушения и ответственность за их совершение», регламентирующий основания наступле-

ния финансово-правовой ответственности; обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность; формы вины; принципы привлечения к ответственности и др.

Регулирование рассматриваемых отношений, в том числе и других положений общей части финансового права, в едином федеральном законе будет способствовать более точному его исполнению, позволит избежать ошибок в правоприменительной деятельности.

**23. Галяутдинова А.С. Коллективные субъекты финансового права: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.04. М., 2013**

Работа выполнена на кафедре финансового права Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент Хаменушко Иван Владимирович.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. В числе коллективных субъектов финансового предлагается выделить сформировавшиеся коллективные субъекты и формирующиеся (дискретные) коллективные субъекты. К сформировавшимся коллективным субъектам финансового права относятся: 1) органы государственной власти и местного самоуправления; 2) предприятия, организации, обладающие статусом юридического лица. В свою очередь группы компаний, семьи и крестьянские (фермерские) хозяйства предлагается считать формирующимися (дискретными) коллективными субъектами финансового права.

2. Под сформировавшимися коллективными субъектами

финансового права предлагается понимать организованную группу физических или юридических лиц, которая выступает вовне как единое, персонифицированное целое, имеет нормативно установленные цели, функционально дифференцирована, действует на законном основании, обладает финансовой правосубъектностью. Под формирующимися (дискретными) коллективными субъектами финансового права предлагается понимать не наделенные статусом юридического лица объединения физических или юридических лиц, являющихся взаимозависимыми, создаваемые в предусмотренном законом случае и обладающие элементами правосубъектности, проявляющимися при вступлении в отдельные финансово-правовые отношения. При этом прослеживается тенденция к признанию указанных субъектов в будущем в качестве полноценных субъектов финансового права.

3. Установлены признаки формирующейся правосубъектности у группы предприятий – консолидированной группы налогоплательщиков: 1) внутренняя организация; 2) способность выступать во внешних отношениях как единое целое; 3) способность вырабатывать, выражать и осуществлять юридически значимую волю; 4) наличие нормативно установленных целей деятельности; 5) осуществление деятельности на законном основании.

4. Вовлечение группы предприятий, помимо налоговых, в отношения финансового контроля, в отношения по получению субсидий и в валютные правоотношения будет способ-

ствовать понимаю группы как единого экономического субъекта и установлению единого механизма финансово-правового регулирования.

5. Необходимость закрепления в российском налоговом законодательстве совокупного налогообложения членов семьи на основе института консолидированной группы налогоплательщиков обусловлено тем, что совместное налогообложение членов семьи в совокупности с переходом на прогрессивную систему налогообложения будет соответствовать закрепленному в гражданском праве режиму совместной собственности супругов, а также способствовать более полному учету финансового положения налогоплательщика и соблюдению принципа справедливости и принципа фактической способности к уплате налога. В этой связи целесообразным является закрепление совместного участия членов семьи в отношениях по учету и контролю.

6. Закрепление совокупного участия членов семьи в отношениях по получению субсидий из государственного бюджета Российской Федерации и бюджетов субъектов Федерации позволит устранить противоречие действующего законодательства, связанное с тем, что субсидии выдаются с учетом совокупного финансового положения всех членов семьи, а получателем денежных средств является конкретный гражданин. Кроме того, совокупное участие членов семьи в отношениях по получению субсидий будет наиболее полно соотноситься с их совокупным налогообложением и режимом

общей совместной собственности.

7. Закрепление в российском налоговом законодательстве совокупного налогообложения членов крестьянского (фермерского) хозяйства на основе института консолидированной группы налогоплательщиков будет соответствовать режиму общей (долевой) собственности имущества крестьянского (фермерского) хозяйства, а также способствовать более полному учету финансового положения налогоплательщика и соблюдению принципа справедливости и принципа фактической способности к уплате налога. Закрепление совместного участия членов крестьянского (фермерского) хозяйства в отношениях по учету и контролю позволит устранить противоречие действующего законодательства, связанное с тем, что учет общего имущества крестьянского (фермерского) хозяйства и результатов его деятельности осуществляет глава фермерского хозяйства как индивидуальный предприниматель.

8. Закрепление совокупного участия членов крестьянского (фермерского) хозяйства в отношениях по получению субсидий из государственного бюджета Российской Федерации и бюджетов субъектов Федерации позволит устранить противоречие действующего законодательства, связанное с тем, что, с одной стороны, субсидии выдаются с учетом совокупного финансового положения всего фермерского хозяйства, а с другой стороны, получателем денежных средств является конкретный его глава как индивидуальный пред-

приниматель. Кроме того, совокупное участие членов крестьянского (фермерского) хозяйства в отношениях по получению субсидий будет наиболее полно соотноситься с их совокупным налогообложением и режимом общей (долевой) собственности имущества крестьянского (фермерского) хозяйства.

**24. Ячевская С.В. Министерство финансов Российской Федерации в системе государственного управления публичными финансами: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. М., 2009**

Работа выполнена на кафедре правового обеспечения управленческой деятельности Международного института управления МГИМО МИД России. Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ Енгибарян Роберт Вачаганович.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. В диссертации обосновывается вывод, что в условиях глобализации экономики эффективное и ответственное управление общественными финансами имеет фундаментальное значение для страны с точки зрения обеспечения устойчивости национальной бюджетной системы, а также общей финансовой безопасности и постоянного экономического роста, что требует существенного повышения качества управления публичными финансами.

2. В работе констатируется, что в рамках науки административного права нет единого понимания сущности и составных элементов административно-правового статуса министерств, многие понятия, связанные со статусом государственных органов, в различных трудах трактуются по-разному, фундаментальные категории и понятия теории управления при изучении правового регулирования работы государственных органов используются недостаточно, и все это существенно снижает теоретико-методологическое значение работ на эту тему. В своей работе диссертант делает попытку унифицировать ряд категорий и предлагает свою трактовку ключевых понятий правового статуса Минфина России.

3. В диссертации дано авторское определение административно-правового статуса Минфина России как политико-правовой категории, отражающей правовое положение и социальное предназначение этого государственного органа в механизме правового государства, выраженное в совокупности управленческих функций и полномочий по определенным предметам ведения, а также ответственности, установленных государством.

4. Диссертант обосновывает положение о том, что основным элементом организационного механизма такого органа исполнительной власти, как Минфин России, является его компетенция. В отечественной юридической литературе существует достаточно устоявшееся понимание компетенции через два ее элемента: предметы ведения и полномо-

чия. В связи с этим компетенция Минфина России автором представляется как совокупность властных полномочий по определенным предметам ведения. Конкретное полномочие Минфина России понимается как юридически закрепленное за ним право и одновременно обязанность по принятию правовых актов, иных мер, направленных на выполнение задач и функций данного органа.

5. Автором обоснован вывод, что наиболее эффективным принципом управления в современных условиях является функциональный, положенный в основу организации современной системы федеральных органов исполнительной власти и ознаменовавший собой новый этап построения и развития российского государственного администрирования, кардинально отличающийся от предыдущих схем организации исполнительной власти.

6. С научных позиций аргументировано положение о том, что сложившаяся практика функционирования министерств показала, что очень актуальным является вопрос о нормативном определении целей и задач их деятельности. В этой связи в настоящее время широкое распространение получили такие формы установления целей и задач деятельности конкретного федерального министерства, как издание внутреннего документа, определение показателей деятельности и разработка планов работы. Подобная практика, по мнению диссертанта, не совсем эффективна. Необходимо закрепление целей и задач министерства и его подразделений в доку-

ментах, утверждаемых вышестоящим органом.

7. В связи с этим в работе обосновано положение, что формулирование в актах, регулирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти, прямо закрепленных целей и задач служит прежде всего упорядочению их функционирования в целом, в частности:

- исключает дублирование деятельности иного аналогичного органа исполнительной власти;

- способствует концентрации усилий и направленности деятельности органа исполнительной власти на достижение поставленных перед ним целей и задач, не позволяя уклоняться от их достижения;

- является объективным критерием оценки деятельности органа власти;

- представляется важнейшим системообразующим фактором в ходе выработки различных программ и планов деятельности того или иного федерального органа исполнительной власти, в том числе и прогнозных. Поэтому закрепление основных целей и задач федеральных министерств непосредственно в положениях о них позволит более четко определить их правовой статус и специализацию деятельности.

**25. *Пройдин С.Н.* Полномочия органов  
местного самоуправления в области  
планово-финансовой деятельности:  
Диссертация на соискание ученой  
степени кандидата юридических  
наук: 12.00.02. Челябинск, 2009**

Диссертация выполнена и рекомендована к защите на кафедре конституционного и административного права Волгоградского института экономики, социологии и права. Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Епифанов Александр Егорович.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Планирование тесно связано с финансовой деятельностью местного самоуправления, а также служит повышению эффективности управления экономическими и социальными процессами на местном уровне, обеспечению комплексного развития муниципальных образований, в связи с чем обосновывается необходимость в теории муниципального права совместного исследования полномочий органов местного самоуправления в области планово-финансовой деятельности. Выделены следующие группы полномочий в дан-

ной сфере:

- полномочия в области плановой деятельности;
- полномочия в бюджетной сфере;
- полномочия в налоговой сфере.

2. Исследован вопрос о закреплении критериев, позволяющих точно установить максимальный объем прав на осуществление отдельных государственных полномочий, которые могут передаваться органам местного самоуправления для реализации. В качестве такого критерия предлагается финансовый критерий, в связи с чем обосновывается необходимость закрепления в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) нормы, в соответствии с которой объем прав на осуществление передаваемых государственных полномочий не может превышать 50% размера финансовых средств, предусматриваемых в местном бюджете на осуществление полномочий по решению вопросов местного значения.

3. Делается вывод о необходимости принятия федерального закона о планировании и прогнозировании, который содержал бы общую концепцию и устанавливал бы систему планирования и прогнозирования, в том числе социально-экономического развития Российской Федерации в целом, определял бы общие основы планирования и прогнозирования на муниципальном уровне, устанавливал бы соот-

ношение программ федерального, регионального и местного уровней. Непосредственно требования к содержанию муниципальных целевых программ, их виды, полномочия органов местного самоуправления в области планирования должны устанавливаться на уровне муниципальных образований.

4. С учетом требований Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) об установлении местной администрацией порядка разработки прогноза социально-экономического развития муниципального образования, среднесрочного финансового плана муниципального образования обосновывается необходимость принятия муниципальных правовых актов в области прогнозирования и планирования во всех муниципальных образованиях. Учитывая большое количество вновь созданных муниципальных образований, сложности в обеспечении квалифицированными кадрами органов местного самоуправления, а также возможные особенности плановой деятельности в отдельных регионах и муниципальных образованиях, целесообразно на уровне субъектов Федерации принимать модельные акты о планировании и прогнозировании, программах социально-экономического развития муниципального образования.

5. Наибольший объем прав и обязанностей в сфере планирования принадлежит исполнительно-распорядительным органам местного самоуправления. В то же время ни в Законе о местном самоуправлении, ни в БК РФ четко не прописаны полномочия исполнительно-распорядительных ор-

ганов по разработке и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, в связи с чем обосновывается, что такие полномочия должны закрепляться в уставах муниципальных образований. К таким полномочиям могут быть отнесены:

1) разработка проектов планов, прогнозов и программ социально-экономического развития, организация их исполнения;

2) получение в установленном законодательством порядке от предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности, расположенных на территории муниципального образования, необходимых сведений о проектах их планов и мероприятий, которые могут иметь последствия для экологической, демографической и иных областей, затрагивающие интересы населения муниципального образования; осуществление обязательного для таких планов и мероприятий согласования;

3) внесение предложений по проектам планов, прогнозов социально-экономического развития территории и программ органов власти и управления субъекта Федерации, по проектам планов предприятий, организаций, расположенных на территории муниципального образования, по вопросам, связанным с удовлетворением потребностей населения, экономическим и социальным развитием территории муниципального образования;

4) обеспечение составления балансов: финансового, денежных доходов населения, трудовых ресурсов, земельного и др., необходимых для управления экономическим и социальным развитием муниципального образования;

5) обеспечение подготовки отчетов о выполнении планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования и др.

6. Проведенная систематизация бюджетных полномочий органов местного самоуправления позволила выделить следующие группы бюджетных полномочий органов местного самоуправления: по субъектам, их осуществляющим; по правовому регулированию бюджетных отношений; по формированию, распределению и использованию местного бюджета; юрисдикционные полномочия; по типу муниципального образования; исходя из государственного устройства Российского государства и принципа федерализма; исходя из самостоятельного осуществления бюджетных полномочий органами местного самоуправления; иные полномочия.

Наибольшими бюджетными полномочиями обладают исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, в связи с чем обосновывается необходимость четкого и полного закрепления перечня таких полномочий в муниципальных правовых актах.

7. Налоговый кодекс РФ в первую очередь наделяет представительные органы муниципальных образований полномочиями в области установления и введения (отмены) мест-

ных налогов. В то же время анализ муниципальных правовых актов позволил прийти к выводу, что очень часто муниципальными образованиями нарушается требование о необходимости как установить, так и ввести в действие местные налоги. В связи с этим обосновывается необходимость проведения на уровне субъектов Федерации проверки муниципальных правовых актов об установлении и введении местных налогов (такая проверка может быть проведена органами прокуратуры, которые осуществляют надзор за законностью правовых актов) и внесения изменений в те муниципальные правовые акты, которые не отвечают указанным критериям. Предлагается также принятие на уровне субъектов Федерации модельных актов о местных налогах, которые являлись бы основой для принятия соответствующих актов в муниципальных образованиях.

8. Аргументируется вывод, что одним из способов повышения собираемости местных налогов может стать передача полномочий территориальных органов Федеральной налоговой службы в части администрирования местных налогов органам местного самоуправления таких муниципальных образований, как городские и сельские поселения, муниципальные районы.

9. Внесен ряд предложений по дополнению и изменению нормативно-правовых актов г. Калуги в области планово-финансовой деятельности: Устава г. Калуги; постановления Городской Думы городского округа г. Калуги от 28 но-

ября 2007 г. № 148 «Об утверждении положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании «город Калуга»; о принятии Положения о прогнозировании, программе социально-экономического развития и муниципальных целевых программах г. Калуги.

**26. Дурманова О.М. Закрытое административно-территориальное образование как субъект финансового права: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. Саратов, 2010**

Работа выполнена в Саратовской государственной академии права. Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, академик МАН ВШ Химичева Нина Ивановна.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Разработано авторское определение дефиниции «закрытое административно-территориальное образование» как муниципального образования, обладающего статусом городского округа, в пределах которого расположены промышленные предприятия, военные и иные объекты, нуждающиеся в особом режиме безопасного функционирования и охраны государственной тайны.
2. Обоснована необходимость дополнения Закона РФ от

14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее – Закон о ЗАТО) нормой, закрепляющей особые условия проживания граждан на данной территории, обусловленные введением на территории ЗАТО безопасного режима в отношении граждан, проживающих, работающих или пребывающих на определенное время в ЗАТО. Эта норма также характеризует правовой статус закрытых территориальных образований.

3. Предложена авторская классификация признаков, присущих современным ЗАТО, с выделением двух групп: 1) установленные в актах законодательства о местном самоуправлении для муниципальных образований, наделенных статусом городских округов; 2) установленные в Законе о ЗАТО. В первую группу включены признаки, характеризующие территориальную обособленность и наличие органов местного самоуправления в ЗАТО. Вторую группу составляют признаки, которые обусловлены установлением режима безопасного функционирования на территории ЗАТО и специально предусмотрены в Законе о ЗАТО.

4. Обосновывается тезис о необходимости разделения финансово-правовых актов на две группы: первую составят финансово-правовые акты, устанавливающие полномочия федеральных органов государственной власти применительно ко всем видам муниципальных образований (Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ (далее – БК РФ), Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении), и др.), вторую – финансово-правовые акты, предусматривающие специальные полномочия федеральных органов государственной власти в обеспечении режима безопасного функционирования на территории ЗАТО (Закон о ЗАТО, Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» и др.).

5. Определен финансово-правовой статус закрытых административно-территориальных образований как установленной общими и специальными финансово-правовыми нормами совокупности предметов ведения и полномочий закрытого административно-территориального образования и органов местного самоуправления, действующих на его территории, по образованию, распределению и использованию муниципальных денежных фондов и доходов.

6. Доказывается, что деятельность органов местного самоуправления ЗАТО по привлечению инвесторов является новым направлением государственной инвестиционной политики, поскольку в ней принимают участие федеральные органы государственной власти.

7. Выделены две группы полномочий ЗАТО в бюджетной сфере: общие и специальные. Общие полномочия отнесены к муниципальным образованиям, наделенным статусом городского округа. Специальные полномочия закреплены в

особом Законе о ЗАТО.

8. Предлагается дополнить положения БК РФ о регулировании бюджетных отношений с участием федеральных органов государственной власти нормой, закрепляющей полномочия указанных органов в сфере формирования бюджетов ЗАТО в иных актах законодательства Российской Федерации.

9. Разработано авторское определение понятия «бюджет закрытого административно-территориального образования», под которым предлагается понимать форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления в связи с введением режима безопасного функционирования на территории ЗАТО.

10. Предлагается внести изменения в БК РФ в части определения перечня расходных обязательств муниципальных образований, выделив три группы обязательств: 1) расходные обязательства, возникающие в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения; 2) расходные обязательства, исполняемые за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для осуществления отдельных государственных полномочий; 3) расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не

исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Федерации.

11. Обоснована необходимость внесения изменений в Закон о местном самоуправлении и в части правового регулирования наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями путем закрепления в этом Законе положения об осуществлении передачи государственных полномочий в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов Федерации, иными нормативными правовыми актами, в случаях, предусмотренных указанным Законом.

12. Аргументирован вывод о существовании особой группы межбюджетных правоотношений – правоотношений, возникающих между федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления ЗАТО при установлении специальных нормативов отчислений из федерального бюджета в бюджеты ЗАТО, выявлена специфика этих правоотношений.

13. Исходя из особого правового положения ЗАТО как субъекта финансового права обосновывается тезис о необходимости реанимирования положений налогового законодательства Российской Федерации об установлении на территории ЗАТО специального налогового режима, определив, что использование альтернативной системы налогообложения может быть регламентировано и в Налоговом кодексе РФ, и в Законе о ЗАТО.

# **27. Хребтова Т.П. Органы внутренних дел как субъекты финансового права: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. М., 2009**

Диссертация выполнена на кафедре организации финансово-экономического тылового обеспечения органов внутренних дел Академии управления МВД России. Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент Соколова Эльвира Дмитриевна.

## **Положения, выносимые на защиту:**

1. Дано авторское определение понятий «финансовая правосубъектность», «финансовая правоспособность», «финансовая дееспособность», «субъект финансового права», «администрирование поступлений доходов в бюджет».

*Финансовая правосубъектность* – это свойство, которым государство в законодательном порядке наделяет субъектов для их участия в финансовых отношениях, оно включает в себя финансовую правоспособность и дееспособность.

*Финансовая правоспособность* – это способность субъекта права (лица) обладать финансовыми правами (иметь их) и нести юридические обязанности, предусмотренные норма-

тивными правовыми актами, регулируемыми финансовые отношения.

*Финансовая дееспособность* – это способность субъекта права (лица) самостоятельно либо через представителей приобретать, осуществлять, изменять и прекращать финансовые права и обязанности, а также нести ответственность за их неправомерную реализацию. Дееспособность включает в себя деликтоспособность субъекта – способность самостоятельно нести ответственность за совершенные финансовые правонарушения.

*Субъект финансового права* – это лицо, обладающее финансовой правосубъектностью, т.е. за которым государство признает способность быть носителем юридических прав и обязанностей, предусмотренных финансовым правом, позволяющей ему участвовать в конкретном финансовом правоотношении и нести ответственность за совершение финансового правонарушения.

Администрирование поступлений доходов в бюджет – это урегулированная нормами финансового права деятельность уполномоченных органов в сфере финансов по аккумулярованию (обеспечению поступлений) и обращению в собственность государства и муниципальных образований обязательных платежей в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством.

2. Финансовая правосубъектность и финансовая правоспособность носят обобщающий характер и могут прояв-

ляться через свои подвиды: бюджетную правосубъектность и бюджетную правоспособность; налоговую правосубъектность и налоговую правоспособность; валютную правосубъектность и валютную правоспособность; правосубъектность и правоспособность в сфере государственного кредита; правосубъектность и правоспособность в области страховых отношений и др.

Основываясь на имеющейся в юриспруденции традиционной классификации субъектов права, согласно которой они подразделяются на три основные группы: 1) публично-правовые территориальные образования (Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования); 2) коллективные субъекты; 3) индивидуальные субъекты (физические лица), – предлагается в первой группе в составе муниципальных образований выделить административно-территориальные образования особого режима и свободные экономические зоны, во второй группе – коллективные субъекты, наделенные властными полномочиями, и коллективные субъекты, не имеющие таких полномочий, в третьей группе – индивидуальных предпринимателей, глав крестьянских и фермерских хозяйств, нотариусов, адвокатов, имеющих финансово-правовой статус, отличающийся от финансово-правового статуса субъектов, не занимающихся предпринимательской деятельностью. С учетом деликто-способности субъектов финансового права предлагается выделить в специальную подгруппу индивидуальных субъек-

тов – должностных лиц, в том числе руководителей, главных распорядителей, распорядителей, получателей бюджетных средств, главных администраторов доходов бюджетов, администраторов доходов бюджетов Российской Федерации.

3. Доказано, что органы внутренних дел, участвуя в финансовых отношениях, обладают специальной финансовой правосубъектностью.

Финансовая правосубъектность органов внутренних дел – это свойство, которым государство с помощью нормативных правовых актов наделяет органы внутренних дел для участия в финансовых отношениях. Финансовая правосубъектность органов внутренних дел возникает в силу требований нормативных правовых актов и выражает способность органов внутренних дел иметь, приобретать и осуществлять собственными действиями или через представителя финансовые обязанности и права, а также нести ответственность за нарушение финансового законодательства.

4. Учитывая, что органы внутренних дел являются правоохранительными органами, наделенными соответствующей компетенцией в данной области общественной жизни, то они осуществляют финансовую деятельность, имеющую для них обеспечивающий характер. В правовом статусе органов внутренних дел как субъектов финансового права имеются особенности, которые в основном проявляются в бюджетных отношениях, а также в сфере осуществления финансового контроля. Для органов внутренних дел характерны иерар-

хичность структуры и строгая субординация в отношениях, что находит свое проявление и в содержании их финансово-правового статуса. Для финансово-правового статуса органов внутренних дел характерна многоплановость, зависящая от направления их финансовой деятельности. В бюджетной сфере финансово-правовой статус органов внутренних дел реализуется через правовой статус главного распорядителя (распорядителя) и получателя бюджетных средств, правовой статус главных администраторов (администраторов) доходов бюджета; в налоговой сфере – через правовой статус налогового агента, правовой статус налогоплательщика, плательщика неналоговых платежей; в сфере осуществления финансового контроля – через правовой статус специализированного субъекта государственного финансового контроля и субъекта финансово-правовой ответственности. При этом правовой статус органов внутренних дел как администратора поступлений доходов в бюджет можно рассматривать как правовой статус участника бюджетного процесса и как правовой статус субъекта налогового права.

5. Установлено, что финансово-правовой статус органов внутренних дел как субъектов финансового права выражается в виде совокупности принадлежащих им в соответствии с финансовым законодательством финансовых обязанностей и прав и не совпадает с понятием «финансовая правосубъектность». Финансовая правосубъектность характеризует абстрактную (потенциальную) способность органов

внутренних дел иметь, приобретать и осуществлять права и обязанности в сфере финансов, нести финансово-правовую ответственность, а финансово-правовой статус органов внутренних дел выражает непосредственное, определенное законом обладание финансовыми обязанностями и правами для вступления в финансовые правоотношения. Категорию «финансово-правовой статус» органов внутренних дел можно рассматривать как родовое понятие, и поэтому оно шире, чем понятие «финансовая правосубъектность».

6. Границы правоотношения по администрированию поступлений доходов в соответствующие бюджеты возникают исключительно в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований; строятся на правовой основе с помощью метода властных предписаний: обязывания, юридического неравенства, императивности их действий. Реализация обязанностей и прав субъектов данного правоотношения осуществляется с помощью специальных средств (процессуальных форм) лично либо через представителя.

7. В связи с отсутствием легального определения расходов и их видов предлагается в зависимости от их экономического содержания расходы МВД России условно разделить на три группы: 1) расходы, обеспечивающие повседневное (текущее) их функционирование; 2) расходы, обеспечивающие их дальнейшее развитие; 3) расходы на пенсионное обеспечение.

8. Финансово-правовой статус органов внутренних дел как субъектов государственного финансового контроля необходимо закрепить в законодательном порядке, так как практика органов внутренних дел показывает следующие объективно существующие их преимущества в сфере финансового контроля:

– возможность реализации имеющихся материалов проверки сразу же, т.е. минуя долгие бюрократические процедуры согласования и направления материалов по подведомственности;

– возможность использования при проведении контрольных мероприятий негласных методов и средств, которые, как показывает опыт, зачастую носят если не доказательственную, то ориентирующую силу.

– возможность осуществления оперативно, в максимально сжатые сроки мероприятий именно «фактического» блока, т.е. проведение встречных проверок, опрос граждан, истребование документов и др. до того, как проверяемый субъект в условиях своего вполне понятного противодействия контролю сможет уничтожить следы совершенных преступлений или правонарушений;

– возможность привлечения к выполнению контрольных мероприятий различных служб системы органов внутренних дел, могущих обеспечить быстрое и адекватное решение вопросов, зачастую возникающих при проведении проверки.

9. Предлагается в Законе РФ «О милиции» предусмотреть

норму, закрепляющую правовой статус органов внутренних дел как субъекта финансового права, обладающего финансовой правосубъектностью, реализующуюся в бюджетной сфере через правовой статус главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств, главных администраторов (администраторов) доходов бюджета, в налоговой сфере – через правовой статус налогового агента, налогоплательщика, плательщика неналоговых платежей, в сфере осуществления финансового контроля – через правовой статус специализированного субъекта государственного финансового контроля или субъекта финансово-правовой ответственности.

# **28. Еремин С.Г. Договор в финансовом праве: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. М., 2008**

Работа выполнена на кафедре финансового права Государственного университета «Высшая школа экономики». Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Сюкияйнен Леонид Рудольфович.

## **Положения, выносимые на защиту:**

1. Диссертант определил понятие договора в финансовом праве (финансово-правового договора): это соглашение с участием уполномоченных государственных (муниципальных) органов, содержащее нормы права или индивидуальные предписания, которые направлены на регулирование финансовых отношений в Российской Федерации.

2. Диссертант считает, что формирование источников финансового права происходило в три этапа: начальный, советский и современный, каждый из которых соответствовал политическому и экономическому развитию страны в конкретный период, причем на каждом этапе структура источников финансового права видоизменялась.

3. По мнению диссертанта, возникновение договора в фи-

нансовом праве связано с развитием источников финансового права и происходящие в политической и экономической сферах страны изменения предопределили формирование правовой основы для применения договорно-правового регулирования финансовых отношений в России.

4. Автор диссертации считает, что договоры (соглашения), применяемые в финансовом праве, по совокупности характерных признаков можно условно разделить на четыре группы:

- компетенционно-разграничительные договоры (соглашения) о делегировании полномочий, которые заключаются государственными органами Российской Федерации и ее субъектами (например: Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. о бюджетных взаимоотношениях между Российской Федерацией и Республикой Татарстан);

- договоры, которые взаимодействуют с гражданским правом (например, договор залога имущества, определенный в ст. 73 Налогового кодекса РФ);

- договоры (соглашения) о сотрудничестве и взаимодействии (например, Типовое соглашение о взаимодействии управлений Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по субъектам Российской Федерации и органов местного самоуправления);

- международные договоры Российской Федерации (например, международный договор об устранении двойного

налогообложения).

Кроме того, договоры, применяемые в финансовом праве, можно классифицировать следующим образом.

Во-первых, в зависимости от места в системе источников права (по юридической силе) договоры, применяемые в финансовом праве, могут иметь:

– приоритет перед федеральными законами; в соответствии с Конституцией РФ таковыми являются вступившие в силу (или одобренные иным образом в форме федерального закона) международные договоры Российской Федерации (например, международный договор об устранении двойного налогообложения);

– силу федерального закона; в соответствии с п. 9 ст. 26.7 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» таковыми являются утвержденные федеральным законом договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, содержащие финансово-правовые нормы;

– подзаконное значение, т.е. заключаться в случаях, установленных законом или во исполнение закона (например, договор об инвестиционном налоговом кредите, установленный ст. 66 Налогового кодекса РФ) (далее – НК РФ).

Во-вторых, по составу субъектов договоры, применяемые

в финансовом праве, могут быть одноуровневыми (например, между субъектами Федерации) и разноуровневыми (например, между Российской Федерацией и субъектом Федерации).

В-третьих, в зависимости от правового результата договоры могут разделяться на нормативные правовые (например, компетенционно-разграничительные договоры) и индивидуально-правовые (например, договор об инвестиционном налоговом кредите, установленный ст. 66 НК РФ).

5. По мнению автора диссертации, нормативный правовой договор в финансовом праве – это соглашение, заключенное между сторонами – субъектами правотворчества на основе их обособленного волеизъявления, устанавливающее, изменяющее или отменяющее нормы права и направленное на регулирование финансовых отношений. А поскольку посредством нормативного правового договора создаются правовые нормы, обязательные для многочисленного и формально-неопределенного круга лиц и рассчитанные на многократное применение, то он является источником финансового права.

Основными признаками нормативного правового договора в финансовом праве следует считать:

- наличие в тексте финансово-правовых норм;
- участие в нем уполномоченных государственных органов;
- длительность действия и неоднократность применения;

- добровольность заключения;
- письменный характер, отличающийся той или иной степенью формализованности;
- направленность на регулирование общественных интересов в сфере финансовой деятельности государства;
- комплексный характер;
- согласованность волеизъявления субъектов;
- обособленность волеизъявления субъектов;
- обязательность выполнения положений соглашения его субъектами;
- неопределенность и многочисленность адресатов договорных норм;
- официальное опубликование.

6. Индивидуально-правовой договор в финансовом праве – это соглашение с участием уполномоченных государственных (муниципальных) органов, закрепляющее согласованное волеизъявление сторон, содержащее обязательные для них персональные и индивидуальные предписания и направленное на регулирование финансовых отношений.

Основные признаки, характерные для индивидуально-правового договора в финансовом праве:

- возможность регулировать финансовые отношения;
- способность порождать юридически значимые последствия;
- обязательность исполнения только для заключивших его сторон;

- наличие уполномоченного государственного органа в качестве одной из сторон договора;
- поднормативный характер.

# **29. Горлова Е.Н. Публичный договор в финансовом праве: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. М., 2010**

Работа выполнена в Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина. Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Грачева Елена Юрьевна.

## **Положения, выносимые на защиту:**

1. Договор как общетеоретическая конструкция имеет двойкую сущность. С одной стороны, в основе всех отраслевых договоров заложены общие начала, идеи и принципы, которые можно вполне оправданно объединить в рамках общей теории договора. С другой стороны, отраслевые договоры существенно отличаются друг от друга. Данный факт существенно затрудняет создание общей теории договора, приемлемой для всех отраслей права.

Категория договора в финансовом праве является относительно обособленной как от общетеоретической конструкции договора, так и от частноправовых договоров.

В связи с этим предлагается создать общую теорию публичных договоров в публичных отраслях права, содержащую общеотраслевые начала договорного регулирования и

в то же время позволяющую учитывать специфику договорных отношений в различных отраслях публичного права.

2. Под публичным договором в финансовом праве следует понимать заключенное в установленной форме в публичных целях соглашение двух или более субъектов, один из которых является органом публичной власти, направленное на реализацию публичного интереса и регулирующее финансовую деятельность государства и органов местного самоуправления.

3. Публичные договоры подразделяются на нормативные и ненормативные (индивидуальные). Критериями деления выступают:

а) интерес – публичный или имеющий публичное значение частный интерес;

б) многократность или однократность применения договорных норм;

в) степень определенности адресатов договорных норм – определенные адресаты или неопределенный круг адресатов;

г) субъектный состав – субъектами нормативных публичных договоров в большинстве случаев являются только органы публичной власти, в то время как одним из субъектов ненормативных публичных договоров, как правило, является физическое или юридическое лицо.

К источникам финансового права можно отнести только те публичные договоры, которые являются нормативными.

Нормативные публичные договоры являются разновидностью нормативных договоров, а ненормативные публичные договоры схожи по своему правовому режиму с частноправовыми договорами.

В то же время не все нормативные договоры по своему характеру являются публичными. Так, к нормативным непубличным договорам можно отнести коллективные трудовые договоры, которые принимаются непубличными субъектами и распространяют свое действие на ограниченное число лиц. Государственное санкционирование придает им нормативность, но не публичность.

Возможно существование смешанных публичных договоров, которые сочетают в себе элементы договоров обоих видов.

4. Публичные договоры отличаются от нормативных договоров по следующим признакам:

1) обязательным субъектом публичного договора является орган публичной власти. Некоторые нормативные договоры заключаются без участия публичных органов (например, коллективные трудовые договоры);

2) наличие органа публичной власти в качестве субъекта предполагает наличие публичной цели заключения договора. Некоторые нормативные договоры служат публичным целям лишь опосредованно;

3) публичный договор может быть не только актом право творчества, но и актом правоприменения.

5. Отличия публичных договоров в гражданском праве от публичных договоров в публичном праве состоят в следующем:

– за исключением прямо установленных в законе требований, гражданско-правовой публичный договор заключается и исполняется на основе норм гражданского права, предусматривающих равноправие и согласование воли сторон, свободу договора, возмездность и некоторые другие признаки, которыми публично-правовой публичный договор, как правило, не обладает в полном объеме;

– в публично-правовом публичном договоре обязательно участвует публичный субъект, наделенный государственными властными полномочиями; в гражданско-правовом публичном договоре публичный субъект участвует лишь опосредованно, законодательно устанавливая обязательные для сторон правила;

– стороны гражданско-правового публичного договора преследуют свои частные цели и интересы, в то время как стороны публично-правового публичного договора стремятся к реализации публичных, а также имеющих публичное значение частных интересов.

Указанные различия позволяют утверждать, что это два самостоятельных и не зависящих друг от друга вида договоров.

6. Существует взаимное влияние нормативных договоров и нормативных актов друг на друга. В связи с этим невоз-

можно говорить о простом подчинении договора нормам законов.

Однозначно установить единую юридическую силу всех публичных договоров не представляется возможным. Юридическая сила таких договоров зависит от вида договора, субъектов, заключающих его, а также от предмета регулирования. Субъектами публичных договоров являются публичные институты всех уровней, следовательно, такие договоры могут быть федеральными, федерально-региональными, региональными, регионально-местными и местными. Фактическое соотношение того или иного договора с законом определяется отдельно в каждом конкретном случае и зависит не только от места субъектов данного договора в системе органов власти, но и от характера регулируемых данным договором отношений.

7. Среди условий публичного договора в финансовом праве можно выделить следующие: публичная цель; публичный интерес; императивное регулирование; предмет договора; его стороны; срок; порядок заключения; порядок внесения изменений и дополнений; прекращение договора; ответственность сторон; иные условия.

В качестве условия в публичный договор, как правило, включается обязанность одной стороны договора отчитываться в своих действиях перед другой стороной или третьим лицом, которой корреспондирует право и обязанность другой стороны осуществлять контроль.

8. По сфере действия все публичные договоры в финансовом праве подразделяются на внутригосударственные и международные.

Существуют два основных вида внутригосударственных публичных договоров: финансово-правовые и конституционно-правовые.

Анализ норм финансового и конституционного права позволяет выделить следующие основные виды внутригосударственных публичных договоров:

- 1) о распределении налоговых доходов;
- 2) о предоставлении средств из государственного бюджета;
- 3) об осуществлении государственных и муниципальных займов;
- 4) о предоставлении государственных и муниципальных гарантий;
- 5) о предоставлении инвестиционных налоговых кредитов;
- 6) о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов;
- 7) иные договоры.

Значительное место среди внутригосударственных публичных договоров занимают также договоры, правовое регулирование которых осуществляется с использованием сочетания финансово-правовых и гражданско-правовых норм.

9. Международные договоры в финансовом праве подразделяются на следующие основные виды:

- 1) об осуществлении государственных заимствований;
- 2) о предоставлении государственных гарантий;
- 3) о предоставлении государственных финансовых и государственных экспортных кредитов;
- 4) об избежании двойного налогообложения;
- 5) иные международные договоры, регулирующие финансовые отношения.

**30. Науменко А.М. Судебные акты в механизме правового регулирования финансовых отношений:  
Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. Ростов н/Д, 2012**

Работа выполнена в Ростовском государственном экономическом университете (РИНХ). Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Рукавишникова Ирина Валерьевна.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Финансово-правовой конфликт ведет к возникновению ситуации, которая затрудняет или делает невозможной исполнение установленной законом финансово-правовой нормы в конкретном правоотношении. Универсальным механизмом, обеспечивающим защиту права, реализация которого оказалась под угрозой, является институт судебной защиты. Возможность его применения для разрешения финансово-правового конфликта требует особого субъектного состава, участия как публичного, так и частного субъекта в правоотношении. Если участники финансового правоотношения характеризуются исключительно публично-правовым

статусом, то здесь используются иные механизмы: согласительные процедуры, переговоры, механизм сдержек и противовесов при реализации конституционного принципа разделения властей и т.п.

2. Право судебного обжалования актов применения финансово-правовых норм и действий государственных (муниципальных) органов в сфере осуществления финансовой деятельности является достижением современного уровня развития финансово-правовых отношений, отражающим те фундаментальные изменения, которые произошли в структуре предмета и метода финансового права в связи с переориентацией финансовой системы на ценности рыночной экономики. Только судебная форма защиты нарушенных прав гарантирует максимально независимое, справедливое разрешение финансово-правового конфликта на основе принципов формального равенства сторон, состязательности, гласности.

3. В связи с отсутствием в научной, учебной литературе единого терминологического подхода к обозначению актов органов судебной власти, а также неурегулированностью данного вопроса на уровне нормативно-правовых актов предлагается авторское определение данной дефиниции: «Судебный акт – это юридический письменный документ, вынесенный органом судебной власти в соответствии с установленной законом компетенцией, основанной на правилах разграничения подведомственности и подсудности, фик-

сирующий результат рассмотрения юридического дела или иного правового вопроса, отнесенного к ведению судебных органов власти». Данное понятие целесообразно закрепить на уровне федерального законодательства, обозначив общие требования к его форме и структуре, для обеспечения единого методологического и правоприменительного подхода (Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»).

4. Выделение в отдельный подвид судебных актов в сфере финансовых отношений из всей массы правовых актов осуществляется на основе их классификации по субъекту (органу государственной власти), его принимающему (издающему), – органу судебной власти Российской Федерации и объекту правового воздействия (финансовая деятельность). Критерий объекта правового воздействия соотносится с системой финансового права, по элементам которой осуществляется группирование финансово-правовых норм. Предлагается выделить следующие виды судебных актов в рамках финансовых отношений: в сфере бюджетных и налоговых споров; в области государственного кредита; в области социального и обязательного государственного страхования; по поводу денежного обращения и валютного контроля.

5. Акты судебных органов, формирующих судебную практику, служат важным поставщиком информации для канала обратной связи между нормами права и общественными отношениями. Выводы судебных органов обладают боль-

шой практической ценностью в вопросах о том, соответствует ли установленная финансово-правовая норма объективным требованиям общественного развития и есть ли необходимость в ее совершенствовании. Исследование судебных актов с точки зрения оценки эффективности применения норм финансового права находится в русле единого отраслевого подхода исследования категорий финансово-правовой действительности – изучения формирования и функционирования прямых и обратных связей в обществе как основного источника информации обо всех процессах в жизнедеятельности общества и государства.

6. Механизм правового регулирования финансовых отношений предлагается определить как систему правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения в сфере осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Специфика механизма правового регулирования в структуре финансового права предопределяется следующими факторами: наличием собственного предмета регулирования; применением специально-юридического воздействия на участников финансовых отношений, связанного с использованием особых, установленных государством средств правового регулирования финансовых отношений; наличием специального правового статуса участников финансовых отношений; наличием уникальных, юридически значимых целей, определяемых пред-

метом регулирования; наличием специальной процедуры реализации правоотношений, возникающих в рамках финансово-правового регулирования.

7. Автором выделяются следующие функции судебных актов в структуре механизма правового регулирования финансовых отношений: правообеспечительная (правонаделительная); правоохранительная; правовосполнительная; сигнально-информационная (информационно-корректирующая).

8. Сообразно выделенным функциям судебный акт в структуре механизма правового регулирования финансовых отношений предлагается рассматривать как правовое средство индивидуального правового регулирования финансово-правовых отношений; юридический факт, обеспечивающий возникновение, изменение и прекращение правоотношений; средство разъяснения содержания финансово-правовых норм; средство установления несоответствия финансовой нормы правовым нормам большей юридической силы.

9. В качестве источника финансового права предлагается рассматривать правовые акты органов государственной власти и муниципальных образований, содержащие правовые нормы, регламентирующие основания и порядок осуществления финансовой деятельности государства (муниципальных образований). При этом в качестве субъекта нормотворчества в сфере финансовой деятельности рассматриваются не только органы законодательной (представитель-

ной), исполнительной власти, но и высшие инстанции судебных органов власти. Конституционный Суд РФ, признавая ту или иную норму неконституционной, лишает ее юридической силы, т.е. отменяет ее. Высший Арбитражный Суд РФ, Верховный Суд РФ (в 2014 г. объединены) были наделены аналогичными функциями нормоконтроля в отношении нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти. Судебные акты по разрешению указанных вопросов приобретают свойства нормативных актов и могут рассматриваться в качестве источников финансового права.

10. При рассмотрении судебных актов в сфере финансовых отношений, реализующих функцию правосудия, автором предлагается классификация судебных актов в зависимости от вида судопроизводства, в порядке которого рассматривается спор. В отношении конституционного и уголовного судопроизводства эти особенности достаточно четко обозначены в законодательстве через критерии подведомственности спора, особой процессуальной формы, нормативно-правового закрепления оснований и порядка разрешения споров. В отношении гражданского и административного судопроизводства такие основания требуют дополнительной регламентации с учетом сложившихся в современной юридической науке подходов к разграничению предмета регулирования финансово-правовых и административно-правовых отношений.

11. При исследовании судебных актов в аспекте реализуемых судебными органами функций делается вывод о том, что суды являются субъектами финансовой деятельности при разрешении вопросов, связанных с администрированием государственной пошлины.

В процессе рассмотрения практики финансово-правовых споров, связанных с порядком возмещения судебных расходов частным субъектам, в том числе расходов по уплате государственной пошлины, выявлено, что в действующем законодательстве отсутствуют четкие указания относительно источника возмещения расходов: за счет средств бюджета либо за счет средств государственного органа, «проигравшего» дело. Предлагается внести дополнения в гл. 24.1 Бюджетного кодекса РФ «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» о том, что денежные суммы в счет компенсации расходов по уплате государственной пошлины по искам (заявлениям), в которых стороной являлся государственный орган или орган местного самоуправления, освобожденный от уплаты государственной пошлины, выплачиваются за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Выплаты осуществляются на основании судебных актов и исполнительных документов в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, с указанием сумм, подлежащих взысканию, в валюте Российской Федерации.

**31. *Тарло А.Е.* Ответственность казны: финансово-правовые аспекты: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.04. М., 2013**

Работа выполнена в Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова. Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент Ивлиева Марина Федоровна.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Казна как юридическая категория может рассматриваться в двух аспектах: как объект права и как субъект права. Как объект права казна представляет собой бюджет соответствующего публично-правового образования и иное движимое и недвижимое публичное имущество, не закрепленное за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями; как субъект права казна обозначает государство – собственника принадлежащего ему имущества.

2. Казна является юридической категорией финансово-правового права, что обуславливает необходимость регулирования правового положения ее составных частей – бюджета, а также государственного (муниципального) движимого и

недвижимого имущества, не закрепленного за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями, нормами финансового права.

3. Общественные отношения, связанные с привлечением публично-правовых образований к ответственности (отношения ответственности казны), могут регулироваться как нормами частного, так и нормами публичного права. Применение норм частного или публичного права при взыскании с казны публично-правового образования имущественного возмещения причиненного вреда зависит от того, в какой сфере общественных отношений произошло нарушение прав физического или юридического лица, в результате которого данному лицу был причинен вред.

4. Ответственность казны публично-правового образования представляет собой обусловленную нормативно-правовым актом или судебным решением обязанность публично-правового образования по компенсации имущественного вреда, причиненного физическим и юридическим лицам, за счет находящихся в собственности публично-правового образования денежных средств и иного имущества.

5. В целях наиболее полного и всестороннего изучения общественных отношений, составляющих институт ответственности казны, их систематизации и формулирования предложений по повышению эффективности их правового регулирования в диссертационном исследовании предложена классификация правоотношений ответственности казны.

Ответственность казны имеет две составляющие: частно-правовую и публично-правовую. Выделены следующие виды частноправовой ответственности казны: субсидиарная (ответственность по долгам созданных государством учреждений и казенных предприятий), договорная и деликтная. Ответственность казны в рамках публичного права рассматривается как ответственность за противоречащие законодательству нормативные и ненормативные акты публично-правовых образований, их органов и должностных лиц; ответственность за противоправные деяния (действия и (или) бездействие) публично-правовых образований, их органов и должностных лиц; ответственность по государственному и муниципальному кредиту; ответственность государства за вред, причиненный не его действиями (компенсации жертвам политических репрессий, пострадавшим от стихийных бедствий и пр.); ответственность казны в международных отношениях.

6. В диссертационном исследовании предлагается дополнить гл. 24.1 Бюджетного кодекса РФ положением, регламентирующим обращение взыскания на движимое и недвижимое государственное (муниципальное) имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями и составляющее казну соответствующего публично-правового образования, что позволит расширить гарантии лицам, обращающим взыскание на средства казны, а также гармонизировать различные отрасли российского за-

КОНОДАТЕЛЬСТВА.

# Глава 3

## Правовое регулирование финансового контроля

### **32. Прошунин М.М. Финансовый мониторинг в системе противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (российский и зарубежный опыт): Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.14. М., 2010**

Работа выполнена в Российском университете дружбы народов. Научный консультант – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ Запольский Сергей Васильевич.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Легализацию (отмывание) преступных доходов в теоретическом и прикладном плане необходимо рассматривать в четырех основных аспектах: материальном, процедурном, экономическом и правовом. В материальном аспекте отмывание преступных доходов представляет собой проведение разного рода операций и сделок с имуществом, полученным преступным путем. В экономическом смысле отмывание преступных доходов есть переход денежных средств или иного имущества, полученного преступным путем, из теневой экономики в легальную. С процедурной точки зрения отмывание преступных доходов является деятельностью, с помощью которой скрываются изначальное происхождение и истинные владельцы имущества, полученного в результате совершения преступления, в целях исключения любого из видов преследования (административного, уголовного). И наконец, с правовой точки зрения отмывание преступных доходов следует рассматривать как юридически значимые действия в отношении имущества для придания видимой легитимности источникам происхождения данного имущества в целях сокрытия его преступного происхождения. В юридическом смысле именно придание видимой легитимности источникам происхождения преступных доходов, а не придание правомерного вида владению, пользованию и распоряжению ими является определяющим для отмывателя преступных доходов, так как именно раскрытие реальных источников происхождения имущества ведет к раскрытию пре-

ступления, в результате которого данное имущество было получено. Не менее важно, что данная цель должна достигаться за счет юридически значимых действий, а именно влекущих возникновение, изменение или прекращение гражданских прав или обязанностей в отношении данного имущества.

2. Финансирование терроризма необходимо рассматривать как деятельность по аккумулярованию и предоставлению денежных средств или иного имущества, а также по обеспечению получения материальной выгоды лицами, осуществляющими террористическую деятельность, путем оказания услуг и выполнения работ для целей создания и функционирования террористических организаций или осуществления террористической деятельности.

3. «Финансовый мониторинг» в системе противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма как термин, имеющий российское происхождение, предполагает систему законодательно закрепленных информационных, контрольных и правоохранительных процедур, осуществляемых органами и агентами (субъектами финансового мониторинга), цель которых заключается в предотвращении использования финансовой системы для легализации преступных доходов и финансирования терроризма (публичный аспект) и минимизации риска причастности агентов финансового мониторинга к легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма

(частный аспект).

Если для противодействия легализации преступных доходов характерно использование информационных и контрольных процедур, то в сфере противодействия финансированию терроризма преобладающими являются информационные и правоохранные процедуры, что обусловлено изначально существованием уголовного преследования лиц, в отношении которых осуществляется финансовый мониторинг.

4. Институт финансового мониторинга получил нормативно-правовое закрепление только в рамках противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, что дает основание рассматривать финансовый мониторинг в системе противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма как финансовый мониторинг в узком смысле или как определение финансового мониторинга в нормативно-правовой плоскости. В рамках определения соотношения финансового контроля и финансового мониторинга последний следует в совокупности определять не только как вид (систему информационных, контрольных и правоохранных процедур), но и как метод финансового контроля (наблюдение за сделками, операциями и лицами, которые могут быть причастны к противоправной деятельности).

5. Теоретически обосновывается, что перспективным направлением развития финансового мониторинга, требую-

щим незамедлительного нормативного правового закрепления, является противодействие коррупции и незаконному получению наличных денежных средств. Его включение в систему финансового мониторинга детерминировано историей правового регулирования борьбы с данными противоправными явлениями, причинами их возникновения, их негативным влиянием на государственные финансы, взаимодополняющим характером, возможностью использования единого правового инструментария.

6. Правовой сущностью функционирования подразделения финансового мониторинга выступает его информационно-аналитическая функция в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, обеспечиваемая нормативной, координационной, методологической, надзорной и международной функциями. В зарубежных национальных системах финансового мониторинга следует выделять два основных вида подразделений финансового мониторинга: правоохранительного и административно-финансового типа, последний из которых является доминирующим в национальных системах.

Применение в научной литературе терминов «финансовая разведка», «подразделение финансовой разведки» как синонимичных термину «финансовый мониторинг» следует признать неправильным, так как они являются лишь производными от буквального перевода английского термина «*financial intelligence unit*» и входят в противоречие с суще-

ствующими нормативными определениями разведывательной деятельности, осуществляемой специальными органами государственной власти.

7. Информационный обмен, существующий в рамках финансового мониторинга, включает нормативно закрепленные основные и вспомогательные информационные потоки, обеспечивающие преодоление информационной асимметрии между хозяйствующими субъектами и правоохранительными органами, где основные информационные потоки обеспечивают предоставление информации от агентов финансового мониторинга подразделению финансового мониторинга и правоохранительным органам, а вспомогательные (дополнительные) – детализацию и уточнение информации, передаваемой в рамках основных информационных потоков.

В информационном аспекте финансовый мониторинг в системе противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма следует определять как совокупность нормативно закрепленных информационных потоков, обеспечивающих функционирование механизма обратных связей путем получения и обработки информации об операциях и сделках агентами и органами финансового мониторинга с последующим перенаправлением подтвержденной информации в правоохранительные органы.

8. Сформулированы определения основных информаци-

онных и контрольных процедур финансового мониторинга, осуществляемых агентами финансового мониторинга. Для целей сбора и анализа информации о физических и юридических лицах – участниках сделок и операций, которые могут быть причастны к легализации преступных доходов или финансированию терроризма, основной информационной процедурой является идентификация клиента, представителя клиента и выгодоприобретателя, определяемая как сбор, фиксирование и хранение информации о клиенте и его выгодоприобретателе, а также оценка риска причастности клиента и (или) выгодоприобретателя к легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма.

Для целей непосредственного постоянного наблюдения за операциями и сделками основными контрольными процедурами являются обязательный и факультативный (дополнительный) мониторинг. Обязательный мониторинг есть совокупность осуществляемых агентами финансового мониторинга мероприятий по выявлению, фиксированию и направлению в подразделение финансового мониторинга информации об операциях и сделках, подпадающих под законодательно установленные критерии операций и сделок, имеющих, как правило, количественный (сумма операции или сделки) и качественный (вид операции или сделки) критерии, независимо от наличия обоснованных подозрений относительно причастности операции или сделки к противоправной деятельности.

Факультативный (дополнительный) мониторинг можно определить как совокупность осуществляемых агентами финансового мониторинга мероприятий по выявлению, фиксации и направлению в подразделение финансового мониторинга информации о сделках и операциях, критерии и признаки которых установлены в нормативных правовых актах различных уровней, локальных актах финансовых институтов, в том числе во внутренних правилах агентов финансового мониторинга, и в отношении которых существуют обоснованные подозрения в их причастности к легализации преступных доходов или финансированию терроризма.

9. Сравнительно-правовой анализ подходов к построению национальных систем финансового мониторинга в рамках противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма убеждает в отсутствии идеальной (единой) модели системы финансового мониторинга. Несмотря на всю условность какого-либо деления в рамках существующих систем финансового мониторинга, возможно выделение системы финансового мониторинга развивающихся и развитых стран. Для развивающихся стран наиболее характерны высокий уровень государственной коррупции, использование альтернативных систем денежных переводов и значительный объем наличного денежного оборота. В свою очередь для развитых стран наибольший «вклад» в функционирование теневой экономики делают ненадлежащий уровень контроля за использовани-

ем офшорных юрисдикций, несовершенство существующих информационных, контрольных и правоохранительных процедур в сфере финансово-хозяйственной и внешнеэкономической деятельности. В этой связи, в отличие от развивающихся стран, основным правовым вопросом развитых стран является не создание нормативно-правовых основ и их соблюдение, а дальнейшее совершенствование функционирующей системы, которая будет способна противостоять новым вызовам международной преступности, теневой экономики.

10. В работе рассмотрены основные подходы к реализации финансового мониторинга в рамках противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в зарубежных странах на основе следующих критериев: нормативно-правовое регулирование, тип подразделения финансового мониторинга, виды органов и агентов финансового мониторинга, основные информационные, контрольные и правоохранительные процедуры в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

11. В настоящее время существуют предпосылки для либерализации российского законодательства о финансовом мониторинге путем исключения требования об идентификации традиционных финансовых институтов – агентов финансового мониторинга, а также юридических лиц, акции которых включены в котировальные листы организаторов тор-

говли – фондовых бирж, а в части мониторинга операций и сделок – исключения процедуры обязательного мониторинга. К основным предпосылкам следует относить завершение создания в России национальной системы финансового мониторинга, при формировании которой данные процедуры, на наш взгляд, выступали как процедуры дисциплинирующего характера, существующую международную практику финансового мониторинга, не имеющую в своем арсенале данных процедур, и, наконец, низкую эффективность данных правовых процедур для целей противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

12. Отражением прикладной составляющей диссертационного исследования стали предложения по дальнейшему совершенствованию правовой организации финансового мониторинга. Среди них:

- расширение определения отмывания преступных доходов за счет предикатных преступлений в налоговой, таможенной и валютной сферах;

- нормативное уточнение полномочий в части ведения Росфинмониторингом информационной базы данных по противодействию легализации преступных доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также реализация его координационной функции;

- законодательное закрепление за носителями финансовой информации – участниками операций и сделок обязан-

ности предоставлять ее агентам финансового мониторинга в рамках осуществления финансового мониторинга;

– законодательное закрепление права кредитной организации на закрытие в судебном порядке банковского счета, по которому осуществляются необычные, подозрительные и сомнительные операции;

– предоставление права надзорным органам в сфере финансового мониторинга на отзыв лицензий на осуществление профессиональной деятельности (банковской деятельности, профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и т.п.) по основаниям, связанным с нарушением законодательства о финансовом мониторинге, исключительно в судебном порядке;

– законодательное закрепление права ответственного сотрудника на совмещение функций в рамках дочерних и зависимых организаций, а также возможность передачи функций ответственного сотрудника по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма специализированным организациям (аутсорсинг);

– нормативное закрепление понятия «бенефициарный владелец» (конечный выгодоприобретатель) и процедуры его обязательной идентификации в рамках финансового мониторинга;

– унификация правового регулирования разработки правил осуществления внутреннего контроля в целях проти-

водействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; обучение персонала агентов финансового мониторинга, а также упрощение процедуры согласования указанных выше правил для организаций, имеющих несколько надзорных органов, в том числе кредитных организаций, имеющих лицензию профессионального участника рынка ценных бумаг;

– возложение на агентов финансового мониторинга обязанности по обеспечению их автоматизированными системами мониторинга операций и сделок;

– законодательное закрепление специального мониторинга в отношении отечественных государственных и муниципальных служащих путем введения понятия «публичное должностное лицо» с особыми правами агентов финансового мониторинга по мониторингу операций и сделок данных лиц.

# **33. Котов В.В. Правовая концепция интегрированной системы негосударственного финансового контроля: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.14. М., 2010**

Диссертация выполнена во Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов РФ. Научный консультант – доктор юридических наук, профессор Чаадаев Сергей Григорьевич.

## **Положения, выносимые на защиту:**

1. Даны определения основных характеристик негосударственного финансового контроля с позиций теории финансового и информационного права.

Негосударственный финансовый контроль (далее – НФК) – осуществляемая негосударственными контрольными органами деятельность, направленная на реализацию контрольной функции управления, а также на выявление и предупреждение противоправных и недобросовестных действий администрации и сотрудников хозяйствующих субъектов при ведении финансово-хозяйственной деятельности.

Правовая концепция интегрированной системы НФК – совокупность теоретических положений и базовых принципов, позволяющих реализовать урегулированную нормами права, эффективную и взаимообусловленную деятельность системы НФК.

Система НФК – совокупность управомоченных негосударственных органов, реализующих финансовый контроль.

*Институт НФК* – система правовых норм, регулирующих деятельность негосударственных контрольных органов.

НФК как предмет правового регулирования – общественные отношения по поводу финансово-контрольной деятельности, осуществляемой управомоченными негосударственными органами в интересах собственников хозяйствующих субъектов, государства и общества в целом.

Предмет НФК как специфического вида деятельности, связанной с обеспечением контрольной функции управления, фактические данные о деятельности организации и ее имущественном положении, об осуществляемых организацией хозяйственных операциях и их целесообразности, о наличии и движении имущества и обязательств, об использовании материальных, трудовых и финансовых ресурсов, о предотвращении отрицательных результатов хозяйственной деятельности организации, устанавливаемых управомоченными негосударственными органами, в результате исследования данных бухгалтерского учета и отчетности, а также документальных, материальных и иных носителей информа-

ции.

Объект НФК может быть определен в общем (широком) и узком (специфическом) понимании, при этом в общем понимании это предприятия и организации, подлежащие контролю, в узком понимании – совокупность документальных, материальных и иных носителей информации, которые исследуются в ходе финансово-контрольной деятельности.

*Контролируемое лицо* – субъект финансового контроля, организации, находящиеся на территории Российской Федерации, филиалы и представительства иностранных организаций, а также граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

*Контролер* – субъект финансового контроля, уполномоченные негосударственные органы и организации, включая общественные, их подразделения и представители, осуществляющие финансово-контрольную деятельность.

*Контрольные мероприятия* – действия уполномоченных лиц (контролеров), направленные на исследование объекта контроля.

*Финансово-контрольная информация* – фактические данные об объекте финансового контроля, необходимые для реализации задач финансового контроля.

*Источники финансово-контрольной информации* – совокупность материальных, документальных и иных носителей информации об объекте финансового контроля.

*Стандарты НФК* – комплекс единых требований, являю-

щихся методологической базой для ведения финансово-контрольной деятельности всеми субъектами НФК.

*Право контрольных действий* – совокупность прав доступа ко всем источникам информации, относящимся к управлению финансовыми и материальными ресурсами хозяйствующего субъекта, предоставляемых контролеру в соответствии с действующим законодательством, стандартами финансового контроля и внутренними правилами хозяйствующего субъекта.

2. При создании отечественной интегрированной системы НФК необходимо учитывать не только инновационные подходы и методы, получившие распространение в экономически развитых странах, но и имеющийся у них негативный опыт, обусловленный теоретическими недоработками, а также сложностью и масштабом решаемых задач:

– закрепленный в национальных и международных стандартах аудиторской деятельности отказ от выполнения обязанностей, связанных с целенаправленным выявлением признаков противоправных и недобросовестных действий, привел к снижению достоверности финансовой отчетности публичных компаний и ослабил доверие общества к финансовым институтам;

– введение в США законодательных требований об обязательном использовании участниками хозяйственного оборота информационно-технических средств внутривозвращенного контроля вызвало резкое ухудшение финансовых по-

казателей малых и средних предприятий, что противоречит сущности контроля как функции рационального управления хозяйствующими субъектами;

– саморегулируемые профессиональные объединения бухгалтеров, возникшие в Европе и США на рубеже XX в., не смогли разработать высококачественные стандарты аудита, отражающие интересы пользователей финансовой отчетности, за всю историю своего существования.

3. В современной правовой и экономической теории доминирует точка зрения, согласно которой все виды НФК, включая внешний аудит, ориентированы на реализацию информационной (обеспечивающей) функции в системе управления хозяйствующими субъектами.

Осуществление данного подхода на законодательном уровне приводит к искусственному ограничению обязанностей контролеров, что не соответствует ни современным социально-экономическим условиям, ни общественным интересам.

Негосударственный финансовый контроль призван реализовать не только управленческую, но и правоохранительную функцию, связанную с защитой прав собственников и иных заинтересованных лиц от противоправных и недобросовестных действий администрации и сотрудников хозяйствующих субъектов. Осуществление правоохранительной функции подразумевает корректировку цели и задач НФК.

*Цель НФК* – формирование достаточной и обоснованной

уверенности в том, что при ведении финансово-хозяйственной деятельности контролируемыми организациями были и будут выполнены требования законодательства, решения собственников и указания администрации.

### *Задачи НФК:*

1) предотвращение, выявление и устранение препятствий и рисков, возникающих при реализации решений собственников и указаний администрации хозяйствующих субъектов;

2) обеспечение законности при совершении хозяйственных операций, ведении бухгалтерского и налогового учета, составлении бухгалтерской и налоговой отчетности;

3) предотвращение и выявление недобросовестных действий администрации и сотрудников контролируемых организаций;

4) контроль за рациональным и эффективным использованием финансовых, трудовых и природных ресурсов при ведении финансово-хозяйственной деятельности.

4. Важной особенностью международной практики в условиях информационного общества является передача ряда государственных функций по регулированию НФК общественным организациям, представляющим интересы пользователей финансовой отчетностью (закон Сарбейнса – Оксли (США, 2002), новая редакция восьмой директивы Евросоюза 2006/43/ЕС). С учетом международной практики следует внести изменения в текст подп. 1 п. 2 ст. 16 Федерального

закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» в следующей редакции: «Общественный совет вносит на рассмотрение уполномоченного федерального органа проекты федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности, а также предложения о порядке осуществления Советом внешнего контроля качества работы аудиторских организаций».

5. Предложено и обосновано применение термина «бюджетно значимые организации» в отношении предприятий и организаций, вступающих в хозяйственные отношения с государством и играющих в силу этого особую роль в социально-экономической жизни общества. К указанной категории следует отнести крупнейших налогоплательщиков, государственные унитарные предприятия, предприятия со смешанной формой собственности, арендаторов госсобственности, банки, обслуживающие государственный бюджет, получателей государственных заказов, объекты государственных инвестиций, участников приоритетных социально-экономических программ и др. К «бюджетно значимым организациям» должно применяться законодательное обязывание по поводу прохождения процедуры обязательного аудита.

Ряд теоретических концепций, принятых в стандартах аудита (цель аудита, существенность, выборка, оценка системы внутреннего контроля), требует корректировки с учетом их влияния на эффективность выявления признаков противоправных действий администрации и сотрудников контро-

лируемых организаций. Существует необходимость в разработке правоохранительных контрольных процедур, включающих применение специальных расчетно-аналитических и документальных методов, а также методов фактического контроля.

Система профессиональной подготовки и аттестации аудиторов недостаточно учитывает современные международные тенденции развития внутрихозяйственного контроля и аудиторской деятельности. В частности, аудиторы не обладают специальными навыками в сфере выявления признаков противоправных действий, в оценке сопутствующего риска, в выработке практически полезных рекомендаций в этой области.

Необходимо ужесточить требования действующего законодательства в отношении качества обязательного аудита, в частности следует регламентировать обязательное участие аудиторов в инвентаризации имущества и обязательств организаций по состоянию на дату окончания аудируемого периода. В случае проведения обязательного аудита следует определить участие в инвентаризации как обязанность аудиторов, при проведении инициативного аудита – как рекомендуемую контрольную процедуру.

6. Реформа системы бухгалтерского учета, предусмотренная законопроектом Минфина России от 2 июня 2010 г. № 385329-5 «О бухгалтерском учете» способна оказать негативное воздействие на состояние НФК в Российской Феде-

рации по следующим основаниям.

Отказ от отечественной практики использования унифицированных форм первичных документов, ориентированных на «юридическую форму», а не на «экономическое содержание» фактов хозяйственной жизни, способен негативно повлиять на эффективность НФК, так как вызовет существенное усложнение внешнего финансового контроля хозяйствующих субъектов.

Основной сферой государственного регулирования предлагается считать только одну из задач бухгалтерского учета – формирование достоверной финансовой отчетности, при этом задача проверки соблюдения действующего законодательства при ведении финансово-хозяйственной деятельности полностью исключается из бухгалтерской практики, что лишает финансовый контроль информационной среды, соответствующей единым законодательным требованиям.

Отказ от обязательного использования Плана счетов и инструкции по его применению, а также от категорий синтетических и аналитических счетов приведет к тому, что понятия, исторически играющие важную роль в российском бухгалтерском учете, потеряют нормативное значение, а контрольные процедуры, предусматривающие использование указанных понятий, потеряют смысл. Как следствие, принимая во внимание широкую практику намеренного искажения данных бухгалтерского учета для вуалирования следов экономических преступлений, можно прогнози-

вать значительное повышение трудоемкости контрольных действий, а также снижение их эффективности.

Для решения указанных проблем представляется целесообразным:

1) внести в п. 1 ст. 3 законопроекта «О бухгалтерском учете» следующее дополнение:

«синтетический учет – обобщенное представление данных бухгалтерского учета об имуществе, обязательствах и хозяйственных операциях, использующее группирование по определенным экономическим признакам;

аналитический учет – детализированное представление данных бухгалтерского учета об имуществе, обязательствах и хозяйственных операциях, использующее лицевые, материальные и иные аналитические счета;

план счетов бухгалтерского учета – единый систематизированный перечень синтетических счетов бухгалтерского учета»;

2) п. 4 ст. 9 законопроекта принять в следующей редакции:

«Обязательные формы первичных учетных документов утверждаются в соответствии с законодательством Российской Федерации. Необязательные формы первичных учетных документов утверждает руководитель экономического субъекта»;

3) ст. 1 законопроекта дополнить п. 3 в следующей редакции:

«Основными задачами бухгалтерского учета являются: формирование полной и достоверной информации о финансовом состоянии организации и результатах ее финансово-хозяйственной деятельности, необходимой внутренним и внешним пользователям бухгалтерской отчетности для принятия экономических, управленческих и иных решений; обеспечение информацией, необходимой для контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, а также для выполнения решений собственников и указаний администрации (руководящего органа) при ведении организацией финансово-хозяйственной деятельности; обеспечение информацией о признаках отрицательных результатов финансово-хозяйственной деятельности, а также об имеющихся резервах обеспечения финансовой устойчивости».

7. Дано определение контрольного правоотношения в сфере НФК как формы общественного отношения, устанавливаемого для разграничения интересов субъектов правоотношения (контролирующих и контролируемых лиц) по поводу реализации контрольной функции управления хозяйствующими субъектами в порядке, определяемом нормами права.

По сравнению с урегулированными нормами права государственными финансово-контрольными отношениями правовые отношения в сфере НФК имеют ряд особенностей: – складываются для осуществления деятельности, ори-

ентированной на достижение уставных целей контролируемых организаций, при этом реализуется одна из обязательных функций управления, обеспечивающая достижение запланированных результатов финансово-хозяйственной деятельности;

– характеризуются теоретической независимостью контролируемых и контролирующих субъектов, что подразумевает не только отсутствие административного подчинения, но и самостоятельность контролирующих субъектов в выборе методов, форм и способов контрольных действий;

– подразделяются на «внешние» и «внутренние». Поскольку внутренний контроль осуществляется подразделениями самих контролируемых организаций, то реализация контроля опосредуется трудовой формой правовых отношений. Этим обусловлена институциональная проблема обеспечения независимости внутренних контролирующих субъектов, находящихся в административном подчинении у руководителей предприятий и организаций.

8. Разработана система принципов негосударственного финансового контроля, включающая законность, интегрированность, рациональность и приоритет «человеческого фактора».

Дано определение:

принципа законности как базовой характеристики НФК, предусматривающей, что все субъекты контрольных отношений обязаны соблюдать действующее законодательство

Российской Федерации;

принципа интегрированности как базовой характеристики НФК, предусматривающей, что финансовый контроль должен являться неотъемлемой частью системы управления контролируемой организацией;

принципа рациональности как базовой характеристики НФК, предусматривающей, что при осуществлении финансового контроля необходимо учитывать объективную ограниченность трудовых, финансовых и временных ресурсов контролеров и контролируемых организаций и в соответствии с задачами финансового контроля осуществлять планирование и реализацию контрольных процедур таким образом, чтобы обеспечить их максимальную эффективность;

принципа приоритета человеческого фактора как базовой характеристики НФК, предусматривающей, что результативность и эффективность финансового контроля достигаются прежде всего целенаправленными действиями должностных лиц и сотрудников контролируемой организации с использованием заключений и рекомендаций внешних контрольных органов.

9. Разработана схема интеграции системы НФК с использованием внутреннего (внутрихозяйственного) контроля в качестве основного (базового) элемента, предусматривающего три уровня интеграции с другими видами НФК (внутренним и внешним аудитом, общественным и муниципальным контролем):

- на правовом уровне: права и обязанности субъектов контрольной деятельности (контролеров, администрации сотрудников контролируемой организации) должны быть взаимно согласованы;
- на функциональном уровне: результаты деятельности внутренних и внешних контролеров должны быть отражены в планах и программах контролируемой организации;
- на информационном уровне: порядок обмена данными между внешними контролерами и контролируемой организацией должен быть формализован в договоре на оказание услуг по проведению финансового контроля.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что оно вносит заметный вклад в отраслевое и сравнительно-правовое исследование проблем правового регулирования НФК, поскольку является первым в российской науке комплексным исследованием этой области научного знания. Рассматривая исторические, межотраслевые, теоретические и практические аспекты правового регулирования НФК, автор выявляет одно из стратегических направлений совершенствования российского законодательства.

Разработанные автором принципы, задачи и терминология НФК могут быть использованы при проведении последующих научных изысканий в области финансового права.

Правовая концепция интегрированной системы НФК, а также теоретические и методологические рекомендации по

реформированию систем внутривоздейственного контроля, бухгалтерского учета, аудита, муниципального контроля, сформулированные в данном исследовании, ориентированы на широкое использование для научной и нормотворческой деятельности в сфере финансового контроля.

Практическое значение диссертационного исследования определяется его направленностью на решение актуальных проблем НФК и представляет интерес для депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления, работников контрольных финансовых органов, саморегулируемых общественных организаций, комитетов по аудиту, аудиторов, ученых, специалистов в области внутривоздейственного контроля, преподавателей и студентов юридических и экономических вузов.

Разработанные автором конкретные предложения по изменению и дополнению действующего законодательства являются правовыми механизмами реализации единой концепции интегрированной системы НФК, что, по мнению автора, должно повысить эффективность правового регулирования НФК и обеспечить достижение максимального социально-экономического результата.

Предложенная автором категория «бюджетно значимые хозяйствующие субъекты» может быть использована для совершенствования действующего законодательства в части дифференциации требований к содержанию контрольных

действий, осуществляемых в отношении бюджетно значимых и иных предприятий и организаций, следствием чего должно стать повышение эффективности и результативности НФК. Основные методические принципы проверки бюджетно значимых предприятий могут быть использованы при разработке общих и частных методик финансового контроля, а также при разработке специальных аудиторских стандартов.

Теоретические и методологические рекомендации по реформированию систем внутривозвратного контроля, бухгалтерского учета, аудита, муниципального контроля ориентированы на практическое использование и могут найти широкое применение в сфере не только негосударственного, но и государственного финансового контроля.

Выводы и практические предложения, выработанные в диссертационном исследовании, конкретизирующие понятие НФК, а также предложенный механизм обеспечения прав пользователей бухгалтерской отчетностью, принципы взаимодействия систем финансового контроля и бухгалтерского учета, обоснование правоохранительной функции НФК могут быть использованы в учебном процессе при чтении лекций по финансовому праву, правовым основам аудиторской деятельности, преподавании смежных учебных дисциплин информационного и административного права.

**34. Лагутин И.Б. Системность  
бюджетного контроля и  
бюджетного аудита в Российской  
Федерации: финансово-правовое  
регулирование: Диссертация на  
соискание ученой степени доктора  
юридических наук: 12.00.04. М., 2014**

Работа выполнена в Московском государственном юридическом университете им. О.Е. Кутафина (МГЮА). Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Артемов Николай Михайлович.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. На основе обобщения имеющихся определений бюджетного контроля и действующего законодательства предлагается рассматривать бюджетный контроль как деятельность специализированных и неспециализированных органов бюджетного контроля и иных уполномоченных субъектов, наделенных контрольными полномочиями по проверке правомерности движения публичных денежных средств и использования государственного и муниципального иму-

щества, посредством использования установленных законом форм и методов работы, выступающих как единая система.

Эта деятельность представляет собой совокупность правовых отношений, связанных с организацией бюджетного контроля в Российской Федерации, возникающих в процессе его осуществления и при применении мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства.

# 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.