ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»

На правах рукописи

Савина Анна Владимировна

ПРЕДЕЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант:
доктор юридических наук, профессор
Арзуманова Лана Львовна

Москва – 2026

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ..... ……4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДЕЛА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ 33
§ 1. Основные характеристики и сущность предела правового регулирования. 34
§ 2. Предел и правовое регулирование публичной финансовой деятельности...46
§ 3. Предел правового регулирования, определённость, неопределенность в сфере публичных финасов 60
§ 4. Предел, свобода и справедливость: сравнение категорий 88
§ 5. Предел и ограничение: сходства и различия в аспекте публичной финансовой деятельности 111
ГЛАВА 2. ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ 124
§ 1. Историко-конституционные основы формирования пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности 124
§ 2. Особенности и пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности в государстве с федеративным устройством 148
§ 3. Значение категории «интерес» для установления правовых пределов в публичной финансовой деятельности..... 165
§ 4. Понятие и субъектный состав публичной финансовой деятельности в России 185
§ 5. Финансовая политика как критерий направленности публичной финансовой деятельности 214
ГЛАВА 3. ПРЕДЕЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ПУБЛИЧНОЙ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ 250
§ 1. Казна и бюджет: пределы правового регулирования имущественных отношений в публичных финансах 250

§ 2. Бюджетная деятельность как основное направление публичной финансовой деятельности и пределы ее правового регулирования 264
§ 3. Пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности в сфере налогообложения..... 310
ГЛАВА 4. ПРЕДЕЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ 346
§ 1. Влияние цифровизации на публичную финансовую деятельность……346
§ 2. Пределы правового регулирования цифровой валюты и цифровых финансовых активов как объекта публичной финансовой деятельности 371
§ 3. Пределы правового регулирования искусственного интеллекта в финансово-правовой сфере 398
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 418
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ……...430

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

«Сегодняшний мир – чрезвычайно комплексная, многоаспектная система. И чтобы правильно описать, осмыслить её, недостаточно простых законов логики, причинно-следственных связей и возникающих из этого закономерностей. Тут нужна философия сложности…»[1] – отметил Президент Российской Федерации на заседании дискуссионного клуба Валдай в октябре 2025 года.

Именно эта «философия сложности» обосновывает необходимость системного подхода к изучению и правовых явлений, которые меняются в условиях глобальных вызовов современности. Изменения затрагивают все сферы жизнедеятельности общества, что ставит перед государством ряд новых масштабных задач, включая задачи по совершенствованию механизмов управления публичными финансами.

Развитие публичной финансовой деятельности в России невозможно без четкого представления о предмете современного финансового права, который меняется ввиду трансформации экономического строя, при этом меняются не только подходы к осуществлению государственной (муниципальной) финансовой деятельности, но и система публичных финансов в целом.

Ключевым направлением развития государства является формирование инновационной модели экономики, которая ставит перед наукой новые задачи осмысления предназначения и социальной ценности права как регулятора общественных отношений.

В.В. Путин подчеркнул: «Нам нужно, опираясь на международный опыт, выстроить такую регуляторную среду, которая позволит систематизировать отношения в этой сфере, защитить, безусловно, интересы граждан, бизнеса,

[1] Пленарная сессия XXII ежегодного заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай». 2025. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/78134 (дата обращения: 03.03.2026).

государства, дать правовые гарантии для работы с инновационными финансовыми инструментами… При этом важно не нагородить лишних барьеров, разумеется, а создать необходимые условия для дальнейшего развития и совершенствования национальной финансовой системы»[2].

Так, видится, что решение подобных задач невозможно без обращения к проблеме пределов правового регулирования, которой в юридической науке до недавнего времени уделялось недостаточно внимания. Однако если в общей теории права уже появились комплексные исследования, посвященные данной проблеме[3], то в науке финансового права вопрос пределов правового регулирования до сих пор остается нерешенным.

Исследовательский интерес к проблеме пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности объясняется рядом причин. Управление публичными фондами денежных средств и финансовыми ресурсами неизбежно требует строгих правовых ограничений, чтобы предотвратить выход публичной власти за установленные пределы. Без таких рамок публичная финансовая деятельность может приобрести неконтролируемый характер, нанося ущерб как обществу, так и самому государству.

Правовые пределы служат гарантией баланса между централизованным управлением и общественными интересами, обеспечивая устойчивость и справедливость публичной финансовой деятельности.

Можно констатировать, что в настоящее время правовое регулирование публичной финансовой деятельности формируется без концептуальных представлений о пределах ее правового регулирования, призванных обеспечивать интересы не только государства как воздействующего субъекта,

---

[2] Совещание по вопросу использования цифровых технологий в финансовой сфере. 2017. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/55813 (дата обращения: 03.03.2026).

[3] Например, Милушева Т.В. Пределы и ограничения государственной власти (теоретико-правовое исследование): дис. … д.ю.н. Саратов, 2011. 433 с.; Зайцева Е.С. Пределы правового регулирования: дис. … д.ю.н. Санкт-Петербург, 2024. 538 с.

но и лиц, на которых направлено такое воздействие. Поэтому правовой аспект актуальности исследования пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности теснейшим образом связан с научной востребованностью исследований подобной направленности.

Но в изучении нуждаются не только вопросы пределов правового регулирования традиционной публичной финансовой деятельности.

Стремительные темпы развития как рыночной, так и цифровой экономики вынуждают государство переходить к маневренному управлению, что в свою очередь порождает необходимость для регулирующих органов находить пути постоянной адаптации к новой, быстро меняющейся среде за счет такой внутренней перестройки, которая позволяет им лучше понимать предмет своего регулирования. Все это указывает на активное смещение пределов правового регулирования, так называемую адаптацию в процессе, что влечет принятие нормативных правовых актов, регулирующих отношения экспериментального типа.

Например, Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых и технологических инноваций в Российской Федерации»[4] устанавливает допустимость установления таких режимов по направлениям разработки, апробации и внедрения цифровых и технологических инноваций, включая предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, осуществление иных полномочий и функций государственными органами и органами местного самоуправления. Закон закрепляет понятие специального регулирования, что подразумевает установление иных нормативных требований для участников экспериментального правового режима. В этом видится особый механизм правового регулирования, где содержание публично-правовых норм становится

[4] СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I), ст. 5017.

более гибким, альтернативным. Подобные особенности преобразующегося законодательства актуализируют необходимость изучения пределов в публичной (в частности, финансовой) сфере, анализа их влияния на развитие общественных отношений нового инновационного типа.

Вместе с тем обозначим роль международного экономического сотрудничества, в котором уже применяются новые технологические подходы, что требует создать «уникальную систему финансовых расчётов, а если смотреть шире – новаторскую инфраструктуру глобальной экономической, торговой, промышленной и научной кооперации»[5]. Стремление Российской Федерации к установлению справедливого и самостоятельного экономического порядка в мире требует совершенствования подходов к денежно-кредитному регулированию, включающему вопросы выпуска и обмена своих цифровых валют, чтобы, как отметил В.В. Путин, никакая третья сторона просто не имела никакой возможности для злоупотреблений и для того, чтобы вмешаться в проведение платежей, в том числе заблокировать, например, сделку, арестовать счета, присвоить себе чужие деньги и активы[6].

Однако общественные отношения в сфере выпуска и обмена цифровых валют, не связанные напрямую с национальной цифровой валютой, не всегда подпадают под финансово-правовое регулирование, а являются предметом регулирования иных отраслей российского права. В этой связи необходимо определить пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности в этой сфере и установить межотраслевые рамки, чтобы обеспечить согласованность правового поля и избежать правовых коллизий.

Степень разработанности научной проблемы. Исследуемая проблема носит комплексный, многоаспектный характер, поскольку выходит за рамки исключительно юридической сферы и требует привлечения знаний

---

[5] Пленарная сессия «Разговор на равных», проводимая в рамках III Международной олимпиады по финансовой безопасности. 2023. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/72429 (дата обращения: 03.03.2026).
[6] См.: там же.

экономической, политической, социологической, философской наук для изучения вопросов, касающихся осуществления публичной финансовой деятельности и пределов ее осуществления. Системного исследования рассматриваемая проблема на получила в финансовом праве. В общей теории права и теории финансового права имеются определенные наработки в данной области. Фундаментальное исследование проведено Т.В. Милушевой в докторской диссертации «Пределы и ограничения государственной власти (теоретико-правовое исследование)», в докторской диссертации Е.С. Зайцевой «Пределы правового регулирования». Исследование вопросов пределов в философском, правовом аспектах также встречается в научных работах Е.В. Белякович, В.Ф. Гумбольдта, Р.Л. Иванова, А.Н. Ловцова, Д.В. Никулина, Е.Н. Струк, С.Ю. Суменкова, Т.Б. Темрезова, А.В. Титовской и др.

Проблема пределов правового регулирования в финансовом праве становится все более актуальной в научных дискуссиях. В апреле 2025 года в Саратовской государственной юридической академии была проведена Международная научно-практическая конференция «Современная система денежных отношений: пределы правового регулирования».

Вопросы пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности до сих пор не нашли доктринального осмысления в науке. Сущность публичной финансовой деятельности, как правило, констатировалась без установления ее взаимосвязи с пределами правового регулирования, однако в отдельных финансово-правовых исследованиях ученые обозначали некоторые аспекты пределов (границ, мер, рамок).

Публичная финансовая деятельность, ее отдельные направления и особенности исследовались Л.Л. Арзумановой, Е.М. Ашмариной, О.В. Болтиновой, Д.В. Винницким, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольским, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, Д.А. Лисициным, С.М. Мироновой, О.А. Ногиной, Н.В. Омелёхиной, А.Г. Паулем,

Е.Г. Писаревой, Н.А. Поветкиной, С.В. Рыбаковой, А.Д. Селюковым, Э.Д. Соколовой, Н.И. Химичевой, А.И. Худяковым, Ю.К. Цареградской, Р.В. Шагиевой, А.А. Ялбулгановым и др.

Следует подчеркнуть, что формирование теоретической концепции пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности не являлось основной целью исследования перечисленных авторов.

В этой связи заметим, что разработка научной проблемы предела правового регулирования в финансовом праве находится на начальной стадии.

Объект исследования – комплекс государственно-правовых явлений, определяющих границы правового регулирования публичной финансовой деятельности и общественных отношений, складывающихся в результате такого урегулирования.

Предмет исследования – общие закономерности, юридические и иные средства, методы, механизмы, связанные с установлением пределов в публичной финансовой деятельности. Кроме того, в качестве предмета рассматриваются научные концепции, представленные в трудах российских и зарубежных ученых по данной проблематике, судебная и правоприменительная практика.

Целью исследования является формирование целостной концепции пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности посредством комплексной характеристики публичной финансовой деятельности, а также явлений различной природы (правовой, экономической, политической, социальной, технологической), оказывающих влияние на установление пределов ее правового регулирования.

Задачи, поставленные в диссертационной работе:

— выявить правовую природу и основные характеристики предела правового регулирования;

— соотнести категорию предела правового регулирования с категориями определенности, неопределенности, свободы, справедливости, ограничения;

— сформулировать признаки предела правового регулирования в сфере публичной финансовой деятельности;

— изучить основы формирования пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности;

— определить особенности и пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности в государстве с федеративным устройством;

— выявить роль правовых пределов в регулировании публичного и национального интересов для публичной финансовой деятельности;

— раскрыть понятие и субъектный состав публичной финансовой деятельности;

— проанализировать финансовую политику в качестве критерия направленности публичной финансовой деятельности;

— исследовать пределы правового регулирования отдельных направлений публичной финансовой деятельности;

— аргументировать специфику пределов правового регулирования в бюджетной деятельности;

— раскрыть особенности пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности в сфере налогообложения;

— выявить особенности публичной финансовой деятельности в условиях цифровизации и обозначить пределы ее правового регулирования;

— аргументировать значимость пределов правового регулирования в сфере цифровых валют и цифровых финансовых активов;

— выявить специфику пределов правового регулирования искусственного интеллекта в финансово-правовой сфере;

— разработать теоретические рекомендации по совершенствованию практики установления пределов правового регулирования в сфере публичной финансовой деятельности.

Теоретическую основу исследования составили работы специалистов философии и теории права. В частности, для наиболее полного понимания общеправовых понятий «предел», «предел правового регулирования», «ограничение», «свобода», «справедливость», «определённость» «неопределённость» использовались труды следующих авторов: С.С. Алексеев, Е.В. Белякович, П.И. Визир, В.Ф. Гумбольдт, Р.Л. Иванов, И.Н. Ищук, А.Н. Ловцов, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Т.В. Милушева, Ф.Х. Найт, Д.В. Никулин, Н.А. Придворов, Е.Н. Струк, С.Ю. Суменков, Т.Б. Темрезов, А.В. Титовская, Ю.А. Тихомиров, А.Д. Урсул, А.С. Шабуров, И.Д. Ягофарова и др.

Историко-правовое исследование вопросов установления пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности основывалось на работах Л.П. Буфетовой, Ф. Гизо, Р.М. Гусейнова, А.С. Квасова, В.Н. Ковнира, М.В. Конотопова, И.М. Кулишера, И.А. Майбурова, Т.М. Тимошиной, А.В. Толкушкина, И.Н. Шапкина, А.В. Шкреда.

Особенности развития публичной финансовой деятельности в советский период отражены в работах В.В. Бесчеревных, Н.А. Куфаковой, М.И. Пискотина, Е.А. Ровинского, Р.О. Халфиной, С.Д. Цыпкина и др.

Для исследования теории публичной финансовой деятельности использовались фундаментальные труды А.М. Асадова, Е.Ю. Грачевой, Т.Г. Лукьяновой, А.А. Пилипенко, Е.В. Покачаловой, Э.Д. Соколовой, А.Д. Селюкова, Р.В. Шагиевой, Н.И. Химичевой и др.

Значительное воздействие на диссертационную работу оказали труды по различным аспектам финансового права современных ученых: Л.Л. Арзумановой, Н.М. Артемова, К.С. Бельского, И.В. Бит-Шабо,

О.В. Болтиновой, Е.А. Бочкаревой, Д.В. Винницкого, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, А.В. Демина, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, Д.Л. Комягина, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, И.Б. Лагутина, Н.В. Омелёхиной, А.Г. Пауля, Н.А. Поветкиной, Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой, Т.Э. Рождественской, И.В. Рукавишниковой, С.В. Рыбаковой, А.А. Ситника, Э.Д. Соколовой, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, Ю.К. Цареградской, И.А. Цинделиани, Н.А. Шевелевой, С.О. Шохина, А.А. Ялбулганова и др.

Полезными для настоящего исследования оказались выводы, сформулированные представителями административно-правовой науки: А.М. Асадовым, Д.Н. Бахрахом, С.Н. Братановским, С.Н. Зайковой, Ю.М. Козловым, А.Н. Козыриным, Б.М. Лазаревым, А.Е. Луневым, М.И. Пискотиным, Б.В. Россинским, Ю.Н. Стариловым.

Немаловажное значение для формирования основы исследования и достижения его цели имело обращение к научным работам представителей конституционного права: С.А. Авакьяна, И.Г. Дудко, М.В. Варлен, В.В. Комаровой, В.А. Лебедева, С.В. Нарутто, А.Н. Пугачева, Г.Д. Садовниковой, С.А. Солдатова, Т.Я. Хабриевой, В.А. Щепачева.

Методологической основой исследования, помимо общефилософского диалектико-материалистического метода, являются общенаучные методы познания (сравнительный анализ, синтез, системный подход, логический) и специальные методы познания (историко-правовой, формально-юридический и проч.).

Так, диалектико-материалистический метод позволил проанализировать соотношение пределов правового регулирования и пределов в праве, публичного и национального интереса, а также иных проблем и вопросов, исследуемых в работе.

Формально-юридический метод, включающий такие приемы, как описание и анализ финансово-правовых норм и правоотношений, их толкование и классификацию, позволил сформулировать сущностные признаки исследуемых понятий пределов правового регулирования, публичной финансовой деятельности, выявить их видовое разнообразие.

Применение историко-правового метода позволило обогатить исследование ретроспективными оценками в понимании особенностей правового регулирования публичной финансовой деятельности, предпосылок установления и изменения пределов ее правового регулирования. Также посредством применения историко-правового метода в работе определены особенности правового регулирования публичной финансовой деятельности на выбранных для исследования исторических этапах.

Использование лингвистического метода способствовало определению этимологии и лексического значения отдельных слов и словосочетаний, участвующих в определении тех или иных понятий, интерпретаций, научных постулатов и законодательных конструкций.

Системный метод обеспечил анализ различных подотраслей и институтов финансового права, нормы которых регулируют публичную финансовую деятельность.

Сравнительный метод использовался для выявления наиболее эффективных подходов в правовом регулировании публичной финансовой деятельности. Он также позволил выявить соотношения предела правового регулирования со смежными категориями.

Используемые методы позволили обеспечить реальность и достоверность полученных выводов. Работа основана на достижениях общей теории права и отраслевых юридических наук.

Правовая основа исследования представлена Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными

законами, включая кодифицированные акты, подзаконными нормативно-правовыми актами: указами Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации. В работе также исследовались документы органов исполнительной власти, отражающие публичную финансовую деятельность в Российской Федерации.

Эмпирическую базу исследования составили правовые акты различных судов судебной системы Российской Федерации, позиции судов в аспектах реализации нормативных актов, устанавливающих пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности, статистические данные.

Научная новизна работы определяется поставленной целью, задачами и заключается в формировании теоретической концепции пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности с использованием философских, экономических, межотраслевых, конституционно-правовых и финансово-правовых связей.

Исследование соотношения категории «предел» со смежными категориями «определенность», «неопределенность», «свобода», «справедливость», «ограничение» послужило выявлению основных характеристик предела правового регулирования. Последовательное применение полученных результатов к уже сложившимся теоретическим подходам к правовому регулированию публичной финансовой деятельности позволило сформировать авторскую концепцию пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности.

Научная обоснованность теоретической концепции предопределяется целостным представлением о пределе как философской, общеправовой и финансово-правовой категории, его проявлении и особенностях в установлении правовых норм при регулировании публичной финансовой деятельности. В диссертации также содержится комплексное теоретико-правовое исследование

публичной финансовой деятельности, ее отдельных направлений и субъектного состава.

Исходя из особенностей предмета и метода современного финансового права, автор указывает на расширение границ предмета финансового права в условиях современных реалий, связанных с развитием цифровых технологий, что влияет на расширение границ публичной финансовой деятельности.

В процессе формирования теоретической концепции пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности было определено понятие и раскрыты признаки предела правового регулирования, сформулировано авторское определение понятий «публичная финансовая деятельность», «пределы свободы в сфере публичной финансовой деятельности», «политика невмешательства», «неэффективное использование бюджетных средств», «пределы межбюджетного регулирования».

Данное диссертационное исследование является первой комплексной научно-правовой работой по заявленной теме. Разработана теоретическая концепция пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности, отличающаяся от существующих в современной доктрине научных представлений в этой области обновленными принципиальными основами о понятиях пределов в финансовом праве, пределов правового регулирования и правовых ограничений в сфере публичной финансовой деятельности. Результаты исследования, составляющие основу концепции, способны способствовать инновационному развитию правового регулирования публичных финансов путем внедрения более гибких рамок в проведении финансовой политики для оперативного реагирования на глобальные вызовы современности.

Научная новизна работы нашла отражение в положениях, выносимых на защиту.

На защиту выносятся следующие положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:

1. Разработана концепция пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности, представляющая собой совокупность теоретических взглядов, обосновывающих роль и значение пределов в правовом регулировании публичной финансовой деятельности в целях установления границ допустимого вмешательства государства в финансовую сферу для обеспечения устойчивости, эффективности и легитимности публичных финансов как основы функционирования общества и государства на основе конституционных и финансово-правовых принципов. Концепция является этико-правовым ориентиром, позволяющим отличать законное регулирование от деструктивного правового давления в сфере финансов и призвана способствовать инновационному развитию правового регулирования публичных финансов путем внедрения более гибких рамок в проведении финансовой политики для оперативного реагирования на глобальные вызовы современности.

Концепция пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности включает в себя следующие элементы:

1) совокупность философских и теоретико-правовых представлений о понятии и признаках предела правового регулирования, позволяющих идентифицировать его среди смежных категорий (предел в праве (правовой предел), определённость, неопределенность, свобода, справедливость, ограничение);

2) обоснованную значимость отдельных конституционных принципов и принципов финансового права (его подотраслей и институтов), представляющих собой фундаментальный механизм, через который проявляются пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности;

3) видовую характеристику функций публичной финансовой деятельности, реализация которых демонстрирует разную степень устойчивости пределов ее правового регулирования;

4) совокупность аргументируемых выводов о значимости категорий публичного и национального интереса для установления пределов в регулировании публичной финансовой деятельности;

5) обоснованную значимость финансовой политики, являющейся содержательной частью публичной финансовой деятельности и способствующей эффективному функционированию институтов государства и в целом всей финансовой системы;

6) комплексную характеристику правового регулирования публичной финансовой деятельности и ее отдельных направлений в традиционном понимании и с позиции цифровой сущности с выявлением пределов правового регулирования, влияющих на расширение или сужение предмета финансового права.

2. Терминологическая однозначность является основой любой правовой науки, а в сфере финансового права – особенно критичной, поскольку даже незначительные смысловые расхождения могут привести к негативным экономическим последствиям и правовым конфликтам. В этой связи необходимо четко разграничивать понятия «предел в праве» и «предел правового регулирования», которые, несмотря на очевидную схожесть понятий, имеют разные содержательные смыслы. В основе лежит определение права. Пределы в праве (правовые пределы) – это вспомогательные инструменты, посредством которых обозначаются объективные границы (пространственные, временные, денежные и т.п.) и субъективные границы (права, обязанности, полномочия, ответственность и др.), а пределы правового регулирования – это границы воздействия государства в лице органов власти посредством правовых

норм на поведение как отдельных индивидов, так и общественные отношения в целом.

3. Доказано, что пределы правового регулирования выступают универсальным средством, неотъемлемым инструментом государственного управления и воздействия, а также катализатором процессов, необходимых для развития общественных отношений или устранения неблагоприятных последствий различной природы (экономической, политической, экологической и т.п.). При этом для каждого исторического этапа характерны свои специфические пределы и пропорции объемов прав и обязанностей государства и общества. Настоящему времени свойственны соотношения «государство-гражданин», «государство-юридическое лицо», а в международном аспекте добавляется соотношение «государство-иностранное государство». Учет этих соотношений указывает на гибкость пределов правового регулирования и адаптацию правового воздействия к меняющимся жизненным обстоятельствам.

В этой связи определено, что триализм понятия «предел правового регулирования» предполагает сосуществование в нем следующих начал:

1) объем общественных отношений (предмет правового регулирования), на которые воздействует право;

2) границы должного и возможного поведения субъекта, воздействующего посредством правовых норм на участников общественных отношений;

3) объем правового воздействия, выражаемого посредством применения способов правового регулирования (обязываний, запретов, дозволений).

4. Выявлено, что появление новых стратегических направлений деятельности государства, ориентированных на потребности общества, влияет на содержание экономической функции государства и, соответственно, на пределы государственной власти при воздействии на общественные отношения.

Это, в свою очередь, влияет на реализацию функций публичной финансовой деятельности. Обосновано выделение постоянных и временных функций публичной финансовой деятельности, при реализации которых пределы правового регулирования проявляются по-разному.

При постоянных функциях (например, при осуществлении бюджетного процесса) пределы носят устойчивый характер. При временных (например, введение антикризисных мер (субсидии, налоговые льготы, реструктуризация долгов) на определенный период) – более гибкие, имеющие выражение в:

- скорости реагирования и упрощенном порядке принятия нормативно-правовых актов (например, в связи с коронавирусной инфекцией);

- ограниченном сроке действия (например, кредитные каникулы, моратории на проведение проверок, контрольно-надзорных мероприятий и др.);

- масштабе и интенсивности принимаемых мер.

5. Соотношение предела правового регулирования со смежными категориями привело к следующим выводам:

5.1. Определено соотношение предела правового регулирования с правовой определенностью и неопределённостью: предел правового регулирования – это граница правовой определенности. Вне той или иной определённости предела не существует. Формальное закрепление пределов в правовых нормах обладает сдерживающим потенциалом, поскольку устанавливает границы допустимого поведения для участников тех или иных общественных отношений, повышает предсказуемость правовых последействий и создает надежный механизм контроля за их соблюдением.

В осознании и признании пределов прогнозирования и планирования в финансовом праве заложен потенциал к формированию адаптивных правовых норм. Для этого важно учитывать фактор неизбежности финансовой неопределенности. Предлагается выделять алеаторическую и эпистемическую финансовую неопределенность.

Обосновано, что для уменьшения финансовой неопределенности в длительной перспективе государству следует применять практику экспериментального типа (экспериментальные правовые режимы, специальные налоговые режимы).

5.2. Определено соотношение предела правового регулирования с категориями свободы и справедливости: предел – социальный феномен с ограничивающими качествами, элемент меры свободы и справедливости, характеризующийся как цель по отношению к общественным отношениям. В правовом регулировании пределы выступают средством формального установления справедливости.

Соотношению пределов и справедливости свойственна прямая и обратная связь: справедливость зависит от количества и субъектной направленности пределов, установленных в законодательстве. Обратная зависимость – установление пределов в праве должно основываться на устоявшихся в обществе требованиях справедливости.

Пределы свободы определяют прогресс или регресс общественных отношений. В Российской Федерации проявлением пределов свободы является принцип разделения властей, при реализации которого каждая из ветвей власти взаимно сдерживает друг друга.

Пределы свободы в сфере публичной финансовой деятельности в объективном смысле – система юридических норм, ограничивающих правомочия органов власти и публично-правовых образований и защищающих права и свободы граждан при реализации функций государства (муниципальных образований), связанных с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств (финансовых ресурсов), а также финансовым контролем. Свобода участников финансовых правоотношений в субъективном смысле – это конкретные возможности, права, притязания, возникающие на основе и в пределах финансового законодательства.

5.3. Посредством соотношения понятий «предел в праве», «предел правового регулирования», «правовое ограничение» доказано, что «предел в праве» и «правовое ограничение» являются разными категориями. Однако смысловая сущность правового ограничения предполагает наличие в ней предела.

Правовые ограничения имеют субъективную природу (воздействие на конкретных участников общественных отношений), в то время как пределы в праве могут носить как объективный, так и субъективный характер.

Конструкции «предел правового регулирования» и «правовое ограничение» соотносятся иначе, где предел правового регулирования выступает формой правового ограничения. Предел правового регулирования, выступая автономной юридической категорией, выполняет как регулятивную, так и защитную функции, направленные на предотвращение злоупотребления государства властными полномочиями и обеспечение баланса интересов.

Предел правового регулирования представляет собой форму правового ограничения властных полномочий государства (муниципальных образований) в установлении юридических норм, нарушающих права граждан и общественные интересы, способствующий предотвращению властного произвола и достижению социально полезных целей.

6. В связи с изменением экономического строя, оказавшим влияние на изменение и расширение предмета финансового права, и в целях установления терминологической точности посредством применения выводов о пределе правового регулирования предложена дефиниция: «*правовое регулирование финансовых отношений* – это процесс возведения рамок для субъектов финансовых отношений с определением должного, допустимого и недопустимого поведения для них». По сути это границы в которых действуют финансовые отношения, связанные с формированием, распределением и

использованием публичных фондов денежных средств, а также финансовым контролем.

7. Выявлено, что конституционные принципы и принципы финансового права (его подотраслей и институтов) – ключевой инструмент, воплощающий пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности. Они представляют собой фундаментальный механизм, через который проявляются пределы правового регулирования в сфере публичных финансов. Принципы устанавливают не только юридические границы, но и нравственные рамки, определяющие допустимые пределы вмешательства государства в экономическую деятельность граждан и хозяйствующих субъектов. Система принципов финансового права, его подотраслей и институтов задает рамки публичной финансовой деятельности в целом, выступая «невидимым каркасом», структурирующим и ограничивающим правовое регулирование, делая его точным, предсказуемым и обоснованным.

8. Публичная финансовая деятельность осуществляется не только публичной властью, но и юридическими лицами, создаваемыми государством (муниципальным образованием), – юридическими лицами публичного права, функционирующими на праве государственной или муниципальной собственности. Сформулировано определение: «*публичная финансовая деятельность* – это особый вид государственной и муниципальной деятельности, а также деятельности отдельных юридических лиц публичного права, осуществляемая соответствующими органами публичной власти, а также юридическими лицами, функционирующими на праве государственной или муниципальной собственности, связанная с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств (финансовых ресурсов), а также публичным финансовым контролем, и направленная на решение стоящих перед государством (муниципальным образованием) задач».

9. Обосновано, что финансовая политика, направленная на максимальную мобилизацию и эффективное использование финансовых ресурсов государства, муниципальных образований, выступает конечной целью управления финансами и конкретным результатом их воздействия на экономическое развитие. Цель финансовой политики определяет выбор правовых средств регулирования общественных отношений, устанавливая пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности, которые задают направления, инструменты и способы регулирования финансовых отношений. Эти пределы обеспечивают сочетание целей финансовой политики, ориентированных на финансовый результат, и предотвращают произвол в выборе средств, способствуя устойчивому развитию экономики российского государства.

В этой связи обосновано, что первостепенной задачей публичной финансовой деятельности является придание правовой формы направлениям финансовой политики, формирование или изменение механизма финансово-правового регулирования общественных отношений в целях исполнения поручений Президента Российской Федерации, содержащихся в ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

9.1. Политика невмешательства служит балансирующей мерой в пределах правового регулирования публичной финансовой деятельности, заключающейся в неиспользовании механизма принуждающего воздействия на финансовые правоотношения, характеризующиеся самостоятельностью и проявлением собственной воли участниками таких отношений (например, самообложение граждан, безвозмездные перечисления в бюджеты, участие в бюджетном процессе и т.п.). Как часть финансовой политики государства, она отличается определением поведенческой автономии, отсутствием принуждения и заменой контроля наблюдением и мониторингом.

10. Исследование вектора расширения границ предмета финансового права, а следовательно, и публичной финансовой деятельности в частноправовую сторону (в вопросах отдельных видов имущественных отношений) позволило обосновать следующий вывод: определение казны, закрепленное в гражданском законодательстве, представляет собой фундаментальную основу, устанавливающую пределы сфер действия публичного и частного права. В формулировке, согласно которой казну составляют средства бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, содержится внутреннее разделение двух правовых сфер: одна – сфера публичных финансов (а именно бюджетное регулирование), и другая – имущественная, регулируемая нормами гражданского права. Фраза «не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями» выступает в качестве ключевого критерия, определяющего границу между тем, что принадлежит казне как объекту финансово-правового регулирования, и тем, что переходит в сферу самостоятельного имущественного оборота юридических лиц, наделенных правами хозяйственного ведения или оперативного управления. Само определение казны не просто констатирует ее содержание, но и декларирует принципиальную ограниченность предмета финансового права в этой области: посредством финансово-правовых норм регулируется не все имущество, принадлежащее государству, а лишь та часть, в отношении которой государство выступает как субъект публичной власти, осуществляя функции формирования, распределения и использования публичных фондов денежных средств, а также финансового контроля. В этом, как видится, состоит публично-правовая природа казны: она существует как юридическая конструкция, предназначенная для реализации публичных интересов через бюджетный механизм, и всякий выход за пределы этого механизма (управление имуществом на иных правовых основаниях, таких как

аренда, продажа и т.п.) выводит соответствующие отношения из-под действия финансового права.

11. Выявлены пробелы в регулировании бюджетной деятельности и доказано, что правовые категории «неэффективное использование бюджетных средств» и «нецелевое использование бюджетных средств» имеют равную значимость как для бюджета, так и для степени доверия общества государству, однако в первом случае вопрос остается размытым на уровне принципа эффективности использования бюджетных средств (без четких признаков и санкций), а во втором это считается бюджетным нарушением, за которое предусматривается бюджетная мера принуждения. Это несоответствие указывает на необходимость совершенствования правовых норм для укрепления бюджетной дисциплины и общественного контроля в этих сферах.

Аргументирована необходимость дополнения статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации термином «неэффективное использование бюджетных средств», под которым предлагается понимать «завышение объема бюджетных средств, выделенных на приобретение товаров (работ, услуг) без экономической обоснованности и целесообразности, при котором наблюдается существенная разница между фактической стоимостью товаров (работ, услуг) и потраченной суммой из бюджета на аналогичные товары (работы, услуги)». Такое дополнение защитит бюджет от нерациональных трат, повысит ответственность и укрепит доверие общества, поскольку позволит применять санкции за нарушение, аналогично нецелевому использованию.

12. Выявлены особенности проявления пределов правового регулирования в финансовом (в частности, налоговом) контроле как направлении публичной финансовой деятельности: правовое регулирование финансового контроля направлено на установление четких рамок для деятельности контролирующих органов и гарантий защиты прав подконтрольных субъектов.

Пределы в финансовом контроле могут быть как внешними, обусловленными целями контроля и принципами его осуществления, что препятствует выходу финансового контроля за установленные рамки и необоснованному вмешательству в хозяйственную деятельность подконтрольных субъектов, так и внутренними, которые устанавливаются в правовых нормах и носят более конкретизированный характер: круг уполномоченных для проведения финансового контроля лиц, объект контроля, процедурные особенности (сроки, формы, методы, права и обязанности сторон), а также правовые последствия (меры принуждения, ответственность) и др.

В налоговом контроле внешние пределы обусловлены теми рамками, которые закреплены в нормативно-правовых актах, регулируя в целом институт налогового контроля и управомочивая компетентные органы власти менять условия и порядок его проведения, а внутренние пределы представляют собой процедурные аспекты для отдельных направлений налогового контроля, а также закрепляют полномочия налоговых органов, осуществляющих налоговый контроль.

Внешние пределы правового регулирования налогового контроля выражаются не только в Налоговом кодексе Российской Федерации, устанавливающем основы его осуществления, но также и в нормативных правовых актах органов власти, принимаемых ввиду социальных, экономических или политических факторов, а также в судебных актах, раскрывающих сущность той или иной правовой нормы, регулирующей налоговые отношения и, в частности, налоговый контроль. Внутренние пределы налогового контроля включают в себя конкретные периоды времени, формы отчетности и иные документы, связанные с налоговым контролем и оформлением его результата, а также вид ответственности.

13. Обосновано, что цифровые технологии выступают движущей силой, оказывающей влияние на публичные финансы, что способствует возникновению новой сущности публичной финансовой деятельности, включающей два взаимосвязанных компонента: материальный (направленный на стимулирование развития инноваций за счет публичных фондов денежных средств) и организационный (процедурный), связанный с применением цифровых инструментов и технологий в управленческой деятельности.

14. Доказано, что правовое регулирование цифровой валюты, майнинга, криптобиржи подпадает под финансово-правовое регулирование, но в ограниченных рамках: регулирование национальной цифровой валюты (цифрового рубля) и связанных с ней операций (эмиссия, обращение); налоговое регулирование отношений, связанных с цифровой валютой и ее майнингом в рамках экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций; во внешнеэкономических сделках (в случаях применения цифровой валюты в качестве средства расчета или платежа). В остальных случаях, ввиду необходимости обеспечения финансовой безопасности государства и совершенствования подходов к формированию, распределению и использованию публичных фондов денежных средств, а также финансовому контролю, тенденция к расширению публичной финансовой деятельности в сфере цифровых валют, их выпуска и обращения есть, но их полное включение в сферу правового регулирования публичных финансов требует дальнейшего законодательного уточнения.

15. В связи с тем, что рамки правового регулирования инновационной деятельности не включают в себя признаки разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта, этот пробел, обусловленный неясностью формулировок, может привести к сложностям в вопросах предоставления адресной финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства.

Предложено дополнить часть 2 статьи 17 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» фразой «деятельности, связанной с разработкой, внедрением или коммерциализацией технологий искусственного интеллекта» и изложить ее в следующем виде: «2. Средства федерального бюджета на государственную поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства (в том числе на обеспечение деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг для оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства с участием корпорации развития малого и среднего предпринимательства, осуществляющей деятельность в соответствии с настоящим Федеральным законом в качестве института развития в сфере малого и среднего предпринимательства), предусмотренные федеральным законом о федеральном бюджете, предоставляются государственным фондам поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, деятельности, связанной с разработкой, внедрением или коммерциализацией технологий искусственного интеллекта, осуществляющим деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации, и бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Разработанная концепция пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности развивает теорию публичной финансовой деятельности как предмета современного финансового права, может служить основой для дальнейших доктринальных исследований в данной сфере, а также способствовать выявлению и анализу пределов правового регулирования отдельных направлений публичной финансовой деятельности.

Сформулированные автором положения, содержащиеся в диссертационном исследовании, могут быть использованы при дальнейшем комплексном и системном исследовании теоретических проблем общей теории права, финансового права, иных отраслевых наук, а также при изучении курсов «Финансовое право», «Налоговое право», подготовке учебных программ и учебно-методической литературы. Результаты диссертационного исследования, выводы и предложения могут быть приняты во внимание в законодательной и правоприменительной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Определенное значение результаты диссертационного исследования могут иметь в сфере российского правосудия.

Достоверность и обоснованность результатов диссертационного исследования определяются тем, что положения и рекомендации, сформулированные автором, подтверждены использованием логического метода и метода системного анализа предмета исследования. Помимо этого, они обеспечиваются использованием большого количества отечественных и зарубежных источников, комплексом научных методов познания, соответствующих предмету, целям и задачам исследования, способствующих аргументации полученных выводов, и их апробацией в научной и практической деятельности автора.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Теоретические положения и выводы диссертации использованы при подготовке учебных программ и методических материалов, в процессе чтения лекций и проведения семинаров по финансовому и налоговому праву в Институте права и национальной безопасности ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина».

Основные положения и выводы проведенного диссертационного исследования нашли отражение в научных статьях, опубликованных в научных журналах, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, а также в иных российских и зарубежных журналах, монографиях, тематических сборниках, материалах научных конференций, форумов и круглых столов, учебно-методических пособиях.

Многие выводы диссертации апробированы на научных конференциях, форумах, круглых столах: Международная научно-практическая конференция «Финансовое право в парадигме конституционной реформы» (Москва, 2021), IV Международный юридический форум «Современные проблемы права и экономики в Европе и Азии» (Москва, 2021), Юго-Западный юридический форум (Курск, 2021), Всероссийская научно-практическая конференция «Банковские и страховые споры: теория и практика» (Москва, 2021); Международная научно-практическая конференция «Правовые чтения им. Ф.Н. Плевако» (Тамбов, 2021, 2024); VI Саратовские финансово-правовые чтения научной школы проф. Н.И. Химичевой (Саратов, 2021); Международная научно-практическая конференция «Цифровые технологии и право» (Казань, 2023); Межвузовская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом» (Москва, 2023); X Московский международный юридический форум «Устойчивое развитие России: правовое измерение» (Москва, 2023); Международная научно-практическая конференция «Трансформация правового регулирования общественных отношений в условиях ГИГ-экономики» (Волгоград, 2023); XII Ежегодная международная научно-практическая конференция «Источники частного и публичного права» (Тамбов, 2023, 2024); Саратовский юридический форум (Саратов, 2023, 2024,

2025, 2026); 14 Международная научная конференция «Международный диалог: ВОСТОК-ЗАПАД» (Македония, 2023); V Международный форум налогового права «Тенденции налоговой политики в современных условиях развития российской экономики» (Москва, 2023); Ежегодная международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ) и Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (Москва, 2023, 2024); Международная научно-практическая конференция «Цифровизация финансовой системы государства: современное состояние и перспективы правового регулирования» (Москва, 2023); II Международная научно-практическая конференция «Цифровые международные отношения 2023» (Москва, 2023); Финансово-правовой форум 2024.5, 2025.6 (Москва, 2024, 2025); XI Московский юридический форум «Формирование многополярного мира: вызовы и перспективы» (Москва, 2024); Международная конференция в Пекине «Научные исследования стран ШОС: синергия и интеграция» (Китай, 2024); I Всероссийский форум по медиации (Москва, 2024); Международный форум налогового права «Новые вызовы в сфере налогообложения» (Москва, 2024); IX Юридический форум стран БРИКС (Москва, 2024); Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «30 лет Гражданскому кодексу Российской Федерации: итоги, тенденции, перспективы развития» (Тамбов, 2024); Международная научно-практическая конференция «Эмиссионная деятельность в сфере публичных и частных финансов: современное состояние и перспективы правового регулирования» (Москва, 2024); Международная научно-патриотическая конференция на тему «Право Победы» (Москва, 2025); Международная научно-практическая конференция «Современная система

денежных отношений: пределы публичного правового регулирования» (Саратов, 2025).

Структура работы обусловлена целью, а также задачами исследования, элементами которого являются: введение, четыре главы, состоящие из 16 параграфов, заключение, список использованных источников и литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДЕЛА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Категория «предел» используется в юридической науке достаточно широко. Его значение часто зависит от используемого контекста. Предел правового регулирования представляет собой более узкое понятие, уяснение которого без четкого понимания смысла и содержания понятия «предел» представляется не в полной мере правильным. В этой связи настоящее исследование следует начать с определения философской и терминологической основы, а также соотнесения категории предела правового регулирования с рядом взаимосвязанных категорий, что позволит в ходе исследования более корректно встраивать авторские гипотезы в систему знаний о пределах правового регулирования в финансовом праве.

Следует подчеркнуть, что финансовое право, как публичная отрасль права, имеет свой понятийный аппарат и терминосистему, где особенно важна научная точность. Г.О. Винокур подчеркивал: «Термины – это не особые слова, а только слова в особой функции»[7]. Так, для юридической науки (включая науку финансового права) каждый термин должен выполнять функции, быть ясным и недвусмысленным для правоприменителя. «Овладение каждым термином по мере все более глубокого постижения предмета проходит определенные стадии, этапы, от поверхностного, неточного, становится дифференцированным, максимально определенным, правильнее употребляется в речи»[8], – отмечает О.В. Иванова. Учитывая, что в российском законодательстве понятие «предел» используется достаточно широко и часто,

---

[7] Винокур Г.О. О некоторых явлениях словообразования в русской технической терминологии // Труды Моск. ин-та истории, философии и лит. М., 1939. Т. 5. С. 5.

[8] Иванова О.В. Специфика усвоения терминов, используемых в общем употреблении. В сборнике: Преподавание и изучение русского языка и литературы в контексте современной языковой политики России. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции Российского общества преподавателей русского языка и литературы. 2002. С. 97.

но в разных содержательных смыслах, видится ценным для развития языковой и правовой (в том числе финансово-правовой) политики Российской Федерации сформировать концепцию предела правового регулирования, объясняющую правильность, точность, логичность и уместность применения данного термина в российском законодательстве.

Исходный теоретический подход для решения этого вопроса – определиться с общим понятием предела правового регулирования, используемым в юриспруденции, и выявить его основные признаки.

В настоящей части работы приведем основные и наиболее общие положения, раскрывающие предел правового регулирования в философском и правовом аспектах.

§ 1. Основные характеристики и сущность предела правового регулирования

С момента своего возникновения понятие «предел» претерпело значительные трансформации как в сущностном понимании, так и в сфере применения. Понятие «предел» давно вошло в массовое сознание и используется в различных науках: истории, философии, праве, физике, математике и др. В юридической сфере его роль и значение трудно переоценить. В российском законодательстве, судебной практике, теории различных отраслей права используется термин «предел» в разных содержательных смыслах. Видится также и то, что, употребляя данный термин в нормативных правовых актах, законодатель не устанавливает конкретное и ясное значение, а также не определяет цель использования данного термина.

Лингвисты под пределом понимают начало или конец, кон, межу, грань, раздел, край, рубеж, границу, конец одного и начало другого, в смысле

вещественном или духовном[9], крайнюю конечную часть чего-либо; естественную или условную черту, являющуюся границей какой-либо территории, рубеж; границу, рамки чего-либо принятого, установленного, дозволенного; оптимальную меру, норму чего-либо[10].

Научное осмысление сущности предела начинается с древних времен. Представители различных философских учений (пифагорейского, рационалистического, логико-гносеологического) стремились к выявлению взаимосвязи между бесконечными явлениями и явлениями, имеющими пределы, посвящали мысли определению границ и пределов земного и Божественного бытия, исследовали границы человеческого разума, пределы государственного воздействия на общество и т.д.

Так, например, софист Пратогор указывал на то, что «человек есть мера всех вещей, существующих и несуществующих»[11].

Пифагорейцы считали, что самое почетное место должно принадлежать тому, что достойно наибольшего почитания: «предел же – более чем промежуточные вещи», подчеркивая, что «конец и центр – это предел»[12].

Аристотель пределом называл и границу вещи, за которой нет ничего, что относилось бы к данной вещи, и форму, ограничивающую величину, и цель, к которой направлены движение или действие[13].

В учении Филолая содержалась идея, что при устроении мира природа образовалась из соединения беспредельного и предела (весь мировой порядок и все вещи в нем)[14].

---

[9] Система электронных словарей. URL: https://slovari.ru (дата обращения: 20.11.2022).
[10] Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб.: «Норинт», М.: «РИПОЛ классик», 2008. С. 599.
[11] Цит. по: Лаэртский Диоген. О жизни, учениях и изречениях знаменитых философов. М., 1976. С. 375.
[12] Цит. по: Антология мировой философии: в 4 т. Т. 1, ч. 1. М., 1969. С. 285.
[13] Аристотель «Метафизика». Аристотель «Метафизика», перевод А.В. Кубицкого, 1934 г. С. 98.
[14] Антология мировой философии: в 4 т. Т. 1, ч. 1. М., 1969. С. 288.

Р. Декарт, как представитель рационалистического учения, о пределе писал как о необходимости «полагать неопределенным все, чему мы не находим границ»[15]. Раскрывая разницу между неопределенным и бесконечным (не имеющим пределов), ученый говорил о том, что невидимость пределов, границ не указывает на их бесконечность, это лишь позволяет считать их неопределенными. Р. Декарт подчеркивал, что вещи, свойства которых порой кажутся беспредельными, кажутся таковыми ввиду недостаточности человеческого разума, а не из-за природы таких вещей[16].

Идея сопоставления предела и бесконечного прослеживается и у других философов. Так, в «Письме неизвестному адресату» Лейбниц, размышляя об умозаключениях Декарта, связанных с существованием в материи неопределенно малых частиц, написал: «Каждое явление или вообще не имеет пределов, или имеет свои пределы»[17].

И. Кант, познавая Вселенную в ее пространственной и временной бесконечности, отмечал: «Все конечное, имеющее свои пределы и находящееся в определенном отношении к единице, одинаково далеко от бесконечности»[18]. Ученый размышлял о неизмеримости и эстетичности бесконечности[19].

Достаточно распространенной в философском учении являлась проблема соотношения понятий «предел» и «мера». Платон, характеризуя благо через меру, ввел понятия «беспредельного» и «предела», смешение которых составляет меру[20]. Мера способна отражать границу, условия, в плоскости которых возможно существование баланса.

---

[15] Р. Декарт Начала философии. М.: Современный гуманитарный университет. 2004. С. 30.
[16] См.: там же. С. 30.
[17] Г.В. Лейбниц. Сочинение. Соч. в 4 томах. Т. 3. Изд-во: Мысль. М., 1984. С. 156.
[18] И. Кант. Сочинения. В 8-ми т. Т. 1. М.: ЧОРО, 1994. С. 201.
[19] См.: там же. С. 489.
[20] См.: Философская энциклопедия. URL: https://gufo.me/dict/philosophy_encyclopedia/%D0%9C%D0%95%D0%A0%D0%90 (дата обращения: 12.10.2022).

Гегель писал о мере, что она, «отталкиваясь от себя, определяет себя к другим, чисто количественным разным отношениям, которые также образуют средства и меры, перемежаясь с такими, которые остаются чисто количественными разностями. Так они образуют некоторую узловую линию мер на шкале “большего” и “меньшего”»[21].

Вместе с тем важно подчеркнуть, что в работах Гегеля встречается достаточно много размышлений о категории предела и его сопоставлении с понятием «долженствование»[22]. «Как долженствование нечто выше своего предела, но и наоборот, лишь как долженствование оно имеет свой предел; и то и другое нераздельны», – отмечал Гегель[23]. Философ указывал и на то, что собственное определение предела есть также его предел.

Поиск научной сущности предела осуществлялся учеными через сопоставление этого понятия с другими, близкими ему по значению, до сих пор часто отождествляемыми как в науке, так и в законодательстве.

Как о научной мировоззренческой универсалии говорит о понятии «предел» Е.Н. Струк, выделяя универсальное свойство предела, подчеркивая, что он (предел) является атрибутом всех сфер природы, социума и человека[24]. Наряду с этим ученый обращает внимание на семантику слова «предел», подчеркивая, что «определить предел – значит, ограничить его, положить ему предел/границу»[25]. Автор указывает на то, что сущность предела попадает в некий герменевтический круг онтологического характера и от него невозможно и не нужно избавляться[26].

А.В. Титовская пишет, что у любой вещи, предмета должна быть своя граница, другими словами – предел, который должен быть четким, конкретным,

---

[21] Гегель Г.В.Ф. Наука логики. В 3-х томах. Т. 1. М., «Мысль», 1970. С. 463.
[22] См.: там же. С. 197.
[23] Там же. С. 197.
[24] См.: Струк Е.Н. Категория «предел» в современной философии: постановка проблемы / Е.Н. Струк. Вестник Московского университета. Серия 7. Философия. 2011. № 2. С. 91.
[25] Там же. С. 91.
[26] См.: там же. С. 91.

установленным[27], вместе с тем подчеркивая корреляцию понятий «предел» с дефиницией «граница»[28].

Как видится, понятие предела хотя и универсально, но неоднозначно, что делает его анализ сложным, но в то же время необходимым. В философии предел часто рассматривается через призму его взаимодействия с другими категориями, такими как свобода, справедливость и власть. В юридической науке изучение данного понятия может способствовать определению момента, когда законодательное регулирование переходит грань, за которой начинается ущемление основных прав и свобод отдельных индивидуумов, а также общественных интересов в целом.

Известно, что между правом и государством неразрывная связь и именно то, каким будет правовое регулирование общественных отношений, определяет развитие государства, его стабильность и безопасность.

А.В. Скрипник пишет: «Правовое регулирование представляет собой процесс воздействия государства на общественные отношения с помощью юридических норм (норм права)», подчеркивая, что «право и его нормы рассматриваются в динамике, в ходе их функционирования»[29]. Ученый указывает на то, что деятельность государства и общества в сфере правового регулирования связана с подготовкой и выработкой правовых установлений и определением средств обеспечения их реализации. Подчеркивается, что «непосредственная деятельность субъектов общественных отношений связана с поиском и использованием необходимых правовых норм, средств правового влияния в целях согласования своего поведения с требованиями правовых предписаний»[30].

---

[27] Титовская А.В. Категория «предел» как философско-юридическое понятие // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 2. С. 90.
[28] См.: там же. С. 91.
[29] Скрипник А.В. Право и правовое регулирование: значение и проблемы // Аграрное и земельное право. 2019. № 5 (173). С. 23.
[30] См: там же. С. 23–24.

Видится оправданным взять за основу дальнейших размышлений тот факт, что законодатель, выбирая те или иные инструменты правового регулирования, прибегает к способам обязываний, запретов, дозволений[31]. В этой связи возникает закономерный вопрос – какую функцию выполняет предел в процессе правового регулирования?

С.Ю. Суменков и А.Н. Ловцов предлагают следующее определение: «Предел в праве – это закрепленное в издаваемых и санкционируемых государством юридических нормах установление дозволительно-ограничительных границ и (или) объема правовой регламентации общественных отношений посредством установления максимальных и минимальных вариантов деятельности»[32].

В свою очередь Т.Б. Темрезов предлагает воспринимать предел «в качестве первичного юридического средства, которое в обязательном порядке присутствует при формировании и формулировании иных средств правовой регламентации общественных отношений»[33], при этом указывая на невозможность познания и реализации правовых пределов без исследования целей, на которые они направлены.

Т.Б. Темрезов подчеркивает: «Предел в праве олицетворяет собой установленные юридическими нормами границы, определяющие рамки должного и возможного поведения. Ключевой мыслью формулировки правового предела является закрепление границ (рамок) в праве, за которые нельзя выходить как государству при правотворчестве и правореализации, так и человеку (группе, классу, слою). Естественно, у каждого правового явления есть начало («старт» правового регулирования) и конец («финиш» действия

[31] См. подробнее: Савина А.В. Дозволение как способ правового регулирования бюджетных отношений: монография / А.В. Савина; отв. ред. д.ю.н. С.В. Рыбакова. М.: ИД «Юриспруденция», 2023.

[32] Суменков С.Ю., Ловцов А.Н. Понятие и признаки пределов в праве // Алтайский юридический вестник. 2019. № 3 (27). С. 33.

[33] Темрезов Т.Б. Цели наличия пределов в праве: теоретические и практические аспекты // Гуманитарные и юридические исследования. 2020. № 2. 169.

правового регулирования). Само установление и закрепление пределов должно строиться на основах справедливости, разумности и гуманизма»[34].

При этом объектом внимания ученых становится также идея целеполагания в праве при установлении тех или иных пределов, поскольку, выступая неким правовым средством, инструментом достижения того или иного результата, пределы устанавливаются законодателем для того, чтобы влиять на результат.

В воззрениях О.А. Красавчикова правовая цель описывается как субъективно желаемое для ее участников возникновение, изменение и прекращение их прав и обязанностей, которое должно произойти, а такой целью является достижение правового результата[35].

М.В. Кротов, в свою очередь, считает необходимым использовать в качестве синонимичных к пониманию понятий «цели в праве» и «правовые цели» не понятие «цель», а понятие «основание», определяя его применительно к типовому юридическому результату[36]. Считается, что именно интенция (от лат. intentio – намерение, цель, стремление) определяет содержание нормы[37].

С нормативностью права связана его формальная определенность. Гегель, например, отмечал: «То, что есть право, лишь становясь законом, обретает не только форму своей всеобщности, но свою истинную определенность»[38].

С.С. Алексеев писал: «Если рассматривать правовое регулирование с точки зрения его возможностей, то обнаруживаются объективные пределы правового регулирования. Право достигает своих целей и действительно

---

[34] См.: там же. С. 171.
[35] Советское гражданское право / Под ред. О.А. Красавчикова. М., 1972. Т. 1. С. 167–168.
[36] Гражданское право: Учебник / Отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой (автор главы – М.В. Кротов). М., 2005. Т. 1. С. 282.
[37] Корнев В.Н. Диалектика неопределенности и определенности права // Государство и право. 2018. № 11. С. 24.
[38] Гегель, Георг Вильгельм Фридрих. Философия права [Пер. с нем.] / Георг Вильгельм Фридрих Гегель; [Авт. вступ. ст., с. 3–43, и примеч. В.С. Нерсесянц]; АН СССР, Ин-т философии. Москва : Мысль, 1990. С. 247.

регулирует общественные отношения лишь постольку, поскольку требуемое нормами права поведение людей объективно возможно, отвечает созревшим экономическим и политическим условиям»[39]. С.С. Алексеев также подчеркивал: «Но существование объективных пределов правового регулирования не должно заслонять от нас его значительной активной роли в жизни общества. Право – это не только средство закрепления, упорядочения общественных отношений, но и мощный рычаг преобразования общественных порядков, дальнейшего развития господствующих общественных отношений. Такая оценка активной роли права далека от каких-либо волюнтаристских характеристик: правовое регулирование понимается здесь как объективная необходимость, обусловленная требованиями экономического базиса»[40].

Наряду с этим С.С. Алексеев, размышляя об узком подходе к оценке роли права, дискутировал о том, допустимо ли вообще говорить о «регулировании» общественных отношений. «Даже те авторы, которые признают постановку вопроса о правовом регулировании вполне правильной, считают необходимым оговориться об условности применяемой здесь терминологии, о специфическом (узком) смысловом значении, вкладываемом в этот термин юридической наукой», – писал С.С. Алексеев[41]. Он подчёркивал, что «именно из такого понимания правового регулирования и проистекает его характеристика как средства, значение которого ограничивается только установлением известных “пределов” отношений, определением “границ” поведения людей, внесением порядка в общественные отношения путем направления поведения людей и т.д.»[42].

Большое значение ученый уделял «экономическому базису», который, по его мнению, «не только открывает известные возможности для регулирования

---

[39] Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Изд-во «Юридическая литература», М.: 1966. С. 8.
[40] См.: там же.
[41] См.: там же. С. 9.
[42] См.: там же.

общественных отношений, но и объективно требует его. Следовательно, объем и характер правового регулирования в конечном счете зависят от требований экономического базиса»[43].

Отметим, что все сказанное относится к пределам правового регулирования финансовых отношений, но имеет свои грани проявления. Не вызывает сомнений то, что доктрина правового регулирования охватывает весь спектр правоотношений и включает в себя изучение большого многообразия правовых институтов. В этой связи видится обоснованным сделать акцент на пределы правового регулирования как на вспомогательный инструмент регулирования общественных отношений и управленческих процессов при основных способах правового регулирования.

Обращаясь к концепции целей правового регулирования, стоит оговориться, что в способах правового регулирования цели проявляются по-разному. Поэтому в аспекте волевого признака способов правового регулирования финансовых отношений можно сформировать качества таких способов, определяемых в зависимости от характера цели.

Цель, к которой стремится государство, может быть достигнута как побудительными действиями (обязывания или стимулы), так и сдерживающими (запреты, ограничения).

Но стоит понимать, что безостановочное, безграничное побуждение может привести либо к недовольству общества (например, при избытке обязываний), либо к расточительству бюджета (например, при чрезмерных дозволениях).

Наряду с этим политика сдерживания активности общества и свобод граждан способами запретов и обязываний также должна иметь меру, причем не условную, а формально-закрепленную, чтобы не допустить замедления развития экономики и иных сфер жизнедеятельности. Но также государство

[43] См.: там же. С. 10.

может ускорять темпы развития необходимых областей, расширяя пределы свободы или сужая пределы обязанностей, ответственности.

Актуальной и, как видится, своевременной тенденцией по изменению пределов правового регулирования можно назвать экспериментальный подход, применяемый законодателем.

Примером может служить Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых и технологических инноваций в Российской Федерации»[44], которым установлены особенности специального регулирования в сфере инноваций и технологий.

Идея экспериментальных подходов в правовом регулировании не нова, поскольку во все времена научный характер правотворчества требовал многократной предварительной проверки отдельных вариантов подготавливаемого нормативного акта, тщательной отработки всех его положений.

Между тем следует оговориться о различии правового эксперимента и экспериментально правового режима. Р.А. Сафаров указывал, что правовой эксперимент «должен быть поставлен тогда, когда: целесообразность и эффективность данного нормативного акта или правового преобразования нельзя обосновать с точки зрения логического умозаключения; невозможно научно предсказать наиболее важные конкретные результаты экспериментируемых проблем; …с достоверностью не известны содержание и характер неизбежных последствий экономического, политического, социального и иного порядка»[45].

Известен эксперимент введения новой системы планирования и экономического стимулирования, введённый в соответствии с решениями

---

[44] СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I), ст. 5017.

[45] Сафаров Р.А. Социальный эксперимент и проблемы государства и права // Советское государство и право. 1964. № 10. С. 14. *Цит. по:* Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Изд-во «Юридическая литература», М.: 1966. С. 86.

сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС[46], вследствие чего она была сначала экспериментально проверена в отдельных автохозяйствах Москвы и Ленинграда.

С.С. Алексеев справедливо замечал: «Разумеется, возможности для проведения правовых экспериментов имеют определенные границы, так как правовые нормы регулируют поведение людей. Поэтому эксперименты в области права требуют большой осторожности»[47].

В действительности для того, чтобы правотворческие решения были продуманными и гарантированно достигли поставленных целей, требуются различные механизмы их апробации и совершенствования. Одним из таких механизмов является установление правовых норм в экспериментальном порядке. В финансово-правовой сфере сложилась практика применения экспериментов. Можно обозначить эксперименты по установлению специальных налоговых режимов. В частности, налога на профессиональный доход[48] и специального налогового режима «Автоматизированная упрощенная система налогообложения»[49]. Думается, что экспериментальный подход особо важен в сфере регулирования публичных финансов, где правовые изменения напрямую могут влиять на финансовую устойчивость, экономическую безопасность и интересы государства. Факт того, что он проводится в ограниченных рамках (территориальных, временных и т.п.), указывает на возможность внедрения инноваций без угрозы дестабилизации уже сложившихся финансовых отношений, при этом обеспечивая адаптацию новых

---

[46] Постановление Пленума ЦК КПСС от 29.09.1965 «Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» // Авангард. 1965. № 119 (4665).

[47] Алексеев С.С. Указ. соч. С. 87.

[48] Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Налог на профессиональный доход"» // СЗ РФ. 2018. № 49 (часть I), ст. 7494.

[49] Федеральный закон от 25.02.2022 № 17-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Автоматизированная упрощенная система налогообложения"» // СЗ РФ. 2022. № 9 (часть I), ст. 1249.

финансово-правовых норм, а также предсказуемость возможных рисков в будущем.

Обобщая изложенное, сделаем следующие выводы.

Пределы в праве представляют собой неотъемлемый инструмент государственного управления и влияния на общественные отношения, а также катализатор процессов, необходимых для развития или сдерживания явлений экономического, политического, технологического и иного характера.

Важное значение для установления пределов в праве имеют цели государства и экономический базис, определяющие объем и механизм правового регулирования общественных отношений.

Изменение пределов правового регулирования, особенно в финансовой сфере, требует экспериментального подхода для обеспечения наибольшей эффективности и минимизации рисков в будущем. Ограниченные рамки внедрения эксперимента (территориальные, временные и др.) позволяют тестировать инновации без угрозы дестабилизации финансовых отношений, обеспечивая адаптацию финансово-правовых норм и предсказуемость последствий.

Учитывая, что эволюция понимания и множественность интерпретаций понятия «предел» прослеживается в истории мировой философской мысли и современных представителей философского учения, следует оговориться, что не все взгляды могут вместиться в целевые рамки настоящего диссертационного исследования. В этой связи, для более детального уяснения проблемы предела правового регулирования, считаем необходимым далее в настоящей главе соотнести это понятие с такими взаимосвязанными и нередко взаимозависимыми юридическими понятиями, как «правовое регулирование», «определённость», «неопределённость», «справедливость», «свобода», «ограничение», что имеет существенное значение для решения задач, поставленных в диссертации.

§ 2. Предел и правовое регулирование публичной финансовой деятельности

Правовое регулирование, одним из признаков которого является целенаправленность, существует в обществе столько, сколько миру известно право вообще. Первоидеи правового регулирования сходились к интерпретации божественной воли, которая являлась, и лишь избранные могли ее распознавать и доносить обществу. Но со временем правовое регулирование стало человеческим делом[50].

В эпоху расцвета юридического мировоззрения (XVIII в.) на Западе господствовало убеждение, что одним росчерком пера можно изменить правовую систему страны. Современная правовая теория приходит к выводу, что в любой правовой системе правовое регулирование имеет свои естественные пределы и законодатель всегда вынужден считаться с теми социальными ожиданиями, которые существуют в обществе[51].

Существует мнение, что ввиду того, что отбор юридических текстов и их легитимация осуществляются самим обществом, можно говорить о том, что правовое регулирование в обществе представляет собой процесс саморегулирования[52].

В финансовом словаре правовое регулирование определяется как форма регулирования общественных отношений, посредством которой поведение их участников приводится в соответствие с требованиями и дозволениями, содержащимися в нормах права, предполагает осознание субъектами своих

---

[50] Поляков А.В., Тимошина Е.В. Общая теория права : учебник. СПб., 2005. С. 271.
[51] Белякович Е.В. Понятие и пределы правового регулирования // Сибирский юридический вестник. № 4 (35). 2006. С. 3–9.
[52] Поляков А.В., Тимошина Е.В. Указ. соч. С. 271.

прав и обязанностей, в которых содержится государственная воля, выступающая в виде требований – обязанностей и дозволений[53].

Любому обществу свойственны своя форма организованности, свой менталитет, что в свою очередь определяет нормы общественного регулирования: нравственные, этические и другие.

С.С. Алексеев в своей работе «Восхождение к праву. Поиски и решения» рассматривает правовое регулирование через призму динамики права, отмечая, что рассмотрение права «в действии, в движении, сообразно заложенным в нем потенциям и закономерностям»» посредством реализации такой научной перспективы позволяет увидеть наиболее существенные стороны логики права[54]. Ученый называет правовое регулирование одним из видов общественного регулирования[55].

Именно с правовым регулированием общественные отношения приобретают устойчивость и стабильность. «Юридические нормы обеспечивают эту стабильность, устанавливая определенные рамки поведения людей, определяя их права и обязанности в данных однотипных жизненных ситуациях»[56], – пишет Е.В. Белякович.

Таким образом, правовые нормы не только формируют структуру социальных взаимодействий, но и способствуют созданию предсказуемой правовой среды, что, в свою очередь, является необходимым условием для функционирования общества в целом.

Процесс регулирования есть упорядочивание чего-либо, воздействие на тот или иной объект таким образом, чтобы ввести его в определённые рамки.

---

[53] См.: https://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/16878 Финансовый словарь (дата обращения: 12.02.2024).

[54] Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 316.

[55] Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 6.

[56] Белякович Е.В. Понятие и пределы правового регулирования // Сибирский юридический вестник. № 4 (35). 2006. С. 3.

Правовое регулирование неизбежно создает четкие границы для должного и допустимого поведения субъектов правоотношений.

Правовое регулирование финансовых отношений – это процесс возведения рамок для субъектов финансовых отношений с определением роли должного, допустимого и недопустимого поведения для них. По сути это границы, в которых действуют экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием публичных фондов денежных средств, а также финансовым контролем.

Известно, что особенность финансовых правоотношений заключается в том, что до урегулирования финансово-правовыми нормами они не существуют. Видится, что они зарождаются при финансовой деятельности государства (муниципальных образований), осуществляемой в правовой форме[57], а развиваются при финансовой деятельности неправовой формы, проявляемой в управленческой деятельности.

М.В. Карасева еще в 1998 году в диссертационной работе выделила границы финансового правоотношения, указав на то, что они «определены следующими параметрами, взятыми в совокупности: а) эти отношения возникают исключительно в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований; б) они строятся на правовом регулировании, главным образом с помощью метода властных предписаний, характеристиками

[57] См. подробнее о правовой и неправовой формах финансовой деятельности: Цареградская Ю.К. Неправовые формы финансовой деятельности в условиях развития концепции «сервисного государства» // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2024. № 7 (119). С. 35–43; Финансовое право : учебник / под ред. К.С. Бельского, С.С. Тропской. М., 2022. С. 73–74; Бельский К.С. Пропедевтика финансового права. Избранные произведения : в 2 т. М., 2020. Т. 2. С. 97–98; Пиликин Г.Г. Взаимодействие формы и содержания финансового нормативного правового акта как основного элемента системы финансового законодательства // Антиномии. 2011. № 11. С. 558–559; Шагиева Р.В. Финансовая деятельность как правовое явление: сущность, содержание и формы осуществления // Юридическая наука. 2012. № 1. С. 27–33; Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право / отв. ред. д.ю.н., проф. Н.И. Химичева. М.: Норма, 2005. С. 104; и др.

которого являются: обязывания, юридическое неравенство субъектов финансового права, а также императивность и конформизм их поведения»[58].

Ученые, говоря о правовом регулировании как об осуществляемой всей системой юридических средств воздействий на общественные отношения в целях их упорядочения, обозначают следующие главные особенности правового регулирования в целом: осуществление при помощи общеобязательных норм, возможность использования принудительной силы государства, действие определенного механизма, охватывающего всю совокупность юридических средств[59].

Существенное значение для понимания правового регулирования имеет его предмет, а в широком значении – круг общественных отношений, на которые воздействует право. Определить предмет публичной финансовой деятельности достаточно тяжело, поскольку сфера финансов широка и многообразна. Но следует подчеркнуть, что для каждого конкретно-исторического этапа характерен свой предмет правового регулирования.

«В тех условиях, когда предмет правового регулирования заужен, когда не используются возможности права для упорядочения общественных отношений, с неизбежностью возникает угроза хаоса, произвола, непредсказуемости. Если предмет правового регулирования расширен (в данном случае речь может идти о тоталитарном государстве), то это приводит к социальной пассивности граждан, готовности возлагать всю ответственность на государство»[60], – отмечает Е.В. Белякович.

Под предметом правового регулирования понимают разнообразные общественные отношения, которые составляют непосредственный объект юридического воздействия. Предмет финансово-правового регулирования (финансового права) – «общественные отношения, возникающие в процессе

[58] Карасева М.В. Финансовое правоотношение: дис. … д.ю.н. Воронеж, 1998. С. 7.
[59] Белякович Е.В. Указ. соч. С. 4.
[60] См.: там же. С. 5.

деятельности по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию государственных, муниципальных и иных публичных денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач публичного характера»[61].

В науке финансового права подчеркивается, что правовая урегулированность финансовых отношений «необходима для достижения целей, стоящих перед государством и органами местного самоуправления в области финансовой деятельности, связанной с функционированием публичных финансов. Будучи урегулированными нормами финансового права, они становятся финансово-правовыми отношениями: возникают на основе норм финансового права, их участники находятся во взаимной связи через субъективные юридические права и обязанности, такие связи (отношения) охраняются принудительной силой государства», а «вне правовых отношений финансовая деятельность государства и муниципальных образований неосуществима»[62].

В какой-то степени «правовое регулирование публичной финансовой деятельности» является неким феноменом. В большинстве случаев она осуществляется в правовой форме. Осуществляя финансовую деятельность, государственные органы и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции принимают финансово-правовые акты, посредством которых в пределах своих полномочий регулируют общественные отношения в области аккумуляции, распределения и использования финансовых ресурсов, проведения контроля за их расходованием, за выполнением финансовых планов, финансовых обязательств перед государством[63]. «В таких актах и

---

[61] Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРА-М, 2017. С. 39.
[62] См.: там же. С. 71.
[63] См.: там же. С. 96–97.

выражаются юридические (или правовые) формы финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления»[64], – пишет Н.И. Химичева.

Публичная финансовая деятельность – это одно из важных направлений деятельности государства и муниципальных образований. В этой связи для расширенного осмысления вопроса и исследования феномена правового регулирования публичной финансовой деятельности обратимся к теории государственной деятельности.

В науке понятие «государственная деятельность» используется редко. Чаще встречается: деятельность государственных органов[65], государственная власть[66], государственное управление[67] и др. Чаще используются направления деятельности государства: финансовая, внешнеэкономическая и др.

Однако существуют труды, посвященные вопросу именно государственной деятельности.

Государственная деятельность – это организованный процесс управления государством, включающий в себя разработку и реализацию политики, законов и регуляций, направленных на обеспечение национальной безопасности, общественного порядка, экономического развития и благосостояния граждан[68].

В.Ф. Гумбольдт в работе «Опыт установления пределов государственной деятельности» рассматривает «различные отделы обычной или возможной

---

[64] Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 97.

[65] Лапшина Л.П., Салеев Т.Ф. Понятие формы деятельности государственных органов в современной науке // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2015. № 2. С. 119–125.

[66] Макарейко Н.В. Государственная власть: понятие и признаки // Проблемы экономики и юридической практики. 2007. № 2. С. 29–34; Романова В.В. Понятие органа государственной власти // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2009. № 5. С. 97–99.

[67] Бирюкова Э.Р. Понятие «эффективность» в сфере государственного управления // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2020. № 1. С. 419–422.

[68] См.: URL: https://sinonim.org/t/государственная%20деятельность (дата обращения: 12.02.2024).

деятельности государства»[69]. Ученый подчеркивает, что цель государства может быть двойная: «…оно может желать способствовать счастью или только стараться предотвращать зло, причиняемое либо природой, либо самими людьми»[70].

При этом, заслуживает поддержки мысль ученого, что «различие применяемых государством средств также изменяет объем его деятельности. Оно стремится достигнуть своих целей либо непосредственно, употребляя в дело принуждение (положительные приказы, запретительные законы и наказания), либо же посредством поощрения и примера…»[71]

Объёмы государственной деятельности меняются в различные исторические периоды. На это различно влияют вызовы современности как позитивного характера (сближение народов и государств, достижения науки и искусства, аграрное развитие и др.), так и негативного характера (пандемия, экономические санкции, киберугрозы и др.). При этом вызовы, которые существовали несколько десятков лет назад, утрачивают свою актуальность. Например, экономические и политические проблемы, связанные с распадом СССР (падение промышленного производства, инфляция, рост преступности, демографический спад).

Можно отметить, что каждому историческому этапу характерны свои специфические пределы и пропорции объемов прав и обязанностей государства и общества. Это касается и международных отношений российского государства с иными государствами.

Примером сужения прав граждан и расширения прав государства является эпоха СССР, а именно действующая тогда модель плановой экономики, в которой существовала государственная собственность на средства

---

[69] Гумбольдт В.Ф. Опыт установления пределов государственной деятельности // Социология власти. 2011. № 4. С. 192.
[70] См.: там же. С. 192.
[71] См.: там же.

производства. Пришедшая ей на смену модель рыночной экономики, главным принципом которой является минимальное вмешательство государства в товарно-денежные отношения, обусловила изменения законодательства с закреплением основ частной собственности, свободы предпринимательства, конкуренции, то есть расширив объемы прав граждан и организаций. Приведем пример и международного характера. В частности, согласно обобщениям правовых позиций и практики Суда Евразийского экономического союза[72] в вопросе о пропорциональности (соразмерности) принимаемых органами Союза и государством-членом Союза мер, связанных с ограничением прав и свобод человека, отмечается необходимость соблюдения принципа пропорциональности, соблюдение которого требует проведения теста пропорциональности, включающего проверку двух компонентов:

- действительно ли предлагаемая мера (в частности, установление особенностей, изъятий из национального режима) будет способствовать в конкретной ситуации решению одной из поставленных задач;

- пределы соразмерности указанной меры для достижения заявленной цели.

В документе отмечается, что государственные меры должны быть пропорциональны, то есть соответствовать достижению поставленных задач по обеспечению национальной безопасности (в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка и предусматривать лишь то, что необходимо для их достижения[73].

В связи с изложенным можно отметить, что настоящему времени в вопросах объема прав и обязанностей при установлении пределов правового

---

[72] «Обобщение правовых позиций и практики Суда Евразийского экономического союза» (утв. Управлением систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда РФ). Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

[73] См.: Пункт 5 Консультативного заключения Большой коллегии Суда от 7 декабря 2018 года по заявлению Евразийской экономической комиссии. Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: http://www.eaeunion.org/, 21.12.2018 (дата обращения: 12.09.2025).

регулирования свойственны соотношения «государство-гражданин», «государство-юридическое лицо», а в международном аспекте добавляется соотношение «государство-иностранное государство».

Здесь же подчеркнем, что феномен предела правового регулирования заключается в некоем триализме, сочетающем такие начала, как объем общественных отношений, на которые воздействует право (предмет правового регулирования); границы должного и возможного поведения субъекта, воздействующего посредством правовых норм на участников общественных отношений, и непосредственно сам объем правового воздействия, выражаемый через способы правового регулирования.

Возвращаясь к уяснению роли пределов правового регулирования в деятельности государства, заметим, что уяснения требует связь функций государства и функций финансовой деятельности.

Так, известно, что основные направления государственной деятельности сосредоточены в функциях государства, которые на протяжении всей истории человечества постоянно изменялись. Реализация этих функций основывается на соответствующих принципах. Это в первую очередь конституционные принципы и основанные на них принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации[74]. В муниципальных образованиях – общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации[75] и др.

«Функции государства представляют собой выражение его сущности, характеризуют его деятельность, причем эта характеристика раскрывает как политическую природу, так и предметное содержание государственной

---

[74] См.: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 202. № 52 (часть I), ст. 8973.
[75] Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

деятельности»[76]. В содержание функций некоторые авторы включают средства, методы, формы и цели государственной деятельности[77].

Отдельные ученые, например Г.А. Борисов, считают, что в современных демократических государствах смысл в делении функций на основные, выражающие классовую сущность, и неосновные, вытекающие из необходимости осуществления общих дел, утрачивается[78].

Конкретизируя субординационный ряд внутренних функций, Г.А. Борисов представляет их следующим образом: функция всемерного обеспечения реализации основных прав и свобод человека и гражданина; социальная функция; экономическая функция; функция упрочения законности и охраны правопорядка; функция экологической безопасности; демографическая функция[79].

Е.Е. Тонков предполагает, «что в перспективе возможно появление новых функций, поскольку сущность современного общества и государства сегодня находится в бифуркационном состоянии активного развития»[80]. Ученый прогнозирует «появление новых, стратегических направлений деятельности государства, ориентированных на потребности формирующегося гражданского общества и вызовы времени, что и реально, и гипотетически обусловливает совершенствование и расширение направлений государственной деятельности как адекватной реакции современного государства на наиболее значимые

---

[76] Тонков Е.Е. Юридические формы государственной деятельности и функции государства: соотношение понятий // Вестник БелЮИ МВД России. 2010. № 2. С. 7.

[77] См. например: Функции советского уголовного права: (Предмет, задачи и способы уголовно-правового регулирования) / Ленингр. ордена Ленина гос. ун-т им. А.А. Жданова. – Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1965. 188 с., Глебов А.П. Понятие и структура функций социалистического государства. Воронеж, 1974. С. 22–34.

[78] См.: Борисов Г.А. Теория государства и права. Белгород, 2008. С. 82–84.

[79] См.: там же.

[80] Тонков Е.Е. Юридические формы государственной деятельности и функции государства: соотношение понятий // Вестник БелЮИ МВД России. 2010. № 2. С. 9.

конфликтогенные проявления (терроризм, коррупция, наркотизация общества и др.)»[81].

Новые направления формируются с содержательной стороны как функции государства, что происходит в силу следующих обстоятельств:

во-первых, указанные направления деятельности приобретают общегосударственное значение, о чем, например, свидетельствует выработка современной государственной политики, постановка целей, задач, сосредоточение ресурсов (управленческих, административных, материальных, финансовых);

во-вторых, решение поставленных задач должно обеспечить получение результата, удовлетворяющего интересы и потребности всего общества.

Многообразие функций государства непосредственно связано с реализацией публичной финансовой деятельности. Последняя, будучи неотъемлемой частью государственной деятельности, конкретизирует экономическую функцию государства через финансово-правовые нормы. В большей степени это касается фискальной функции.

Рассматривая в целом функции финансовой деятельности государства и муниципальных образований, можно отметить, что в науке финансового права к ним относят: «планомерное образование (формирование), распределение и использование фондов (финансовых ресурсов) в целях обеспечения реализации задач социально-экономического развития, обороноспособности и безопасности страны, а также деятельности государственных органов»[82]. Как отмечает Н.И. Химичева, «разнообразие функций финансовой деятельности обусловлено многозвенностью финансовой системы, своеобразием ее звеньев»[83].

---

[81] См.: там же.

[82] Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма. ИНФРА-М, 2017. С. 87.

[83] См.: там же. С. 89.

М.В. Карасева к функциям финансовой деятельности государства и муниципальных образований относит: «а) образование государственных и муниципальных денежных фондов; б) распределение государственных финансовых ресурсов; в) использование государственных и муниципальных финансовых ресурсов; г) государственный и муниципальный контроль за движением финансовых ресурсов; д) эмиссия денежных знаков»[84].

При анализе вышеуказанных классификаций функций финансовой деятельности государства и муниципальных образований прослеживается их многоуровневый характер – от формирования публичных фондов денежных средств до контроля за их «движением».

Однако эффективность правового регулирования этих функций во многом зависит от временно́й природы. Так, если рассматривать классификацию функций государства через призму постоянных и временных функций, то в сфере публичных финансов этот критерий приобретает особое значение. Видится обоснованным выделять постоянные и временные функции публичной финансовой деятельности.

Постоянные функции, такие, как, например, бюджетный процесс, денежная эмиссия, существуют в условиях стабильных правовых рамок, закрепленных в финансовом законодательстве. Финансовые отношения носят устойчивый характер ввиду устойчивости и самих правовых норм. Но следует обратить внимание на временные функции, возникающие в ответ на кризисы или чрезвычайные обстоятельства (например, в связи с коронавирусной инфекцией) и предполагающие иные подходы к правовому регулированию. В таких условиях пределы правового регулирования становятся более динамичными: законодатель оперативно вводит антикризисные меры (субсидии, налоговые каникулы, моратории на проведение проверок,

[84] Финансовое право Российской Федерации : учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юристъ, 2004. С. 28 (автор главы – М.В. Карасева).

контрольно-надзорных мероприятий и др.), упрощает процедуры принятия нормативных правовых актов, вместе с тем ограничивая их действие временными рамками. Видится, что такая гибкость позволяет государству быстрее адаптироваться к вызовам, но одновременно требует сохранения баланса между оперативностью реагирования и соблюдением требований законности. Между тем, говоря о законности обратим внимание на выделяемые в науке три ее основных аспекта: как конституционный принцип, как метод реализации государственной власти, как государственно-правовой режим[85].

Таким образом, учитывая изложенное в настоящем параграфе, следует резюмировать следующее.

«Предел в праве» и «предел правового регулирования», несмотря на очевидную схожесть понятий, имеют разные содержательные смыслы. В основе лежит определение права. Учитывая, что право – это совокупность норм, регулирующих общественные отношения, «пределы в праве» (правовые пределы) – это вспомогательные инструменты, посредством которых обозначаются объективные границы (пространственные, временные, денежные и т.п.) и субъективные границы (права, обязанности, полномочия, ответственность и др.), а «пределы правового регулирования» – это границы воздействия государства в лице органов власти посредством правовых норм на поведение как отдельных индивидов, так и общественные отношения в целом.

Правовое регулирование неизбежно создает четкие границы для должного и допустимого поведения субъектов правоотношений.

Меняющийся экономический строй оказывает влияние на изменение и расширение предмета финансового права, и в целях установления терминологической точности посредством применения выводов о пределе правового регулирования предлагаем следующую дефиницию: «правовое

---

[85] См. подробнее: Варлен М.В. Принцип конституционной законности в деятельности представительной власти муниципального уровня // Местное право. 2011. № 5. С. 42.

регулирование финансовых отношений – это процесс возведения рамок для субъектов финансовых отношений с определением роли должного, допустимого и недопустимого поведения для них». По сути это границы, в которых действуют финансовые отношения, связанные с формированием, распределением и использованием публичных фондов денежных средств, а также финансовым контролем.

Учитывая преимущественно императивную специфику правового регулирования финансовых отношений, следует отметить особенность определения объема прав и обязанностей участников финансовых правоотношений при формировании, распределении и использовании публичных фондов денежных средств (финансовых ресурсов), а также финансовом контроле.

Для каждого исторического этапа характерен свой предел правового регулирования. Времена и события определяют пропорцию такого объема в соотношении «государство-гражданин», «государство-юридическое лицо», в международном финансово-правовом аспекте следует также добавить соотношение «государство-иностранное государство».

Триализм[86] понятия «предел правового регулирования» предполагает сосуществование в нем следующих начал:

1) объем общественных отношений (предмет правового регулирования), на которые воздействует право;
2) границы должного и возможного поведения субъекта, воздействующего посредством правовых норм на участников общественных отношений;
3) объем правового воздействия, выражаемого посредством применения способов правового регулирования (обязываний, запретов, дозволений).

[86] Термин, предложенный исследователем философии Декарта Джоном Коттингхэмом.

Появление новых стратегических направлений деятельности государства, ориентированных на потребности общества, влияет на содержание экономической функции государства и, соответственно, на пределы государственной власти при воздействии на общественные отношения.

Это, в свою очередь, влияет на реализацию функций публичной финансовой деятельности. В этой связи следует выделять постоянные и временные функции публичной финансовой деятельности, при реализации которых пределы правового регулирования проявляются по-разному.

При постоянных функциях (например, при осуществлении бюджетного процесса) пределы носят устойчивый характер. При временных (например, введение антикризисных мер (субсидии, налоговые льготы, реструктуризация долгов) на определенный период) – более гибкие, имеющие выражение в:

- скорости реагирования и упрощенном порядке принятия нормативно-правовых актов (например, в связи с коронавирусной инфекцией);

- ограниченном сроке действия (например, кредитные каникулы, моратории на проведение проверок, контрольно-надзорных мероприятий и др.);

- масштабе и интенсивности принимаемых мер.

§ 3. Предел правового регулирования, определённость, неопределенность в сфере публичных финансов

Вопрос соотношения понятий «предел» и «определенность» не получил исчерпывающего разрешения в науке до сих пор.

Сравнивая эти понятия, можно с определенной оговоркой сказать, что они близки по смыслу и соотносятся особым образом. Е.А. Иванов отмечает, что слово «определение» является производным от слова «предел». Более того, ученый пишет: «Оно представляет собой буквальный перевод с латинского definitio (от слова finis – конец, граница). А это последнее, в свою очередь, есть

тоже буквальный перевод с древнегреческого horismos (от слова horos – предел, граница, веха)»[87].

Сравнивая предел и беспредельное, Д.В. Никулин отмечает: «Предел, конец, цель выражают меру определенности вещи, её цели и смысла ("конечная цель есть предел" …т.е. причастности ее бытию, мышлению и форме, а потому также и Благу. Предел "останавливает" вещь в бытии, отменяет возникновение»[88]. «Только у определенного может быть смысл, и потому только у него может быть цель», – пишет ученый[89].

Следует отметить и то, что в толковом словаре «определенность» («определенный») означает «твердо установленный, ясный, отчетливый, несомненный, безусловный, бесспорный»[90].

Но в латинском языке существует слово determine – «определяю», и как отмечается Н.П. Ильиным, слово «детерминизм» происходит именно от него. Философ ставит вопрос – что значит определять? При этом он использует слово в причинном и логическом значениях. Интересно суждение Н.П. Ильина, что закон причинной связи является для детерминистов не просто основным, он является универсальным принципом объяснения. «Причина всегда предшествует следствию, даже если интервал между ними практически незаметен»[91]. Примечателен довод ученого и о том, что «определение» вполне позволительно заменить словом «предопределение», которое указывает на присутствие во всем роковой судьбы (fatum). Ссылаясь на слова П.Е.

---

[87] Логика: учебник для студентов юридических вузов и факультетов / Е.А. Иванов. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2007. URL: https://azbyka.ru/otechnik/Spravochniki/logika-ivanov/2_11 (дата обращения: 12.02.2024).

[88] Никулин Д.В. Предел и беспредельное./История философии. Запад-Россия-Восток. Книга первая. Философия древности и средневековья. М.: Греко-латинский кабинет, 1995. С. 207–209.

[89] См.: там же.

[90] См. например: Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб.: «Норинт», М.: «РИПОЛ классик», 2008. С. 456.

[91] Астафьев П.Е. Избранные произведения: Философия. Психология. Культура – М.: Институт Наследия, 2021. 590 с. С. 547 (Пояснения Н.П. Ильина к статье П.Е. Астафьева «К вопросу у свободе воли») (С. 547. Философия. Психология. Культура).

Астафьева, Н.П. Ильин пишет, что в том или ином логическом выводе, где одно положение строго вытекает из другого, царит закон достаточного основания, аналогичный закону причинной связи[92].

В рамках правового поля отметим, что определенность правовых норм занимает центральное место в юриспруденции, ибо посредством определенности обеспечиваются основы для реализации прав и свобод.

Определённость обеспечивает предсказуемость законодательства, что, в свою очередь, создает условия для адекватного прогнозирования правовых последствий, способствует укреплению законности в государстве и снижению количества правовых конфликтов. Подчеркнем также и то, что защита прав индивидов является одной из основных задач правовой системы и определенность законодательства играет ключевую роль в предотвращении их произвольного применения. Можно сказать, что эффективность правоприменительной деятельности напрямую зависит от степени определенности законов, поскольку это снижает риск правовой неопределенности и упрощает работу судебных и правоохранительных органов.

В свою очередь определённость законодательства влияет на справедливость в применении законов, обеспечивая их недвусмысленность и точность, что исключает возможность дискриминации и предвзятости в тех или иных правоотношениях. Вместе с тем можно отметить, что определенность, выражаемая через прозрачность и ясность законодательства, повышает уровень доверия к правовой системе и способствует укреплению связи общества с государством.

С.С. Алексеев писал: «Вполне понятно, что правопорядок с полной определенностью может обеспечить развитие общественных отношений исключительно или преимущественно с помощью юридических средств лишь постольку, поскольку на данном участке общественной жизни лица не просто

[92] Астафьев П.Е. Указ. соч. С. 547.

вправе действовать определенным образом, но и обязаны к положительному поведению»[93]; «конечно, само по себе закрепление господствующих общественных отношений, а также содействие их развитию ограничивает рамки, в пределах которых существуют чуждые отношения, постепенно ликвидирует почву, на которой они только и возможны»[94]; «эффективность правового регулирования в области реализации (применения) юридических норм во многом зависит от того, насколько правильно и точно установлено содержание этих норм, их смысл»[95].

Иными словами, можно справедливо сказать, что эффективность правового регулирования зависит от правовой определенности.

Хотелось бы обратить внимание на то, что потребность в формальном закреплении границ и объемов прав и обязанностей, а также ответственности обусловлена исторически. Особым образом данный вопрос актуализируется в сфере установления и собирания различного рода платежей с населения во всем мире в различные исторические периоды.

Например, в Киевской Руси в VI–VIII веках формой дани были полюдье и повоз, однако первоначально размеры, место, время соборов не определялись заранее, а взимались по случаю. Это вызывало многочисленные протесты населения, и в X веке княгиня Ольга провела первую реформу после смерти мужа князя Игоря во время сбора дани. Она ввела «уставы и оброки, дани и погосты», учредив сельские судебно-административные округа, установив податные оклады и определив специальные сборные пункты, куда должна была привозиться дань[96].

---

[93] Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юридическая литература. 1966. С. 25.
[94] См.: там же. С. 26.
[95] См.: там же. С. 100.
[96] См.: Ковнир В.Н. Экономическая история России: учебник для вузов / В.Н. Ковнир. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт. 2025. С. 33.

Необходимость упорядочения способов взимания налогов и сборов, фиксирования предельных размеров и определения правил взимания таких платежей и условий ответственности за неуплату, а также искоренения произвола взимания незаконно установленных платежей имелась и в других государствах мира. Например, во времена существования Римской республики, когда финансовые отношения стали активно развиваться и государственные доходы формировались за счет таможенных налогов, акцизов, фискальных монополий, взимание налогов совершалось крайне неупорядоченными способами. Формой такого взимания были откупа, что, как следствие, приводило к полнейшему произволу, поскольку публиканы (откупщики), получив от государства за определенную плату право собирать налоги, не забывали при этом и собственные интересы[97].

Произвол установления незаконных повинностей известен и так называемому периоду «ancient regime», характеризуемому безнаказанностью сеньоров в XVII–XVIII вв., осуществляющих незаконные поборы с населения и конфискующих имущество в виде наказания с целью собственного обогащения[98].

По этому поводу своевременны слова А. Смита, который писал, что «всякий плательщик отдается в большей или меньшей степени во власть сборщика налогов, который может отягощать налог для всякого неугодного ему плательщика или вымогать для себя угрозой такого отягощения подарок или взятку»[99]. О важности определенности в сфере налогообложения А. Смит подчеркивал в своих трудах, что «неопределенность обложения развивает наглость и содействует подкупности» людей[100].

---

[97] См.: Кулишер И.М. История экономического быта Западной Европы. Т. 2. : Госиздат. 1926. С. 230.
[98] См.: там же. С. 82–83.
[99] А. Смит. Исследование о природе и причинах богатства народов / [Вступ. статья и коммент. канд. экон. наук В.С. Афанасьева]. М.: Соцэкгиз, 1962. С. 588.
[100] См.: там же. С. 588.

Из сказанного видится, что, даже определяя те или иные виды сборов, представители власти в ее безграничном формате злоупотребляли ею в личных интересах. Ничем не ограниченная власть представляет собой наивысший вред обществу и государству в целом, что ведет к юридическому произволу во всех сферах.

Но определенность законодательства важна не только для ограничения государственно-властного произвола, но также для ограничения чрезмерной свободы граждан, которая способна привести к негативным последствиям для общественного порядка и стабильности государства. Отметим, что в дореволюционной юридической литературе затрагивались лишь отдельные аспекты «неполных», «темных» и «неясных» норм права[101]. Поэтому и в те времена, и в настоящей правовой действительности без четкой определенности прав и обязанностей, а именно их пределов, всех участников общественных отношений велика вероятность перехода в анархию и правовой нигилизм, что подрывает авторитет закона и правопорядка.

В целом можно заключить и то, что неопределенность законодательства в той или иной сфере, приводящая к чрезмерной свободе, влечет возрастание рисков игнорирования публичных интересов и, как следствие, может привести к социальной дезинтеграции.

Неопределённость законодательства – это либо отсутствие правовых норм, регулирующих общественные отношения, либо их неясность, что представляет собой не меньший вред. По этому поводу Е.В. Васьковский, например, справедливо заметил: если норма по своему грамматическому строению и установившемуся словоупотреблению допускает единственный безусловно точный и определенный способ понимания, то в этом случае при толковании ее словесный смысл ясен, в свою очередь норма является неясной в

[101] См.: Ершов В.В. Неопределенность и определенность права как парные категории // Российское правосудие. 2018. № 9. С. 6.

случае ее двусмысленности, неточности, неполноты или если она противоречит другим[102].

Одной из самых ярких и, пожалуй, единственных правовых норм, демонстрирующих последствие неясности законодательства, является ст. 3 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), гласящая: «Все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сбора, плательщика страховых взносов, налогового агента)». Видится, что указанный принцип является важным элементом правовой защиты налогоплательщиков.

Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ) также неоднократно указывал, «что в силу требования определенности правового регулирования, которое следует из конституционных принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства, налоговые установления должны быть понятны субъектам соответствующих правоотношений из содержания конкретного нормативного положения или системы нормативных положений, находящихся в очевидной взаимосвязи… При этом, хотя все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (пункт 7 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации), это не снимает с него обязанности учитывать такие взаимосвязи»[103].

Для обеспечения справедливости и предсказуемости правоприменения, крайне важно, чтобы законодатель стремился к максимальной ясности и однозначности всех правовых норм, не ограничиваясь только налоговым законодательством. Однако в налоговой сфере проблема усложняется тем, что,

---

[102] См.: Васьковский Е.В. Руководство к толкованию и применению законов. Для начинающих юристов. М.: Юрид. бюро «Борец», 1997. С. 46–47.

[103] Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2022 № 13-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 2 статьи 256 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом правительства Санкт-Петербурга и жалобой государственного унитарного предприятия "Топливно-энергетический комплекс Санкт-Петербурга"». Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

например, органами субъектов РФ определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены НК РФ, следующие элементы налогообложения региональных налогов: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов. Аналогично представительными органами муниципальных образований определяются в порядке и пределах налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов (если эти элементы не установлены НК РФ) при установлении местных налогов. В частности, обратим внимание на ряд сложностей.

Конституционный Суд РФ указал на полномочия органов местного самоуправления, включающие обязанность финансовых органов муниципальных образований давать письменные разъяснения налогоплательщикам по вопросам применения нормативных правовых актов муниципальных образований о местных налогах[104].

Но обратим внимание на такой аспект: на основании ч. 5 ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд РФ по запросам Президента Российской Федерации (далее – Президент РФ), Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации (далее – Правительство РФ), органов законодательной власти субъектов РФ дает толкование Конституции РФ.

Согласно ст. 126 Конституции РФ, Верховный Суд Российской Федерации (далее – Верховный Суд РФ) является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный

[104] Определение Конституционного Суда РФ от 8 ноября 2018 г. № 2725-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб общества с ограниченной ответственностью "АГРУПП" на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 8 статьи 75, пункта 1 статьи 388 и подпункта 1 пункта 1 статьи 394 Налогового кодекса Российской Федерации». Доступ: Правовой портал «Гарант.ру».

надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Следовательно, официальное толкование осуществляется:

- Конституционным Судом РФ – Конституции РФ;

- Верховным Судом РФ – вопросов судебной практики по применению нормативно-правовых актов.

На практике в России разъяснения к нормативно-правовым актам в рамках своей компетенции также дают, к примеру, Правительство РФ, отдельные министерства и ведомства, Центральная избирательная комиссия и др. Однако в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17.11.1997 № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД "О некоторых вопросах применения Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации"» и от 11 октября 1996 г. № 682-II ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации»[105] официальное разъяснение или толкование положений нормативного правового акта должно приниматься и обнародоваться в порядке, установленном для таких актов. Таким образом, орган государственной власти может только высказать свое мнение, которое не является обязательным для правоприменителя (см., напр., Письмо Минэкономразвития России от 28.05.2019 № Д22и-17463[106], Письмо Минстроя России от 27.04.2018 № 19369-НС/07[107], в котором указано, что в компетенцию Минэкономразвития России не входит разъяснение положений законодательства).

---

[105] См.: URL: https://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_547.htm (дата обращения: 20.05.2025).

[106] Документ опубликован не был. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

[107] Документ опубликован не был. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, проблема заключается не только в неопределенности правовых норм, но и в неопределенности того, чье толкование является обязательным для правоприменителя, а чье рекомендательным.

Заметим следующее: определенность законодательства способствует уменьшению правовой неопределенности и повышению правовой осведомленности, а определение тех или иных правовых рамок, в свою очередь, помогает субъектам чётче понимать свои права, обязанности, а также границы ответственности. Также закрепление четких недвусмысленных пределов в запретах, обязываниях, дозволениях и ограничениях способствует укреплению доверия к правовой системе, поскольку, когда нормативные-правовые акты являются ясными и применяются последовательно, это укрепляет веру в справедливость и эффективность правовой системы. Определенность правовых норм влияет непосредственным образом на экономическое развитие государства, поскольку предсказуемое и стабильное правовое поле создает благоприятные условия для инвестиций и развития бизнеса.

В связи с изложенным подчеркнем, что законодатель должен не только учитывать принципы справедливости и защиты прав налогоплательщиков, но и активно работать над устранением неопределенностей во всех сферах законодательства.

Заметим, что для сферы финансов важное значение приобрела техническая определенность – закрепленная обязанность за хозяйствующими субъектами регистрироваться в качестве индивидуальных предпринимателей и юридических лиц[108], становление системы кадастрового учета и регистрации прав и т.п.

Из перечисленного ясно одно – государство должно находить баланс между предоставлением свобод и обеспечением общественной безопасности и

---

[108] Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 08.08.2001 № 129-ФЗ //СЗ РФ. 2001. № 33 (Часть I), ст. 3431 и др.

благополучия. Видится, что установление пределов прав и обязанностей в правовых нормах (как определенность законодательства) – это одна из причин, которой предшествовала общественная потребность ограничить чрезмерную свободу как фактор человеческого и властного произвола, ослабляющий социальную солидарность и подрывающий основы общественного договора, который лежит в основе государственности.

При этом резюмируем и то, что за счет пределов правового регулирования происходит не только минимизация рисков нарушения общественного порядка, но и предопределяется ход развития событий, устраняется хаос, какой мог бы быть при абсолютной и неконтролируемой свободе.

Ф. Гизо рассуждает о неизбежной порочности любой власти, рано или поздно прибегающей к злоупотреблениям. П.А. Бособрод резюмирует: «…по этой причине власть в любое время должна иметь четко обозначенные пределы и ограничения»[109].

«Общая свобода всех прав, всех интересов и мнений, свободное развитие всех влияний и законное, совместное существование их – вот единственная система, при которой всякая сила, всякая власть может быть заключена в законных пределах, без стеснения для других общественных элементов»[110], – пишет Ф. Гизо.

Следует заключить, что на содержание законодательства и количество, а также диапазон правовых пределов в нем, так или иначе, влияют ценности, свойственные обществу того или иного периода. В этом ключе заслуживает внимания позиция А.А. Дегтярева, отмечающего: «В условиях демократического политического режима в любом случае самым главным

---

[109] Бособрод П.А. Демократия как исторический и теоретический феномен: современные модели интерпретации: дис. … канд. полит. наук, 2015. С. 53.

[110] Гизо Ф. История цивилизации в Европе. Пер. с франц. Изд. 3-е без перемен. М.: ИД «Территория будущего», 2007. С. 329.

является активное и достаточно эффективное, во многом все определяющее воздействие гражданского общества на деятельность государства, на весь его механизм управления»[111]. В.В. Комаровой также замечено, что на благо эффективности публичной власти служит разветвленная система правовых гарантий участия единственного источника и носителя суверенитета – многонационального народа[112].

Ученые пишут, что в результате быстрого роста социальной сложности, плюрализма частных интересов, эрозии традиционных ценностей и возрастающих потребностей граждан демократические правительства утрачивают свою способность своевременно реагировать на возникающие вызовы и угрозы. Вместе с тем обозначается опасность перегрузить политическую систему требованиями социальных групп, которые активизировали борьбу за такие права и привилегии, на которые ранее не претендовали[113].

Политико-правовая категория демократии достаточно близка с категорией дозволений в праве. Именно расширение пределов дозволений в законодательстве порождает правовые последствия для развития государства и общества. Формальная определенность правовых норм является их важным качеством и, как писал О.Э. Лейст, представляет собой «точное (бесспорное) обозначение обстоятельств, порождающих правовые последствия, определение самих этих последствий, качеств, присущих участникам правоотношений, и др.»[114].

Между тем специфическую научную сложность представляет собой не аспект определенности правовых норм и правовых пределов в способах

---

[111] Дегтярев А.А. Основы политической теории. М.: Высшая Школа. 1998. С. 125.

[112] См.: Комарова В.В. Проблемы теории и практики демократизации законодательного процесса // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2010. № 4 (99). С. 19.

[113] Бособрод П.А. Указ. соч. С. 143.

[114] Проблемы теории государства и права: учеб. пособие / под ред. М.Н. Марченко. М.: Юристъ, 2005. С. 594 (автор главы – О.Э. Лейст).

регулирования общественных отношений, а то, как будут меняться эти отношения в процессе реализации сформированных и закрепленных в законодательстве правовых норм. Поэтому открытым остается вопрос самих отношений, на которые направлено это регулирование, их характер и приобретаемые особенности в процессе и в итоге правовой реализации участниками общественных, в том числе финансовых, отношений правовых норм[115].

Теоретическая ценность категории предела правового регулирования состоит, помимо прочего, в том, что она позволяет связать воедино весь комплекс юридических средств ограничительного характера, при помощи которого осуществляются правовое регулирование и гибкие механизмы влияния на общественные отношения. В науке справедливо отмечено, что наделение предприятий новыми хозяйственными правами развязывает их инициативу, способствует рационализации производства, изысканию дополнительных резервов подъема производительности труда и т.д.

С.С. Алексеев подчёркивал, что «для юридической науки особый интерес представляет характеристика путей воздействия права в процессе правового регулирования», он указывал на воздействующее значение права при помощи специальных юридических средств – правовых отношений, актов применения права и др.[116].

Таким образом, следует заключить, что определенность правовых норм через установление различных пределов не только поддерживает ключевые функции правовой системы, но и является неотъемлемым элементом, обеспечивающим ее стабильность и надежность. Это, безусловно, делает определенность законов одним из основных критериев оценки эффективности юридической науки и практики. В свою очередь можно зафиксировать

---

[115] См.: Савина А.В. Указ. соч. С. 56.

[116] Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид. лит., 1966. С. 19.

следующий признак: предел правового регулирования – это граница правовой определенности. Вне той или иной определённости предела не существует. Формальное закрепление пределов в правовых нормах обладает сдерживающим потенциалом.

Отдельного внимания заслуживает вопрос соотношения предела и неопределенности.

Пробелы в праве – это отсутствие определенности в регулировании тех или иных отношений. К.В. Агамиров пишет: «…если законодатель взялся ликвидировать пробел в праве, то он не должен останавливаться на полпути»[117]. Ученый замечает: «Правовое регулирование – это не латание дыр в общественных отношениях, а направленное воздействие государства в целях их максимальной стабилизации и упорядочивания»[118].

В рамках данной части работы, учитывая ограниченность объема диссертационного исследования, видится важным в большей мере сосредоточиться на анализе соотношения пределов правового регулирования и неопределенности исключительно в контексте финансового права. Отказ от рассмотрения общих вопросов правовой неопределенности позволит углубиться в специфику финансовых правоотношений, выявить основные факторы, порождающие неопределенность в этой сфере, осмыслить значимость пределов правового регулирования и предложить возможные пути минимизации рисков, связанных с неопределенностью в финансовом законодательстве.

П.И. Визир и А.Д. Урсул справедливо заметили: «С позиции современной науки все более отчетливо обнаруживается тот факт, что в объективном мире не существует абсолютной определенности явлений, их

---

[117] Агамиров К.В. Юридическое прогнозирование как фактор совершенствования российской правовой системы: монография. М.: Проспект. 2021. С. 122–123.
[118] Там же.

свойств и связей… объективная определенность всегда выступает в единстве с неопределенностью»[119].

Наиболее известной акцентуацией правовой неопределенности является тезис правовой не(до)определенности Г. Кельзена. Согласно этому тезису, обусловленность правового решения нормами высшей степени не имеет (и не может иметь) абсолютного, исчерпывающего характера; норма всегда выступает рамкой/схемой, которая подлежит заполнению с помощью соответствующего акта, а определенность, которая, как представляется, существует в большом количестве ситуаций, образуя основу традиционной правовой теории (формализма, догматики), является иллюзорной. Каждый юридический акт обусловлен нормой лишь в определенной степени, а в целом характеризуется неопределенностью, наиболее значимым способом обращения с которой выступает судейское усмотрение[120].

В.В. Тур пишет: «…неизбежность “размытости” границ между представляемыми нашему сознанию ментальными конструктами, по-видимому, заложена уже в самом механизме работы нервной системы человека»[121]. Предопределение будущего как уход от неопределенности в целом является важной задачей любого государства, и, как справедливо отмечает К.В. Агамиров, «в современных условиях совершенствование государственного управления невозможно без развития его прогностической составляющей и

---

[119] Визир П.И., Урсул А.Д. Диалектика определенности и неопределенности. Кишинев: Штиинца. С. 37.

[120] См.: Касаткін С. Позитивістська доктрина правової невизначеності (на прикладі вчень Г. Кельзена та Г. Харта) // Філософія права і загальна теорія права. 2014. № 1–2. С. 271. Цит. по: Ткаченко А.В. Правовое сравнение и правовая неопределенность: эпистемология взаимосвязи // Философские науки. 2016. № 6. С. 134.

[121] Тур В.В. Лексическое значение слова: неопределенность границ и границы неопределенности / В.В. Тур // Семантика и прагматика языковых единиц: материалы Международной научной конференции. Калуга : Издательство Калужского государственного университета им. К.Э. Циолковского, 2019. С. 275.

укрепления взаимосвязи прогнозирования с перспективным и текущим планированием»[122].

Вместе с тем и исторический опыт помогает уяснить подлинный смысл предвидения, его преобразования в современные механизмы планирования и прогнозирования. Древние шумеры отмечали необходимость наблюдения за происходящим вокруг, за постоянно меняющейся обстановкой, передающей человеку какие-нибудь послания, расшифровка которых могла бы позволить предсказать будущее. У жрецов имелся специальный словарь, в котором фиксировались предзнаменования, что в результате накопления информации перешло в энциклопедический формат[123].

Особый интерес представляет государственная модель «предсказания будущего», так называемого прогнозирования, в настоящее время.

Озадаченность данным вопросом неслучайна, поскольку ряд событий с 2019 года формирует новые общественные отношения, стремительно завершаются, казалось бы, долго существующие правоотношения внутри страны и за рубежом. На смену устойчивому развитию приходят кризисные явления, которые требуют быстрой и безошибочной реакции представителей различных профессий, включая правоведов. Думается, что категория прогнозирования базируется не только на информации, которую получают участники прогнозирования, но также на аналитической интуиции. Но как далеко способна простираться эта интуиция? Существуют ли для нее границы или разум не вписывается в пределы?

Важно заметить, что ответ на данный вопрос заложен также в доктринальном осмыслении характера и границ определенности правовых норм, условий достижения такой определенности или понимания причин ее

---

[122] Агамиров К.В. Юридическое прогнозирование как фактор совершенствования российской правовой системы / К.В. Агамиров; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. М.: Проспект, 2021. С. 3.

[123] Орлов Е.В. Философский аспект предсказания будущего // Журнал философских исследований. 2022. Т. 8. № 1. С. 20.

неизбежности. Как отмечается в научных трудах, мыслительная деятельность человека, формирующая деятельность государства, в том числе финансовую, включает в себя фактор неопределенности тех или иных явлений, вытекающих из череды заранее предопределенных действий[124].

Вполне допустимо предположить, что такие явления, как предел, определенность и неопределенность, связаны между собой, и неслучайно данные слова являются однокоренными. Парадоксальным оказывается тот факт, что потребность общества в определенности раскрывается с разных сторон: определенность действий по отношению к субъекту (например, четкие указания размеров дани и порядка ее сбора) и определенность будущего в целом.

В первом случае можно говорить о формальном закреплении норм, формировании государством прав и обязанностей участников различных групп общественных отношений.

Во втором случае, с учетом идеи настоящей части работы, определенность можно представить через крупный блок фундаментальных вопросов: соотношение смыслов понятий неопределенности и гарантированности, минимизация неопределенности в вопросах планирования и прогнозирования, границы определенности и действия государства в этих границах.

Ключевые умозаключения в области неопределенности принадлежат Ф. Найту, который изучал феномен неопределенности, соотносил это понятие с понятием риска. Он утверждал, что риск обусловлен обстоятельствами, при которых можно связать известную вероятность с каждым из ряда альтернативных состояний мира. Когда это так, возможны расчеты ожидаемой прибыли, и максимизация ожидаемой прибыли дает соответствующее руководство для принятия решений. «Неопределенность», с другой стороны,

---

[124] См.: Бородавина М.К., Рыбакова С.В., Савина А.В., Хахулина А.П. Указ. соч. С. 75.

была термином, который он зарезервировал для обстоятельств, при которых вероятности исхода либо известны (например, вероятность катастрофы на атомной электростанции), либо неизвестны (например, личное благополучие в загробной жизни)[125].

В первой половине 20 века проблема принятия решений в условиях неопределенности вызвала много спекуляций (например, в 1940–1950 гг.), и был выдвинут ряд предложений по спецификации поведения, которое могло бы быть подходящим для решения этой проблемы. Был актуален и принцип недостаточного основания, который устанавливал равенство вероятности всех различных исходов.

Отдельно следует сказать о модели Байесовского иерархического моделирования, представляющей собой многоуровневую модель иерархического вида, которая оценивает параметры апостериорного распределения с использованием байесовского метода (оценка ситуации с использованием данных обо всех присутствующих неопределенностях).

Думается, в финансовом праве это имеет особую актуальность. Здесь примером может служить прогноз социально-экономического развития, который, как видится, представляет собой совокупный анализ предполагаемых показателей для формирования объективной оценки развития социально-экономических отношений в государстве, факторов, влияющих на их изменение, и т.п.

Изучая социальную систему, можно предположить, что любое предсказание или прогноз оказывают влияние на политику в широком смысле и тем самым могут менять поведение такой системы. В свою очередь саморазвивающийся социум также способен менять направление государственной политики. Эти процессы справедливо можно назвать взаимообусловливающими. Однако философскую задачу ставит вопрос

[125] Найт Ф.Х. Риск, неопределенность и прибыль / пер. с англ. М.: Дело. 2003. С. 193–194.

первичности, предпосылок таких процессов, задающих вектор изменений в мировом социуме. Думается, что решение подобных задач есть важная основа для выстраивания грамотной финансовой политики в стране[126].

Теория прогнозирования находит отражение в мыслях многих ученых, однако утверждать об однозначности позиций невозможно, поскольку понятие прогнозирования является слишком широким и многогранным, чтобы очерчивать вокруг него рамки научных представлений. Одними учеными прогноз определяется как объективно обоснованное суждение, направленное на уменьшение неопределенности будущего и имеющее целью выбор наиболее рациональных практических решений[127], другими учеными под прогнозом понимается система научно обоснованных представлений о возможных состояниях и траекториях динамики объекта в будущем, об альтернативных путях его развития[128].

Прогнозирование, как ключевой элемент системы планирования в советской экономической науке, было тесно связано с разработкой пятилетних планов и закреплялось в нормах национального права.

Б.Н. Кузык подчеркивает, что прогнозирование представляет собой не просто предвидение будущих событий, но и анализ основных факторов и тенденций развития, что позволяет формировать стратегические и тактические решения[129]. Важно отметить, что эффективность прогнозирования в значительной степени зависит от установления четких пределов – как в плане временных рамок, так и в контексте ограничений, налагаемых текущими экономическими, технологическими и экологическими условиями. Пределы эти необходимы для обеспечения точности и реалистичности прогнозов, а также

---

[126] Савина А.В. Феномен пределов планирования и прогнозирования в финансовом праве // Право и государство: теория и практика. 2022. № 12 (216). С. 101.

[127] Вишнев С.М. Основы комплексного прогнозирования. М.: Наука, 1977. С. 3.

[128] Кузык Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Экономика, 2011. С. 40.

[129] См: там же. С. 42.

для определения границ возможного и желаемого в будущем развитии. Заметим и то, что учет пределов в процессе прогнозирования способствует более осознанному и ответственному подходу к планированию, что является ключевым для достижения устойчивого социально-экономического прогресса.

Наряду с этим подчеркнем, что установление пределов и формирование документального содержания прогнозов развития вносит некоторую ясность, формирует представление о грядущем периоде, что, в свою очередь, позволяет составлять иные планы и осуществлять деятельность, ведущую к поставленным целям (на момент окончания заявленного срока).

Очевидным видится, что временная категория в процессе планирования и прогнозирования носит оценочный характер. Расширение пределов планирования бюджета с краткосрочного на среднесрочный период стало возможным ввиду стабилизации экономики к 2007 году, когда был принят бюджет на 2008–2010 годы. Предполагалось достижение и дисциплинарных целей в более эффективном использовании бюджетных средств их получателями. Экспертами отмечалось, что переход на трехлетнее планирование бюджетов должен был снизить «соблазны» постоянного пересмотра прогнозов. Включение спрогнозированных цифр доходов и расходов в бюджет, принятый на три года, приобретает законодательно фиксированных характер, а их изменение требовало бы существенных обоснований. Полагаем, данный факт лег в основу наиболее консервативного и детального составления прогнозов социально-экономического развития.

В трудах К. Маркса прослеживается идея выстраивания магистрального пути движения человечества, упорядочение процессов человеческой деятельности. Однако следует помнить о том, что действительность несовершенна и прогнозирование будущих реальностей носит относительный характер с массой погрешностей. Исторические события непредсказуемы,

поэтому планирование и прогнозирование возможно только в рациональных и разумных временных пределах.

Возвращаясь от концепции прогнозирования к вопросам неопределенности в праве, стоит подчеркнуть, что любые прогнозы и планы неизбежно сталкиваются с несовершенством реальности. Прогнозирование будущих событий всегда сопряжено с неопределенностью и потенциальными ошибками, поскольку исторические события обладают элементом непредсказуемости. Это означает, что даже наиболее обоснованные и разумные прогнозы могут быть опровергнуты неожиданными развитиями.

Неопределенность в праве, таким образом, является отражением этой же неопределенной реальности. Правовые нормы, созданные для управления будущими событиями, должны быть гибкими, чтобы адаптироваться к непредвиденным обстоятельствам, но в то же время достаточно стабильными, чтобы обеспечить порядок и предсказуемость. В этом контексте правовая неопределенность может быть как вызовом, так и возможностью для развития более устойчивых и эффективных правовых систем, способных справляться с динамикой социально-экономического развития. Осознание и признание пределов прогнозирования и планирования может помочь в формировании более гибких и адаптивных правовых структур, которые могут эффективно реагировать на изменения, сохраняя при этом необходимую степень правовой определенности и защиты интересов всех участников правоотношений.

В этой связи заслуживает внимания общая концепция неопределённости, выдвигаемая зарубежными исследователями, которые подразделяют неопределенность на две категории: алеаторическую и эпистемическую[130,].

[130] Кховдхару К., Дупуис П. Выделение и интегрирование алеаторических и эпистемических вариаций в количественной неопределенности /Khovdharu K., Dupuis P. Videlenie i integrirovanie aleatoricheskih I epistemicheskih variacii v kolichestvennoi neopredelennosti [Identification and integration of aleatoric and epistemic variations in quantitative uncertainty] URL: http://poivs.tsput.ru/ru/Biblio/Publication/24595 (дата обращения: 30.09.2010).

Алеаторическая неопределённость (от лат. alea – игральная кость; случайность) известна как статистическая неопределенность, представляющая собой неизвестные, которые различаются каждый раз, когда проводится один и тот же эксперимент. Думается, подобная неопределенность непосредственным образом свойственна группе финансовых правоотношений, основывающихся на субъективном подходе участников таких отношений в сфере инвестирования.

Согласно законодательству РФ, инвестиции представляют собой денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. Вместе с тем инвестиционная деятельность – вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта[131].

Представляется, что алеаторическая финансовая неопределенность проявляется в количественной составляющей, которая может меняться в зависимости от рентабельности проекта, в котором участвует инвестор. Срок окупаемости инвестиционного проекта – срок со дня начала финансирования инвестиционного проекта до дня, когда разность между накопленной суммой чистой прибыли с амортизационными отчислениями и объемом инвестиционных затрат приобретает положительное значение. Так, думается, что величина положительного значения для инвестора зависит как от расчетных прогнозов, так и от случайностей (экономических, политических, экологических и т.п. явлений), влияющих на потенциал проекта. Думается, что в контексте этой алеаторической финансовой неопределенности пределы правового регулирования приобретают особый смысл.

---

[131] Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. 1999. № 9, ст. 1096.

Очевидно, что в правовых нормах должна учитываться возможность случайных событий и их влияние на результаты различных проектов, однако законодатель не может с точностью предусмотреть все возможные обстоятельства будущего, что создает условность пределов для правового регулирования.

Право, так или иначе, стремится обеспечить стабильность и предсказуемость, например, для инвесторов, но оно должно быть достаточно гибким, чтобы своевременно адаптироваться к изменениям в экономической, политической и иных сферах жизнедеятельности. Думается, что именно пределы обеспечивают баланс между стабильностью и гибкостью правовых норм, позволяют законодательству быть устойчивым в условиях неопределенности.

Именно в пределах правового регулирования заложена основа обеспечения сбалансированности между стремлением к стабильности и необходимостью адаптации к постоянно меняющимся жизненным реалиям. Устранить неопределённость полностью невозможно, поэтому правовые механизмы должны включать в себя такие пределы, диапазоны которых способны обеспечивать эффективность управления различными рисками, а также попытки их предотвращения.

Эпистемическая неопределенность – систематическая неопределенность, возникающая из-за вещей, которые можно в принципе знать, но не знают на практике. Это может быть связано с тем, что измерение неточно, потому что модель не учитывает определенные эффекты, или потому, что определенные данные были намеренно скрыты. При этом для оценки эпистемических неопределенностей предпринимаются попытки понять (отсутствие) знаний о системе, процессе или механизме. Представление эпистемической

неопределенности может быть основано на таких методах, как нечеткая логика или теории свидетельств и убеждений[132].

Правовые пределы в данном аспекте не менее важны, поскольку они устанавливают границы допустимого, в рамках которых можно осуществлять оценку и управление рисками.

В этом случае видится уместным применить подход об эпистемической неопределенности к бюджетным и налоговым правоотношениям.

Статья 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации[133] (далее – БК РФ) устанавливает виды доходов бюджета, к которым относит: налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. Говоря о финансовой неопределенности, можно отметить, что при формировании проектов бюджетов и закреплении в них суммы доходов на очередной финансовый год можно оценить количество потенциальных доходов, учитывая, что виды налогов и нормативы отчислений являются неизменными и устоявшимися. В этом случае допустимо достижение приблизительной определенности. Такую определенность можно достичь при оценке доходов, предполагаемых к получению от имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (статья 42 БК РФ устанавливает виды подобных доходов).

Как указывается в упомянутой статье, к доходам бюджетов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, относятся:

- доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том

---

[132] См.: URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Uncertainty_quantification (дата обращения: 30.09.2024).

[133] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;

- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в Центральном банке Российской Федерации и в кредитных организациях;

- средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, и имущества, переданного в доверительное управление юридическим лицам, созданным в организационно-правовой форме государственной компании), в залог, в доверительное управление;

- плата за пользование бюджетными кредитами;

- доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, за исключением случаев, установленных федеральными законами;

- часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и др.

Так, думается, что при определении таких доходов возможно достижение определенности в вопросе учета имущества и, соответственно, сумм, собираемых с его использования.

Однако следует сказать о другой ситуации, связанной с формированием налоговых доходов, например, в случае изменения некоторых налоговых ставок.

Согласно Федеральному закону «”О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации” от 12.07.2024 № 176-ФЗ»[134], введена дифференцированная шкала налогообложения по налогу на доходы физических лиц.

В данном случае уместно предположить, что при оценке суммы налоговых доходов с учетом повышенной налоговой ставки на будущий финансовый год границы определенности неизбежно начнут размываться и процент неточностей экономических прогнозов непроизвольно будет увеличиваться.

Думается, для уменьшения неопределенности уместен подход, применяемый к специальному налоговому режиму, а именно – к налогу на профессиональный доход, введенному для самозанятых граждан. Введение данного режима носило экспериментальный характер с постепенным введением в субъектах РФ[135].

Хотелось бы отметить, что создание условий для минимизации финансовой неопределенности возможно путем поэтапного проведения реформ, влияющих на финансовые показатели. Наряду с этим уместно заметить, что достижение условий финансовой определенности важно для экономического развития РФ, тем более в условиях восстановления экономики, пострадавшей от карантинных мер, связанных с пандемией COVID-19. Это обусловлено необходимостью повышения устойчивости инфраструктуры к

[134] СЗ РФ. 2024. № 29 (Часть III), ст. 4105.
[135] URL: https://npd.nalog.ru/ (доступ: 29.09.2024).

рискам различного характера. Поэтому финансовая определенность должна служить одним из рычагов в механизме управления рисками.

Тем не менее следует понимать, что в финансовом праве, ввиду наличия в нем фискального элемента, неопределенность бывает неизбежна, поскольку факторы, носящие внезапный характер, способны оказывать мощное влияние на изменение экономических процессов и, как следствие, на осуществление всей финансовой деятельности государством. Правовые пределы играют ключевую роль в предотвращении и смягчении последствий таких непредвиденных изменений. Они обеспечивают стабильность и предсказуемость, устанавливая четкие параметры для регулирования финансовых отношений и деятельности. В определенном смысле такие пределы служат защитой от экстремальных колебаний, создавая основу для устойчивости и надежности финансово-правового регулирования.

Поэтому следует резюмировать, что правовые пределы являются ключевым инструментом обеспечения стабильности в динамичной социально-экономической среде, где неопределенность является неотъемлемым элементом.

Публичная финансовая деятельность не может осуществляться в условиях абсолютной определенности. Большое значение приобретает финансовая, а именно фискальная, неопределенность (например, предполагаемый дефицит бюджета). И важной задачей финансовой деятельности государства и муниципальных образований является стремление к минимизации этой неопределенности: выстраивание рамок полномочий, объемов аккумулируемых и используемых денежных фондов, установление стабильности функционирования всей финансовой системы страны.

Обобщая сказанное, сделаем следующие выводы.

Потребность в формальном закреплении пределов правового регулирования (объем воздействия государства на общественные отношения) и пределов в праве обусловлена исторически.

Эффективность правового регулирования зависит от правовой определенности, т.е. формального закрепления объема должного и возможного поведения участников общественных отношений.

Определенность правового регулирования – это обеспечение ясности и предсказуемости законодательства для формирования основ реализации прав и свобод граждан, а также устранения пробелов в праве.

Для публичной финансовой деятельности категория определенности представляет значимость не только в аспекте правовой ясности, но и с позиции объективных пределов в праве. Прогнозирование занимает существенное место в публичной финансовой деятельности. Эффективность прогнозирования зависит от установления четких пределов для обеспечения точности и реалистичности прогнозов, а также для определения границ возможного и желаемого в будущем развитии.

В осознании и признании пределов прогнозирования и планирования в финансовом праве заложен потенциал к формированию адаптивных правовых норм. Для этого важно учитывать фактор неизбежности финансовой неопределенности. Предлагается выделять алеаторическую и эпистемическую финансовую неопределенность.

Для уменьшения финансовой неопределенности в длительной перспективе следует применять практику экспериментального типа, например, экспериментальные правовые режимы или специальные налоговые режимы, вводимые в качестве эксперимента.

§ 4. Предел, свобода и справедливость: сравнение категорий

Переходя к соотношению предела правового регулирования и таких категорий, как свобода и справедливость, вместе с тем учитывая вышеприведенные доводы об определённости и неопределенности, сошлемся на актуальную к настоящему времени мысль В.А. Черепанова: «Федеральная законодательная власть в рамках предметов совместного ведения является исходно абсолютной и беспредельной. Глубина и пределы “федерального проникновения” в совместное правовое поле определяются самим федеральным законодателем при принятии конкретных законов. По этой причине деятельность федерального законодателя должна быть четко регламентирована правовыми рамками и подчиняться ясно сформулированным принципам»[136]. Так, следует согласиться с мнением М.В. Преснякова: юридическому произволу противостоит принцип справедливости[137].

Данное обстоятельство может указывать на то, что выдвигаемые государством требования должны быть реалистичными и справедливыми. В работах зарубежных ученых о философии права и справедливости встречается интересное размышление об исторических факторах законности отдельных требований: «апартеид был законным, рабство было законным, колониализм был законным»[138]. Сложно не согласиться с авторским утверждением, что в различных исторических эпохах, как показывает история законов, законность представляла собой конструкцию «сильных», а не правосудия.

---

[136] Черепанов В.А. На пути к децентрализации публичной власти // Федерализм. 2011. № 3 (63). С. 180.

[137] Пресняков М.В. Правовая определенность в системе конституционных принципов // Права человека: теория, история, практика : сборник научных трудов, посвященный 65-летию Всеобщей декларации прав человека / Московский государственный университет экономики, статистики и информатики; Институт права и гуманитарного образования. – Волгоград : Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2014. С. 217.

[138] Глендининг, С. Деррида и философия права и справедливости. Юридическая критика. 2016. С. 187.

Аргументируется это тем, что история законов всегда тесно связана с историей власти и сконструированный закон всегда мог быть деконструирован.

В свою очередь справедливость не поддается построению[139].

Ф. Гизо рассуждает о неизбежной порочности любой власти, рано или поздно прибегающей к злоупотреблениям. По этой причине власть в любое время должна иметь четко обозначенные пределы и ограничения. «Общая свобода всех прав, всех интересов и мнений, свободное развитие всех влияний и законное, совместное существование их – вот единственная система, при которой всякая сила, всякая власть может быть заключена в законных пределах, без стеснения для других общественных элементов ... Таков великий результат, таково великое поучение, представляемое борьбою, которая в конце XVIII века завязалась между абсолютною властью в области правительственной и такою же властью в области духовной»[140].

Характеристика права как «равной меры», «равного масштаба», по словам М.В. Преснякова, вытекает именно из принципа справедливости[141].

Еще С.С. Алексеев писал о том, что справедливость как цель таит в себе возвеличествование представления о «равенстве». Называя право «равной мерой» регулятивного значения, он обозначал мораль как некий «абсолют»[142].

В роли социального феномена с ограничивающими качествами, элемента меры свободы и справедливости предел, как и само право, в большей степени характеризуется как цель по отношению к общественным отношениям.

М.Б. Разгильдиева в одной из своих научных работ отмечает: «Право всегда определяет пределы свободы членов общества, но объем этого предела различен в разных политических режимах», формулируя далее вопрос: «…чем

---

[139] См.: там же. С. 202.
[140] Гизо Ф. История цивилизации в Европе. Пер. с франц. Изд. 3-е без перемен. – М.: ИД «Территория будущего», 2007. С. 324.
[141] Пресняков М.В. Указ. соч. С. 217.
[142] Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 666.

должна определяться мера свободы, допускаемой законом, что может выступать его критерием в этой части…»[143] Наряду с этим ученый подчеркивает: «Право является мерой свободы, определяя ее границы, допуская и ограничивая ее»[144].

Справедливость, свобода, равенство и мера правового воздействия – одни из главных составляющих демократического государства, правовое регулирование общественных отношений в котором осуществляется на основе конституционных правовых норм.

Думается, что потребность в установлении пределов правового регулирования различного рода общественных отношений, включая отношения в сфере публичных финансов, была в определенной мере обусловлена, во-первых, стремлением противодействовать произволу власти, а во-вторых, установить базовые основы справедливости.

При этом, учитывая, что понятие предела правового регулирования весьма расплывчато, за основу для его установления в той или иной правовой норме можно взять требование справедливости как одной из важных целей осуществления публичной власти.

Например, Т.В. Милушева называет справедливость «квинтэссенцией системы демократических ценностей»[145].

Простая форма справедливости – уравнивающая – выделялась еще Аристотелем. Философ писал, что с представлением о государстве связано понятие справедливости, поскольку право служит мерилом справедливости, является регулирующей нормой политического общения[146].

---

[143] Разгильдиева М.Б. Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 60.
[144] См.: там же. С. 60.
[145] Милушева Т.В. Пределы и ограничения государственной власти (теоретико-правовое исследование) : дис. … д.ю.н. Саратов, 2011. С. 167.
[146] Аристотель. Сочинения: В 4 т. Т. 4. М.: Мысль, 1983. С. 380.

Как видится, в современной науке вопрос изучения справедливости не утратил своей актуальности.

Как политическую истину понимает справедливость А. Бадью, называя справедливость мерой, согласно которой каждая сторона получает лишь причитающуюся ей долю[147]. В.П. Малахов называет справедливость следствием реализации простого равенства всех по отношению к тому, что выступает их общей мерой[148]. Т.В. Милушева пишет об ограничительных свойствах справедливости, указывая на то, что они вытекают из ее нравственной природы[149]. Автором подчеркивается, что «право лишь усиливает характеристики справедливости, придавая им формализованный, инструментальный характер. В этом плане потенциал справедливости направлен на ограничение господства власти и принудительной силы закона»[150].

Науке известны дискуссии о пределах справедливости. Так, А.В. Прокофьев, описывая пределы справедливости, описывает ценное, на наш взгляд, наблюдение: «Под пределами справедливости (в англоязычной социальной этике – limits (bounds) of justice) подразумевается ограниченный практический контекст, в котором могут оправданно применяться принципы справедливости. В качестве синонима часто выступает словосочетание “область справедливости” (the scope of justice)»[151].

Автор связывает действие принципов справедливости с реальными и структурированными отношениями между людьми. При отсутствии этих двух признаков нормативное содержание справедливости утрачивает свою

---

[147] Бадью А. Загадочное отношение философии и политики. М.: Изд-во ИОИ, 2013. С. 13. С. 24.

[148] Малахов В.П. Природа, содержание и логика правосознания: дис. … докт. юрид. наук. М., 2001.

[149] См.: Милушева Т.В. Указ. соч. С. 166.

[150] Милушева Т.В. Указ. соч. С. 167.

[151] Прокофьев А.В. Дискуссия о пределах справедливости и обязанности перед будущими поколениями // Вестник РУДН. Серия: Философия. 2013. № 3. С. 75.

значимость. А.В. Прокофьев указывает на фактор выхода за пределы справедливости, который означает не полное молчание этики справедливости в некоторых контекстах, а лишь «обеднение ее содержания», отмечая сохранение требований воздающей справедливости и оскудение требований распределительной справедливости[152].

Заслуживает внимания концепция Б. Бэрри, которой свойственны рассуждения о равной силе и равной уязвимости членов общества, сдерживающих себя на основе идеи справедливости[153].

Размышляя о концепции справедливости и ее пределах, в частности в финансовом праве, не следует забывать о политических и экономических основах этого явления. Д.С. Петросян утверждает, что справедливость выступает в экономике как экономическое благо, позволяющее устойчиво функционировать и развиваться экономическим субъектам. Она означает прежде всего защищенность жизненно важных интересов личности, общества, государства от экономических и социальных кризисов. В работе автора встречается интересное наблюдение: от повышения уровня справедливости в экономических отношениях зависят конкурентоспособность и эффективность национальной экономики[154].

Особую важность этот вопрос приобретает в финансовом праве, поскольку одной из сторон в финансовых правоотношениях выступает государство в лице соответствующих властных органов.

Во-первых, государственное управление в сфере финансов всегда вызывало и продолжает вызывать вопросы о справедливости формирования, распределения и использования денежных фондов, большой частью которых являются средства налогоплательщиков. Во-вторых, в современных условиях

---

[152] См.: там же. С. 75.

[153] Barry B. Circumstances of Justice and Future Generations. Obligations to Future Generations. Ed. By B. Berry and I. Sikora. Philadelphia, 1978. C. 204.

[154] Петросян Д.С. О социальной справедливости в экономических отношениях / Д.С. Петросян // Общество и экономика. 2005. № 9. С. 135.

совершенствование финансовой деятельности государства невозможно без формирования концептуального преставления о справедливости ее осуществления и пределах воздействия на участников финансовых отношений посредством правовых норм без нарушения моральных основ, заложенных в понятие справедливости.

Очевидно, что справедливость, заложенная в одном из принципов финансового права, имеет свои пределы. Во всяком случае это может касаться не самой идеологии справедливости, пронизывающей всю правовую материю, а содержания этого понятия, так называемых «оттенков справедливости».

С неизбежностью возникает вопрос о том, какое значение имеет справедливость в установлении пределов правового регулирования.

Т.В. Милушева пишет: «Справедливость выступает целью и средством ограничения публичной власти. Инструментом, создающим преграды для злоупотреблений властью, является право, в максимальном объеме реализующее ограничительный потенциал нравственно-правовых ценностей. Закрепленные с помощью правовых средств требования справедливости являются наиболее эффективными в процессе установления пространства свободных действий государства, пределов его вмешательства в частную сферу. Необходима гармонизация отношений в сфере реализации публичной власти на основе справедливости – пропорциональности, соразмерности компетенции и ответственности»[155].

В.А. Белов, О.Ю. Скворцов высказывают интересную мысль: «Две идеи оплодотворяют право на протяжении тысячелетий: идея справедливости и идея свободы. И эти две идеи в полном соответствии с гегелевской философией представляют собой единство и борьбу противоположностей – неразрешимое

[155] Милушева Т.В. Указ. соч. С. 198.

противоречие, которое тысячелетиями движет общественную жизнь, а вместе с ней и право вперед»[156].

Авторы, сопоставляя понятия свободы и справедливости, делают замечания: «Свобода – это рыночное хозяйство, справедливость – социальное государство. Свобода – это политика и экономика, справедливость суть права. Свобода – это экономический интервенционизм, справедливость – национальный меркантилизм. Справедливость – это социализм, свобода же – капитализм. В конечном счете справедливость – это материя и материализм, свобода же - дух и идеализм»[157]. Вместе с тем заслуживает внимания сопоставление понятий свободы и справедливости в правовой системе:

«1) норма права (справедливость) и мягкое право/lex mercatoria (свобода);

2) частное право (свобода) и публичное право (справедливость);

3) материальное право (свобода) и процессуальное право (справедливость);

4) международное право (свобода) и национальный правопорядок (справедливость);

5) субъективное право (свобода) и объективное право (справедливость);

6) трудовое право (справедливость) и частное право (свобода).

Это же относится и к внутриотраслевым дифференциациям:

1) гражданское право (справедливость) и коммерческое право (свобода);

2) вещное право (справедливость) и обязательственное право (свобода);

3) собственность (справедливость) и договор (свобода);

4) договорное право (свобода) и конкурентное право (справедливость);

5) суд (справедливость) и арбитраж (свобода) и т.д.»[158].

---

[156] Белов В.А., Скворцов О.Ю. Справедливость vs свобода = право: антагонистическое противоречие и его решение // Закон. 2023. № 2. С. 120–130. № 3. С. 114–125. Доступ: СПС «Консультант Плюс».

[157] См.: там же.

[158] См.: там же.

С течением времени, как отмечают В.А. Белов и О.Ю. Скворцов, выяснилось, что содержательных границ частных (гражданских) прав и свобод, какими бы узкими, конкретными и ясными (или, наоборот, широкими и абстрактными, размытыми) их ни делать, для полноценной реализации социоцентристских устремлений недостаточно[159].

А.В. Поляков подчеркивает, что правильнее было бы говорить не об антагонистическом противоречии в самом праве (его там изначально нет), а о тех неустранимых противоречиях, которые можно выявить в правовых теориях или даже, скорее, в нарративах, противопоставляющих в праве свободу и справедливость[160].

Актуализируя проблему соотношения понятий в правовую плоскость, следует сказать, что справедливость, свобода и мера – одни из главных составляющих демократического государства, правовое регулирование общественных отношений в котором осуществляется на основе конституционных правовых норм. Не вызывает сомнений тот факт, что для социального функционирования любому обществу необходима справедливость, а стремление к справедливости – руководящий и моральный ориентир для него.

Озабоченность социальной справедливостью восходит к древним философам-моралистам, таким, как Платон, Аристотель, Сократ. Аристотель, например, выделял справедливость общего характера (как добродетель) и частную справедливость с ее распределительными и компенсаторными особенностями. Примечательно, что справедливость является универсальной характеристикой различных сфер жизни и проявляется в определении содержания поступков, оценке деятельности государства, раскрытии особенностей общества и т.п.

---

[159] См.: там же.

[160] Поляков А.В. Свобода и справедливость в правовом осмыслении // Закон. 2023. № 4. С. 105–117; № 5. Доступ: СПС «Консультант Плюс».

Более современные исследователи в области философии по-разному подходят к вопросам определения справедливости. Так, например, А. Бадью называет справедливость политической истиной[161]. Под справедливостью понимается мера, согласно которой «каждая сторона получает лишь причитающуюся ей долю»; добродетель справедливости состоит в том, «чтобы брать подобающую долю, усредненную долю» благоприятного и неблагоприятного[162]. И. Бентам называет справедливость наибольшим счастьем наибольшего количества людей[163]. В то же время под «наибольшим счастьем» понимается ученым общее экономическое благосостояние средних классов и, по возможности, большая свобода действий для отдельной личности.

Следует согласиться с У.Н. Гасановой, отмечающей, что «справедливость является категорией морально-правового и социально-политического сознания, понятием о должном, связанном с исторически меняющимися представлениями о неотъемлемых правах человека. Несоответствие в этих отношениях оценивается как несправедливость»[164].

Со сменой эпох, традиций, правосознания меняются представления о понятии справедливости. Однако неизменным остается некий идеологический компромисс в вопросе справедливости, достижение которого позволяет не нарушать права и интересы различных сторон, по-своему интерпретирующих смысл понятия «справедливость». Видится проницательной позиция Аристотеля, выделяющего простую форму справедливости – уравнивающую[165].

---

[161] Бадью А. Загадочное отношение философии и политики. М.: Изд-во ИОИ, 2013. С. 13.
[162] См.: там же. С. 24.
[163] Bentham J. An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. 2017. URL: https://www.earlymoderntexts.com/ (дата обращения: 23.01.2023).
[164] Гасанова У.Н. Беспристрастность, объективность и справедливость как стандарты деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве: дис. … канд. юрид. наук. М., 2022. С. 23.
[165] Аристотель. Сочинения: В 4 т. Т. 4. М.: Мысль, 1983. С. 380.

Аристотель утверждал: «Понятие справедливости связано с представлением о государстве, так как право, служащее мерилом справедливости, является регулирующей нормой политического общения» [166].

Следует указать на высокую значимость роли справедливости в финансовом праве.

Г.Г. Пиликин, уделяя внимание вопросам справедливого и эффективного регулирования финансовых отношений, подчеркивал фундаментальность значений таких категорий, как «финансы» и «финансовая политика»[167]. Интересным представляется приводимая Г.Г. Пиликиным аналогия финансового права и «своеобразных кирпичиков», содержание которых, так или иначе, влияет на построение финансового законодательства как некоего «здания»[168].

Важно отметить позицию Конституционного Суда РФ о том, что в выборе принудительных мер законодатель ограничен требованиями справедливости, соразмерности и иными конституционными и общими принципами права[169].

М.Г. Вилова, исследуя вопросы конституционного правосудия, замечает, что принцип справедливости, упоминаемый лишь в Преамбуле Конституции РФ, применяется комплексно во всех отраслевых правовых сферах. По мнению автора, «в процессе отправления конституционного правосудия принцип справедливости в зависимости от рассматриваемого спора дополняется новым

---

[166] Там же.
[167] Пиликин Г.Г. Становление финансового права России (теория и практика особой формы публичного права) : монография / Г.Г. Пиликин; под общ. ред. проф. С.В. Запольского. М.: ООО «Юридическая фирма Контракт», 2017. С. 70.
[168] Там же. С. 105.
[169] Цит. по: Пиликин Г.Г. Указ. соч. С. 105.

специальным содержанием, объективируется в конкретных решениях Конституционного Суда РФ и становится общеобязательным»[170].

Видится неслучайным, что среди общеправовых принципов в финансовом праве выделяют принцип справедливости. А также примечательным представляется то, что слова «справедливый», «справедливость» в эпистолярном наследии встречаются в значении «точность»[171].

Социальная направленность финансовой деятельности государства есть важная основа гармоничного функционирования и развития гражданского общества. Но именно проведение в жизнь требований справедливости является условием устойчивого развития общества, залогом построения такого общества, которое должно обеспечить реальные права и свободы личности, справедливое равенство граждан, толерантность и общественное благополучие[172].

В исследованиях П. Годме встречается ценное умозаключение о способности государства обеспечивать свои доходы в принудительном порядке посредством системы налогообложения[173]. Современные исследователи также отмечают особенность налогообложения как легитимного способа перераспределения чужой собственности[174]. Возвращаясь к идеям Годме, следует подчеркнуть замечания ученого, в которых он подметил допустимость принудительного обеспечения государством своих доходов, назвав

---

[170] Вилова М.Г. Методологические подходы к определению понятия «справедливость» в конституционном правосудии // Конституционное и муниципальное право, 2022. № 5. Доступ: «КонсультантПлюс».

[171] Печерская Н.В. Метаморфозы справедливости: историко-этимологический анализ понятия справедливости в русской культуре // Политические исследования. 2001. № 2. С. 132–146.

[172] Исмаилов Н.О. Концепция справедливости: монография / Н. О. Исмаилов. Москва : ЦИУМиНЛ, 2014. С. 5.

[173] Годме П.-М. Финансовое право / Поль-Мари Годме; пер. с фр. Р. О. Халфиной. М.: Прогресс, 1978. С. 41–42.

[174] Что представляет собой принцип справедливости в налоговом праве? (Консультация эксперта, 2023) // Доступ: СПС «КонсультантПлюс». С. 18.

государственные финансы средством осуществления общественного интереса[175].

Поэтому налогообложение, выступая ограничением права собственности, должно быть основано на конституционном принципе равенства, который в этой сфере понимается прежде всего как равномерность, нейтральность и справедливость (п. 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 06.06.2019 № 22-П[176]).

С.С. Алексеев писал об односторонней императивной зависимости позитивного права от начал справедливости. При этом справедливость, по мнению автора, представляется не только через основы стыда, совести и добра, но в существенных гранях складывается под влиянием чувства права и правовых принципов. Справедливость как цель таит в себе возвеличествование представления о «равенстве». Автор связывает это с правом как «равной мерой» регулятивного значения, говорит о морали как о некоем «абсолюте» – основе утопических и коммунистических воззрений[177].

Видятся уместными умозаключения С.С. Алексеева, уделяющего особое внимание качеству равновесности, подразумевая под этим «равную меру», «пропорциональность», в основе которых должен лежать принцип эквивалентности, состязательность, а это, в свою очередь, в совокупности может охватываться понятием «справедливость»[178].

Поэтому понимание пределов правового регулирования как средства формального установления справедливости необходимо осуществлять не

---

[175] См.: Годме П.-М. Указ. соч. С. 41–42.

[176] Постановление Конституционного Суда РФ от 06.06.2019 № 22-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 3 пункта 8 статьи 346.43, статьи 346.47 и пункта 1 статьи 346.48 Налогового кодекса Российской Федерации, а также положений Закона Мурманской области "О патентной системе налогообложения на территории Мурманской области" в связи с жалобой гражданина С.А. Глухова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2019. № 4.

[177] Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 666.

[178] Алексеев С.С. Указ. соч. С. 50.

только в зависимости справедливости от количества и субъектной направленности пределов, но и в смысле обратной зависимости – пределов от справедливости.

Как уже было отмечено, справедливость так или иначе связана с понятием свободы. И именно установление пределов свободы индивидов или государства есть основа справедливости.

Свобода характеризует действие, которое совершается с пониманием того, что существуют объективные ограничения и нормы, за нарушение которых следует наказание[179]. У экзистенциалистов свобода не ограничена выбором из существующих возможностей. Она связана с творческим порывом, не ограниченным ничем, кроме воображения личности[180].

В.Э. Багдасарян и С.С. Сулакшин считают, что свобода ограничена системой общественных запретов. Такая система поддерживает общество в стабильном состоянии. По их мнению, отказ от ограничений свободы развращает общество, ведет его к гибели. Примером этому служат нравы в России в смутные времена разных эпох, сопровождающиеся отменой старых порядков и существование без новых. В частности, авторы отмечают высокий уровень преступности во время перестройки[181].

Наконец стремление к разным видам свободы порождает многие другие несвободы. Свобода должна восприниматься как условие для других ценностей, иначе свобода – это антиценность[182], – пишут ученые.

По содержательной сути свобода означает отсутствие каких-либо ограничений. Но следует понимать, что существует абсолютная свобода и свобода, обозначенная правовыми рамками.

---

[179] Жамалетдинова Э.Х. Психолингвистический анализ трансформации содержания общечеловеческих ценностей в русской культуре (на примере базовых ценностей «вера», «долг», «развитие», «свобода»): дисс … к.ф.н. 2019. URL: https://iling-ran.ru/theses/zhamaletdinova_full.pdf (дата обращения: 12.03.2025). С. 211.
[180] См.: там же. С. 211.
[181] См.: там же. С. 212.
[182] См.: там же. С. 213.

Научное знание о сущности свободы в публичном праве в целом и в финансовом праве в частности обеспечивает возможности сформулировать понятие и дать представление о содержании пределов такой свободы в финансовом праве. Позволяет увидеть ее контуры, выявить особенности, выработать рекомендации относительно качества существующих и недостающих правовых норм.

Отметим, что до настоящего времени пределы свободы участников финансовых правоотношений не подвергались объективному, всестороннему и детальному исследованию, что и стимулировало нас к изучению данной проблематики и сопоставлению ее с пределами правового регулирования.

Как неотъемлемое качество человека определял свободу Н.А. Придворов[183]. Ученый подчеркивал, что в средние века распространение христианства повлияло на восприятие свободы как сущности человека[184].

Считается, что концепция универсальной свободы была сформулирована еще в эпоху Просвещения. Философские трактаты Томаса Гоббса, Джона Локка, Бенедикта Спинозы, Шарля Монтескье, Жан-Жака Руссо, а также немецких мыслителей Иммануила Канта, Иоганна Готлиба Фихте, Фридриха Вильгельма Йозефа Шеллинга и Георга Вильгельма Фридриха Гегеля оказали значительное влияние на развитие теории свободы.

Эти философы предложили различные интерпретации свободы, отражающие широкий спектр понимания этого понятия – от натуралистического и индивидуалистического до коллективистского и диалектического. Их работы способствовали формированию фундаментальных принципов современной концепции свободы, включая права индивида, социальный контракт, гражданские обязанности и государственное управление.

---

[183] Придворов Н.А. Институт свободы совести и свободы вероисповедания в праве современной России. М.: Юриспруденция. 2007. С. 19.
[184] См.: там же. С. 19.

Д.В. Чухвичевым отмечается, что именно Гегелю принадлежит «исторически первое полное и блестяще проработанное учение о связи права и свободы»[185].

«Свобода состоит в том, чтобы хотеть определенное, но в этой определенности быть у себя и вновь возвращаться во всеобщее»[186], – писал Гегель, указывая и на то, что «всемирно-исторический процесс есть ни что иное как развитие понятия свободы»[187].

В свою очередь на этот счет современники отмечают: «Право по Гегелю есть способ воплощения свободы как субъективной категории субъективного состояния человека в объективную реальность, в частности в общественные отношения»[188]. Б. Спиноза, развивая естественно-правовые воззрения и договорную концепцию государства, отмечал, что «цель государства в действительности есть свобода»[189]. Он также выделял и исследовал факторы, определяющие пределы государственной власти в ее отношениях с индивидуумами. По сути это означало, что право государства должно соответствовать мнению большинства и что государственная власть должна считаться с общественным мнением.

По мнению Н.А. Придворова, уделяющего внимание развитию концепции свободы в праве, «свобода понималась как независимость человека от принуждающего произвола кого бы то ни было, посредством категории “свобода” определялось и рассматривалось право»[190]. Он писал: «Столкнувшись с “пространством свободы”, люди на собственном опыте начали ощущать тяжесть ответственности за принимаемые решения, трудности самостоятельного, без вмешательства государства устройства собственной

[185] Чухвичев Д.В. Свобода и право : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 11.
[186] Гегель. Философия права. М. 1990. С. 74.
[187] Гегель. Сочинения. Т. 3. М. 1956. С. 329.
[188] Чухвичев Д.В. Свобода и право : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 13.
[189] Спиноза Б. Избранные произведения. Т. 2. М. 1957. С. 261.
[190] Придворов Н.А. Институт свободы совести и свободы вероисповедания в праве современной России. М.: Юриспруденция. 2007. С. 19.

жизни, формирования мировоззрения»[191]. При этом ученый заметил, что понятие свободы и ответственности неразделимы, справедливо указав на то, что свобода – не вседозволенность. За нарушение чужих прав и свобод личность несет ответственность перед обществом по закону, принятому обществом.

В публичном праве свобода являет собой феномен – многосторонний, многоуровневый и многоаспектный.

Следует предположить, что теоретико-правовая модель пределов свободы может включать в себя понимание в объективном и субъективном смыслах.

Учитывая концептуальное представление о свободе в публичном праве, можно сформулировать определение:

Пределы свободы в сфере публичной финансовой деятельности в объективном смысле – система юридических норм, ограничивающих правомочия органов власти и публично-правовых образований и защищающих права и свободы граждан при реализации функций государства (муниципальных образований), связанных с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств (финансовых ресурсов), а также финансовым контролем. Свобода участников финансовых правоотношений в субъективном смысле – это конкретные возможности, права, притязания, возникающие на основе и в пределах финансового законодательства.

В диссертации Д.В. Чувичева «Свобода и право» ставится вопрос о свободе как о принципе государственной деятельность и о возможности отражения этого принципа в праве как в нормативом образовании в законодательстве[192]. Ученый пишет: «Нарушая правовые предписания, человек преступает пределы свободы, за которыми она превращается в произвол по

[191] См.: там же. С. 20.
[192] Чухвичев Д.В. Свобода и право : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 158 с.

отношению к обществу и в несвободу для него самого»[193]. Он также уточняет, что динамика развития права неукоснительно зависит от прогресса (или регресса) характера общественных отношений[194], делая ценное замечание: «Определяющая обусловленность права как социального явления объективной социальной необходимостью проявляется и в установлении пределов правового регулирования»[195].

К. Маркс и Ф. Энгельс подчеркивали неоднократно, что государственная воля находит выражение в форме закона, как в способе объективного формулирования правовых предписаний[196], а С.С. Алексеев уточнил, что правовое регулирование охватывает лишь те отношения, «которые в данных социально-экономических условиях объективно требуют правового регулирования»[197]. Своевременно замечание Чухвичева Д.В.: «Пределы правового воздействия на поведение людей, а через них на общественные отношения, ограничены требованиями объективной национальной действительности»[198].

В контексте обсуждения важности установления правовых пределов в условиях управления общественными процессами идея о необходимости заключения свободы в определенные рамки может быть рассмотрена как средство обеспечения общественного порядка и блага. Ограничение законодательством абсолютной свободы не является самоцелью, а предназначено для защиты основных прав и свобод каждого члена общества, поддержания социальной гармонии и обеспечения безопасности государства.

Однако введение таких правовых рамок свободы должно соответствовать принципам соразмерности и необходимости, гарантируя, что такие меры не

---

[193] Чухвичев Д.В. Указ. соч. С. 29.
[194] См.: там же. С. 51.
[195] См.: там же. С. 51.
[196] К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. Т. 3. С. 310.
[197] Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социальном государстве. М.: 1966. С. 55.
[198] Чухвичев Д.В. Свобода и право : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 51.

будут чрезмерными и будут применяться только тогда, когда это действительно необходимо для достижения законных целей. Это подчеркивает роль правовой системы в создании равновесия между свободой и безопасностью, между правами граждан и интересами общества, а также государства.

Схожую позицию можно увидеть у Д.В. Чухвичева: «Наложение правовых запретов, регламентация ответственности за их нарушение есть необходимое условие не только для бесперебойной работы нормативно-правового механизма государства, но и для нормативного функционирования социального института права именно как меры и инструмента воплощения свободы в общественной жизни»[199].

В этой связи примечателен довод В.С. Нерсесянца: «Право как мера свободы очерчивает тем самым и границы несвободы (с правовой точки зрения), то есть пределы той сферы, которая выходит за рамки правовой свободы, подлежащей официальному признанию и защите»[200].

В.С. Нерсесянц, обращая внимание на способы правового регулирования, справедливо подчеркивает, что «дозволения и запреты права как раз и представляют собой нормативную структуру и оформленность свободы в общественном бытии людей, пределы достигнутой свободы, границы между свободой и несвободой на соответствующей ступени исторического прогресса»[201]. Своим всеобщим масштабом и равной мерой именно право измеряет, «отмеряет» и оформляет свободу в человеческих взаимоотношениях, свободу индивида.

Это указывает на то, что пределы свободы определяют прогресс или регресс общественных отношений. Принято считать, что демократия – это прогресс, это более широкие границы свободы (за которыми наступает

---

[199] См.: там же. С. 79.
[200] Нерсесянц В.С. Право и закон. М. 1983. С. 343.
[201] Нерсесянц В.С. Право – математика свободы : Опыт прошлого и перспективы. М.: Юрист, 1996. С. 5.

ответственность). Заметим, что в государстве проявлением пределов свободы может служить концепция разделения власти. Существующий принцип разделения властей в федеративном государстве затрагивает, по мнению ученых, три аспекта – распределение власти между законодательными, исполнительными и судебными органами; разграничение предметов ведения и властных полномочий между федеральными органами и органами субъектов федерации; разграничение компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления[202]. И каждому из соотношений свойственны свои пределы свободы и, соответственно, проявления властных полномочий.

Заметим, что еще Монтескье подчеркивал: «Необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга»[203]. На этот счет В.С. Нерсесянц пишет: «Основная цель разделения властей – избежать злоупотребления властью»[204], также отмечая, что «подобное взаимное сдерживание властей – необходимое условие их правомерного и согласованного функционирования в законно очерченных границах»[205].

Монтескье, в свою очередь, подчеркивал, что политическая свобода состоит не в том, чтобы делать то, что хочется. «В государстве, т.е. в обществе, где есть законы, свобода может заключаться лишь в том, чтобы иметь возможность делать то, чего должно хотеть, и не быть принуждаемым делать то, чего не должно хотеть… Свобода есть право делать все, что дозволено законами»[206].

---

[202] См.: Нарутто С.В. Правовые позиции судов по вопросам реализации принципа разделения властей в деятельности органов публичной власти // Lex Russica (Русский закон). 2012. Т. 71. № 5. С. 900.
[203] Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения. М. 1955. С. 289.
[204] Нерсесянц В.С. Право – математика свободы: Опыт прошлого и перспективы. М.: Юрист, 1996. С. 43.
[205] См.: там же. С. 43.
[206] Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения. М. 1955. С. 289.

Это воззрение соотносимо с философией и политической идеологией либерализма, выражаемой в важности поддержания государством индивидуальной свободы и равенства перед законом.

В действительности либерализм и свобода тесно связаны: либерализм выступает за расширение свободы граждан, при этом признавая, что некоторые ограничения такой свободы все же необходимы для поддержания социальной гармонии и обеспечения равных возможностей для всех.

Основное отличие современного либерализма от классического заключается, как утверждает И. Берлин, в особой трактовке категории свободы. Для классического либерализма характерно понимание свободы в негативном смысле («свобода от», т. е. свобода от принуждения, от каких-либо ограничений), в современном либерализме концепция свободы дополнена позитивным смыслом («свобода для», т.е. возможность быть хозяином своей судьбы)[207]. И. Берлин отмечает, что притязания свободы никогда не будут абсолютными: свобода в некоторых случаях может быть ограничена ради социального благосостояния, чтобы удовлетворить потребности тех, кто в них больше нуждается, и, таким образом, осуществить правосудие и справедливость[208].

В Конституции СССР 1936 года содержалась следующая правовая норма: «Абсолютная свобода требует прекращения эксплуатации и абсолютного политического и экономического равенства. Только подобное равенство в состоянии обеспечить получение каждым того, что ему необходимо. Но так как разные индивиды обладают разными способностями, то они получают неодинаковую долю предметов потребления, что было зафиксировано в

[207] См.: Berlin I. Two Concepts of Liberty // Berlin I. Four Essays on Liberty. London, Oxford University Press, 1969. P. 121–134. URL: https://iling-ran.ru/theses/zhamaletdinova_full.pdf (дата обращения: 12.03.2025).

[208] См.: Berlin I. The pursuit of the ideal // Berlin I. The proper study of mankind. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2000. P. 10. URL: https://iling-ran.ru/theses/zhamaletdinova_full.pdf (дата обращения: 12.03.2025).

Конституции СССР 1936 г.: «От каждого по способностям, каждому – по его труду»[209].

Именно на развитие индивидуальной свободы и должна быть направлена власть закона, которая стоит выше как государства, так и воли большинства. Выводы Р. Нозика относительно демократии состоят в том, что «оправдано существование только минимального государства, функции которого ограничены узкими рамками – защита от насилия, воровства, мошенничества, обеспечение соблюдения договоров и т. п.; что любое государство с более обширными полномочиями нарушает право человека на личную свободу от принуждения к тем или иным действиям и поэтому не имеет оправдания; и что минимальное государство является одновременно и вдохновляющим, и справедливым»[210]. Социальная демократия, таким образом, полностью отрицается сторонниками теории легальной демократии: вмешательство государства должно быть сведено к минимуму.

Таким образом, следует подчеркнуть, что важность установления правовых пределов для разделения свободы и справедливости несомненна.

Именно свобода и справедливость представляют собой фундаментальные принципы, на которых строятся любые общественные отношения. Они представляют собой основу демократического устройства и правового государства.

Своеобразный смысл обретают данные понятия в финансовом праве. Понимая свободу как способность индивида или того или иного органа власти действовать по собственному усмотрению без формально определенных правовых ограничений, а справедливость (в моральном и правовом аспекте) как требование равенства, беспристрастности и правильности, обеспеченное

---

[209] Конституция СССР 1936 г. Гл. 1, ст. 12. // URL: http://constitution.garant.ru/history/ussrrsfsr/1936/red_1936/3958676/ (дата обращения: 01.02.2024).

[210] Нозик Р. Анархия, государство и утопия. М.: ИРИСЭН, 2008. С. 11.

такими законами и политикой, которые способствовали бы равенству реализации возможностей и справедливому распределению ресурсов, можно указать, что именно установление правовых пределов играет определяющую роль в разделении и создании необходимого баланса между свободой и справедливостью.

Именно правовые пределы предотвращают злоупотребления абсолютной свободой, гарантируя, что реализация свободы одного субъекта не станет причиной несправедливости для другого, ведь юридическая свобода одного лица непременно заключает в себе притязание, требование, обращенное к другим лицам, должным уважать эту свободу.

По словам Е.Н. Трубецкого, «всякое право предполагает известное отношение лица – обладателя права ко всем другим лицам, которое называется юридическим отношением или правоотношением»[211].

В ранних исследованиях нами была отмечена важность и одновременно сложность проблемы пределов правового регулирования и сделан акцент на дозволительно-правовых нормах, диапазоне правомерного поведения в аспекте финансового права: «применительно к дозволениям надо отметить, что законодатель закрепляет нормы дозволительного характера таким образом, что в них содержится некий диапазон правомерного поведения, в пределах которого усматривается свобода выбора действий при реализации данного способа, что, в свою очередь, влечет изменение содержания первоначально определенных финансовых отношений. Однако нельзя не учесть, что диапазон правомерного поведения может располагаться в плоскости «реализовывать – не реализовывать» дозволение, что также соотносимо с правомерным поведением. Следует подчеркнуть, что в случае принятия участником финансовых отношений решения не реализовывать предоставленное ему дозволение, не

[211] Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права (Издание по запискам студентов. Киев, 1906). СПб.: Юрид. ин-т, 1998. С. 121.

происходит влияния на изменение самих общественных отношений, но в отдельных случаях происходит влияние на объемы формирования, распределения и использования фондов денежных средств»[212].

Это вполне может указывать и на то, что пределы предоставленной свободы в сфере финансового права в целом влияют как на направление развития финансовых правоотношений, так и на объемы формирования, распределения и использования публичных фондов денежных средств. Таким образом, одной из основных задач пределов правового регулирования является установление необходимого объёма прав и обязанностей участников финансовых правоотношений для достижения государством стратегических целей.

Вместе с тем подчеркнем, что в условиях правового государства с высоким уровнем правовой культуры и качественной правовой системой свобода и справедливость должны взаимодополнять друг друга, поскольку свобода без справедливости может стать следствием злоупотребления властью, анархии, общественного беспредела, равно как и справедливость без свободы способна привести к авторитаризму и жесткому ограничению личных прав и свобод.

Обобщая результаты исследования в настоящем параграфе, сделаем следующие выводы.

Предел – социальный феномен с ограничивающими качествами, элемент меры свободы и справедливости, характеризующийся как цель по отношению к общественным отношениям.

Потребность в установлении пределов правового регулирования различного рода общественных отношений, включая отношения в сфере

---

[212] Савина А.В. Дозволение как способ правового регулирования бюджетных отношений: монография / А.В. Савина; отв. ред. д.ю.н. С.В. Рыбакова. М.: ИД «Юриспруденция», 2023. С. 57.

финансов, была обусловлена, во-первых, стремлением противодействовать произволу власти, во-вторых, установить базовые основы справедливости.

В правовом регулировании пределы выступают средством формального установления справедливости. Соотношению пределов и справедливости свойственна прямая и обратная связь: справедливость зависит от количества и субъектной направленности пределов, установленных в законодательстве. Обратная зависимость – установление пределов в праве должно основываться на устоявшихся в обществе требованиях справедливости.

Пределы свободы в сфере публичной финансовой деятельности в объективном смысле – система юридических норм, ограничивающих правомочия органов власти и публично-правовых образований и защищающих права и свободы граждан при реализации функций государства (муниципальных образований), связанных с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств (финансовых ресурсов), а также финансовым контролем. Свобода участников финансовых правоотношений в субъективном смысле – это конкретные возможности, права, притязания, возникающие на основе и в пределах финансового законодательства.

Пределы свободы определяют прогресс или регресс общественных отношений. В Российской Федерации проявлением пределов свободы является принцип разделения властей, при реализации которого каждая из ветвей власти взаимно сдерживает друг друга.

Одной из основных задач пределов правового регулирования является коррекция объёма прав и обязанностей участников финансовых правоотношений для достижения государством стратегических целей.

§ 5. Предел и ограничение: сходства и различия в аспекте публичной финансовой деятельности

Соотнеся предел и смежные понятия, такие как определенность, неопределенность, свобода и справедливость, можно перейти к, пожалуй, главному и самому противоречивому соотношению: предел правового регулирования и правовое ограничение. Мы уже признали, что определенность законодательства – это и есть предел тех или иных прав, обязанностей, ответственности, обосновали, что полное устранение неопределенности невозможно и что правовые системы должны быть адаптивными, чтобы управлять изменениями и рисками. Сделали выводы о важности пределов в сдерживании вседозволенности как государства, так и членов общества, обосновали ценность пределов правового регулирования для обеспечения баланса между свободой и справедливостью, выявили, что без формально определенных ограничительных рамок, какими выступают пределы, контроль над обществом может быть утрачен и может возникнуть существенная угроза безопасности.

Однако насколько далеко могут и должны заходить эти ограничения? Каковы пределы, которые правовые системы должны устанавливать для обеспечения баланса между индивидуальной свободой и общественным порядком, тем более в вопросах осуществления публичной финансовой деятельности? Эти проблемы требуют тщательного рассмотрения, поскольку они затрагивают саму суть правового государства и его финансовой сферы.

Актуальность данного вопроса обусловлена отсутствием в научной литературе углубленного анализа соотношения понятий «ограничение» и «предел» в праве. Данные понятия являются близкими по значению, но не идентичными.

Учитывая общее представление о пределах правового регулирования и пределах в праве, видится актуальным рассмотреть более подробно категорию «правовое ограничение». В малом академическом словаре слово «ограничить» означает поставить в какие-либо границы, рамки; стеснить какими-либо

условиями[213], в словаре Ожегова означает схожее определение: поставить в какие-нибудь рамки, границы, определить какими-нибудь условиями, а также сделать меньше, сократить охват[214].

Научное определение понятия можно найти в научных работах отдельных авторов (А.В. Малько, К.А. Минаева, И.Д. Ягофаровой). В качестве примера можно привести определение, данное И.Д. Ягофаровой в работе «Право как мера ограничения свободы». «Правовое ограничение свободы, – пишет автор, – представляет собой предусмотренное правовыми нормами уменьшение количества вариантов юридически дозволенного поведения путем установления различных пределов либо полный его запрет». Анализируя характеристики данного феномена, автор выделяет несколько особенностей, которые позволяют определить его именно как «правовое» явление. Во-первых, по мнению учёного, ограничение являет собой юридические и фактические последствия, создающие неблагоприятные условия для реализации правовых интересов тех или иных субъектов. Во-вторых, ограничение либо сокращает число возможных вариантов свободного (дозволенного) поведения, либо полностью его запрещает. В-третьих, такое сокращение всегда ограничено пространственными, временными и субъектными пределами, установленными законодательством. В-четвертых, правомерное ограничение устанавливается только законодательно уполномоченными органами и в законодательно установленной форме. В-пятых, ограничения подкрепляются возможностью применения государственного принуждения к субъектам их нарушения[215].

А.В. Малько в диссертации предлагает определение правового ограничения – «правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее

---

[213] См.: URL: https://gufo.me/dict/mas/ограничить (дата обращения: 23.05.2023).
[214] См.: URL: https://gufo.me/dict/ozhegov/%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%B8%D1%82%D1%8C (дата обращения: 23.05.2023).
[215] См.: Ягофарова И.Д. Право как мера ограничения свободы: дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 61.

условия для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов в охране и защите; как установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать. Правовые ограничения связаны с государственным принуждением, силой, давлением, угрозой лишения ценностей. Функциями правовых ограничений являются функции охраны и защиты общественных отношений, социального контроля, мотивационная, коммуникативная»[216].

Т.Б. Темрезов, возражая позиции А.В. Малько относительно того, что ограничению подвергаются лишь противоправные деяния, пишет, что «Ограничиваться могут и законные интересы граждан. Яркий пример тому – ограничение прав субъектов при карантине либо режиме повышенной готовности».

Вместе с тем интересной представляется мысль А.В. Малько о том, что ограничение устанавливает пределы должного поведения граждан, что правовое ограничение – «это установленные в праве границы, в пределах которых граждане должны действовать, это исключение определенных возможностей в деятельности лиц»[217]. Ученый справедливо отмечает, что правовые ограничения связаны с уменьшением объема возможностей[218].

Понятие предела в праве является более широким и не сводится только к ограничениям. Интересным и значимым компонентом правовой системы, выполняющим в ней весьма специфические и характерные только для нее функции, называет предел Т.Б. Темрезов, сравнивая в своей работе это понятие

[216] Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект: дис. … д.ю.н. Саратов. 1995. С. 15.
[217] Там же. С. 99.
[218] См.: там же. С. 99.

с понятием ограничения в праве[219]. Ученый пишет: «…в ограничении предполагается наличие предела»[220].

И.Н. Ищук в диссертации, посвященной общетеоретическим аспектам ограничений в праве, пишет: «В рамках формирования нового правосознания особую роль приобретает исследование правовых механизмов достижения баланса между интересами общества, государства и отдельно взятого субъекта общественных отношений. Ограничения в праве являются одним из основных средств, используемых для достижения указанной выше цели»[221]. Ученый, определяя юридическую свободу ограничений в праве, предлагает отталкиваться от соотношения явления свободы и права, устанавливая двоякое значение свободы: «…в первом случае – это состояние человека, отражающее его возможность действовать по своему усмотрению, во втором – это официально признанная и легализованная мера возможного поведения человека, его субъективное право. В последнем случае позитивное право представляет собой определенное ограничение естественного права, формируя тем самым объем и содержание свободы»[222].

В науке эта точка зрения достаточно актуальна. Учеными подмечается, «вместе с тем процесс предоставления большого количества прав и свобод не всегда способствует установлению положительного результата. Абсолютизация прав и свобод без необходимых правовых ограничений может привести к негативным последствиям»[223].

И.Н. Ищук указывает на широкое и узкое значение ограничений в праве, подчеркивая при этом, что «в узком значении под ограничениями следует

---

[219] Темрезов Т.Б. Пределы в праве и ограничения в праве: аспекты соотношения // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 5. С. 276.
[220] См.: там же. С. 276.
[221] Ищук И.Н. Ограничения в праве: Общетеоретический аспект: дис. … к.ю.н. С.-Петерб., 2006. С. 3.
[222] См.: там же. С. 9.
[223] Переверзев А.А. Основания ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина: автореф. дис. … к.ю.н. Ставрополь, 2006. С. 3.

понимать установление временных затруднений реализации субъективного права в определенных правоотношениях, что отражается в юридико-доктринальной конструкции “ограничение прав”. Данное понятие следует использовать с известной долей условности, так как речь идет не об ограничении самого права, а об ограничении условий его реализации»[224].

Важно согласиться с обоснованной позицией автора в том, что ограничение права является «самостоятельным правовым средством, выполняющим в механизме правового регулирования превентивно-профилактическую и гарантийно-обеспечительную функции, сущность которого состоит в установлении границ применения субъективного права одного лица в интересах другого лица, группы лиц, общества в целом в определенных правоотношениях, выражающемся в создании временных затруднений его реализации при сохранении объема полномочий, в нем содержащихся, их существа и содержания»[225]. При этом обращают на себя внимание свойства правового ограничения, предложенные автором: специфический способ воздействия на общественные отношения, проявляющийся в ограничении возможности осуществления субъективного права при сохранении его объема и содержания; сложная структура правоотношения, включающая обязательно наличие субъекта, в интересах которого осуществляется конкретное ограничение; временный характер ограничения[226].

Принимая во внимание данные свойства и проводя сравнение со свойствами пределов правового регулирования, резюмируем следующее: думается, что свойства правового ограничения, описанные автором, подчеркивают специфический характер воздействия на правоотношения,

---

[224] Ищук И.Н. Ограничения в праве: Общетеоретический аспект: автореф. дис. … к.ю.н. С.-Петерб, 2006. С. 9.
[225] См.: там же. С. 9–10.
[226] См.: там же.

сохраняя при этом объем и содержание субъективных прав и обязанностей. Это отличается от правовых пределов, которые определяют границы допустимого поведения или деятельности в рамках тех или иных правоотношений. Говоря о специфическом способе воздействия данных категорий (предела и ограничения), отметим, что правовое ограничение, влияя на способ реализации права, не меняет его сущность как таковую, в то время как правовой предел устанавливает границы самого права.

Размышляя о вопросе сохранения объема и содержания прав или полномочий правовым ограничением и правовым пределом, можно предположить, что правовые ограничения позволяют сохранить права граждан или полномочия органов власти в неизменном виде, регулируя лишь вопросы их реализации, в то время как правовые пределы могут изменять объем и содержание права или полномочия.

В правоотношениях также интересно проявляются данные категории, поскольку думается, что ограничения в большей мере предполагают наличие конкретного участника правоотношения, для которого они вводятся, можно сказать, персонализированы, в то время как пределы в большей степени являются общими и более широкими, не имеющими четкой привязки к тому или иному субъекту.

Ограничения имеют субъективную природу (воздействие на конкретных участников общественных отношений), в то время как пределы в праве могут носить как объективный, так и субъективный характер. Примером объективных пределов в финансовом праве могут служить временные рамки бюджетного процесса, распространяющиеся на его стадии; или же бюджетные ассигнования как предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств

(ст. 6 БК РФ), и т.п. Субъективные пределы в праве касаются полномочий, что часто упоминается в законодательстве[227].

Учитывая и обобщая данные факты, можно сделать промежуточный вывод: ограничения в праве больше касаются методов реализации прав и свобод, в то время как пределы определяют их фундаментальные границы. Это различие имеет важное значение для понимания того, как правовая система может регулировать поведение субъектов без непосредственного изменения сущности их прав.

В отечественной литературе большое внимание уделено анализу прав человека, которые являются выразителем, мерой свободы человека. Однако в работах последнего времени убедительно доказано, что право является не только средством выражения свободы, но и средством ее ограничения[228].

В рамках общей тематики диссертации следует отметить и то, что вопрос о пределах правового регулирования и правовых ограничениях является ключевым не только для понимания механизмов функционирования правовой системы, но и для осмысления роли правовых пределов в финансовой деятельности государства. Стоит также подчеркнуть то, что отсутствие четких разграничений между пределами правового регулирования и правовыми ограничениями (а также ограничениями в праве) может создавать трудности в правотворчестве и правоприменении. Исследование данной проблематики требует междисциплинарного подхода для формирования целостного представления о соотношении обозначенных понятий.

---

[227] Например, в ст. 56 БК РФ установлено: «В бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе предусмотренных специальными налоговыми режимами налогов: … государственной пошлины за действия исполнительных органов субъектов Российской Федерации, связанные с осуществляемой *в пределах переданных полномочий* (курсив автора) Российской Федерации в области образования государственной аккредитацией образовательной деятельности, – по нормативу 100 процентов».

[228] См. например: Ягофарова И.Д. Право как мера ограничения свободы. М., 2006 Цит. по: Шабуров А.С. «"Ограничение права", "ограничения в праве", "правовые ограничения"»: соотношение понятий // Юридическая техника. 2018. № 12. С. 365.

В этой связи в финансовом праве понятие «ограничение» заслуживает особого внимания и, как уже было неоднократно подчеркнуто, представляет собой некий феномен. В сфере публичной финансовой деятельности ограничения действуют не только в своем абсолютном значении, но и относительно – через механизмы принуждений и запретов, которые влияют на свободу действий субъектов финансовых правоотношений.

Т.В. Милушева в своих исследованиях убедительно отмечает, что, несмотря на внешнее сходство, «предел» и «ограничение» в правовом контексте обладают своей спецификой[229]. Это подчеркивает необходимость их тщательного разграничения и анализа в юридической науке. Ученые, изучая данный вопрос, акцентируют внимание на многоаспектности и сложности данных категорий, призывая к более глубокому исследованию их взаимодействия и влияния на правовую систему в целом.

Важно отметить, что в юридической науке правовое ограничение рассматривается в виде сужения спектра возможностей субъекта власти[230]. Т.В. Милушева подчеркивает: «С помощью системы правовых средств (ограничений, запретов, обязанностей, санкций юридической ответственности, требований и др.) и форм правореализационной практики (механизм привлечения должностного лица к конкретной юридической ответственности, охранительный акт применения права и др.) обеспечивается эффективное функционирование властных структур, а также предотвращается их неправомерное поведение и достигаются социально полезные цели»[231].

Следует предположить, что такие меры способствуют предотвращению неправомерного поведения и достижению социально значимых целей. Таким образом, пределы правового регулирования выполняют не только

---

[229] Милушева Т.В. Пределы и ограничения государственной власти (теоретико-правовое исследование) : дис. … д.ю.н. Саратов, 2011. С. 19.
[230] См.: там же. С. 19.
[231] См.: там же. С. 19.

регулятивную, но и защитную функцию, направленную на поддержание порядка и законности в обществе.

А.И. Ильин подчеркивает, что право, ограничивая свободу личности известными пределами, обеспечивает беспрепятственное пользование своими правами, гарантируя свободу внутри этих пределов[232]. Можно сказать, что это создаёт условия, при которых каждый индивид может свободно пользоваться своими правами в рамках установленных законом пределов. Уместно привести в пример устоявшийся в общественном понимании принцип в контексте «свобода одного оканчивается там, где начинается свобода другого» и предположить, что именно право определяет эти границы. Таким образом, право обеспечивает порядок и гармонию в общественной жизни, предотвращая конфликты и способствуя сосуществованию различных интересов в рамках общества.

Наряду с этим в рамках современной юридической науки прослеживается ряд концептуальных подходов к интерпретации правовых ограничений[233]. Заслуживает внимания вывод С.С. Алексеева о том, что ограничение представляет собой вопрос об объеме регулирования и о границах, в рамках которых субъекты обладают определёнными правами, отражающими итоговый результат юридического регулирования. Таковой результат достигается «путем сужения дозволений, новых запрещений, дополнительных позитивных обязываний»[234], что в свою очередь формирует структуру правовой системы, определяющую возможности и ограничения действий субъектов права.

Т.Б. Темрезов подчеркивает: «Предел в праве нельзя отождествлять с ограничением в праве. Ограничение представляет собой сложную

---

[232] Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве (фрагменты) // Правоведение. 1992. № 3. С. 96.

[233] Шемаров В.А. Социально-правовое предназначение правовых ограничений / В.А. Шемаров // Правовое государство: теория и практика. 2019. № 2 (56). С. 77–83.

[234] Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. С. 65.

многосоставную категорию, куда в числе прочих компонентов входит и предел. При этом предел, помимо того, что является автономным компонентом, также присутствует в составе каждой разновидности ограничения. Подобный дуализм природы пределов подчеркивает актуальность их изучения. Пределы в праве обладают ярко выраженной спецификой, в том числе и детерминированной их целевой направленностью»[235].

По мнению исследователя, у предела как автономной юридической категории имеются собственные, присущие только ему целевые установки. Цель выступает в качестве важнейшей характеристики любой правовой категории, в том числе и предела. Именно цель, поставленная перед пределом, объясняет его необходимость в правовом регулировании, объясняет востребованность предела в инструментальной составляющей права[236].

«В условиях справедливых ограничений каждый человек защищен»[237], «право является мерой свободы, определяя ее границы, допуская и ограничивая ее»[238], – пишет М.Б. Разгильдиева. Ученые также подчёркивают, что свобода человека не может существовать без ограничений, ибо подлинная свобода осознает свои границы[239].

М.Б. Разгильдиева пишет: «Однако по сравнению с общим режимом правового ограничения свободы принуждение представляет собой дополнительное, более жесткое ограничение»[240].

Довод Е.А. Седова о том, что «полное отсутствие ограничений приводит к деструктуризации системы как целого»[241], вполне справедлив. Но изменчивые

---

[235] Темрезов Т.Б. Цели наличия пределов в праве: теоретические и практические аспекты// Гуманитарные и юридические исследования. 2020. № 2. С. 168.
[236] См.: там же. С. 168.
[237] Разгильдиева М.Б. Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 28.
[238] См.: там же. С. 37.
[239] Шемаров В.А. Социально-правовое предназначение правовых ограничений//Правовое государство: теория и практика. 2019. № 2 (56). С. 78.
[240] Разгильдиева М.Б. Указ. соч. С. 37.

общественные отношения в различных странах мира имеют существенный запрос общества к государству об увеличении пределов прав и свобод его членов. Учеными выделяется такой вид ограничения в праве, как правомерное ограничение. Суть его указывает на то, что это «не умаление, не дискриминация, не нарушение прав и свобод человека и гражданина, а это уменьшение объема предоставляемых прав и свобод. Обязательным условием правомерного ограничения является то, что его содержание должно корректироваться соответственно реалиям настоящего времени»[242].

Таким образом, в рамках проведенного анализа соотношения понятий пределов правового регулирования и ограничений в праве выявлены ключевые аспекты их взаимосвязи и различий, что позволяет глубже понять механизм правового воздействия на общественные отношения.

«Предел в праве» и «правовое ограничение» являются разными категориями. Однако правовое ограничение предполагает наличие предела в своем смысловом содержании.

Правовые ограничения имеют субъективную природу (воздействие на конкретных участников общественных отношений), в то время как пределы в праве могут носит как объективный, так и субъективный характер.

Конструкция «предел правового регулирования» и «правовое ограничение» соотносятся иначе, где предел правового регулирования является формой правового ограничения.

Предел правового регулирования, выступая автономной юридической категорией, выполняет как регулятивную, так и защитную функцию, направленные на предотвращение злоупотребления государства властными полномочиями и обеспечение баланса интересов.

---

[241] Седов Е.А Информационно-энтропийные свойства социальных систем // Общественные науки и современность. 1993. № 5. С. 99.

[242] Малиновская В.М. Правомерное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. … к.ю.н. М., 2007. С. 7.

Так, предел правового регулирования представляет собой форму правового ограничения властных полномочий государства (муниципальных образований) в установлении юридических норм, нарушающих права граждан и общественные интересы, способствующую предотвращению властного произвола и достижению социально полезных целей.

ГЛАВА 2. ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Историко-конституционные основы формирования пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности

Теоретическое осмысление пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности требует выработки особого категориального аппарата, который будет способствовать более тщательному анализу институциональных и организационно-правовых основ ее осуществления.

В первую очередь следует выяснить содержание понятий «финансовая деятельность», «финансовая деятельность государства и муниципальных образований», «публичная финансовая деятельность», которые достаточно часто используются в науке финансового права, однако на сегодняшний день, с учетом существенных преобразований в социально-экономических отношениях и, соответственно, в законодательстве, не выработано комплексного подхода к определению сущности публичной финансовой деятельности и особенностей использования данного понятия в структуре правовой терминологии.

Правовая база регулирования публичной финансовой деятельности весьма широка. Высшую иерархическую точку в этом списке занимает Конституция РФ. Очерчивая границы публичной финансовой деятельности, Конституция РФ устанавливает формы и методы деятельности субъектов публичной власти, задает нравственные и временные стандарты взаимоотношений государства и общества, устанавливает базу для функционирования участников финансовых правоотношений.

Изучая вопросы сущности конституции, А.Н. Пугачев подчеркивает: «…неизменны и рамки сущности конституции, которая, развиваясь, порождает

новые связи, отношения, охватывает все более широкие сферы»[243]. Ученый замечает, что важнейшим проявлением сущности является функция. «Она показывает “развёртывание” сущности конституции в общественных отношениях в той или иной плоскости», – пишет А.Н. Пугачев[244].

Под функциями конституции понимают, как правило, ее общественное предназначение, способы реализации и особенные черты. Как заметил Н.И. Витрук, любая конституция выполняет определенные функции, которые раскрывают ее социально-правовое назначение и характеризуют основные направления воздействия ее установлений на общественные отношения[245]. Классификация видов функций Конституции РФ в отечественной юридической литературе отличается разнообразием подходов. Например, Б.А. Страшун, В.В. Лазарев выделяют три вида функций: юридическая, политическая и идеологическая функции[246]. С.А. Авакьян, А.А. Безуглов, С.А. Солдатов называют учредительную, организаторскую, внешнеполитическую, идеологическую и юридическую функции[247]. В.О. Лучин к функциям конституции относит учредительную, правонаделительную, охранительную, программную и системообразующую[248]. Л.А. Нудненко выделяет учредительную, системообразующую, организаторскую, политическую функции[249]. Наиболее сложные классификации функций предлагают И.А. Кравец и Н.В. Витрук. И.А. Кравец, увязывая функции со сферами общественной жизни, разграничивает четыре сферы: правовую, политическую,

---

[243] Пугачев А.Н. Сущность конституции: история вопроса и современная политико-правовая мысль // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки. 2012. № 13. С. 123.
[244] См.: там же. С. 124.
[245] Конституционное право Российской Федерации / Учебник под общ. ред. Н.В. Витрука. М.: Норма, 2010. С. 56.
[246] См.: там же. С. 62.
[247] Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 11; Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Т. 1. С. 163–166.
[248] Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М., 2002. С. 35.
[249] Нудненко Л.А. Конституционное право России. Учебник. М.: Юрайт, 2011. С. 68.

экономическую и культурную. В правовой сфере общественной жизни И.А. Кравец выделяет функции учреждения конституционного порядка, легитимации и ограничения государственной власти (учредительная), правонаделительную, стабилизационно-охранительную, телеологическую (программную) и системообразующие функции[250].

Видится, что указанные функции отражают многообразие подходов к пониманию роли основного закона в жизни общества. Они охватывают широкий спектр аспектов, начиная от юридических и заканчивая идеологическими, и варьируются в зависимости от того, какие сферы общественной жизни рассматриваются. Эти функции не только определяют структуру и деятельность государственных органов, но и лежат в основе публичной финансовой деятельности.

Базисное осмысление функций конституции позволяет отметить: в разные исторические периоды функции конституции менялись и это наглядно демонстрируют управленческие подходы, которых придерживалось государство в периоды разных лет. Именно конституция является тем документом, который создает целостное представление о государстве, принципах и ценностях, лежащих в основе правовой, социальной, политической, экономической, культурной системы.

Пределы правового регулирования общественных отношений, включая финансовые отношения, напрямую зависят от того, каких целей придерживается государство, как определяет права и свободы членов своего общества и насколько самоограничивается, в первую очередь, конституцией, а потом уже принимаемыми на основании нее иными нормативными правовыми актами.

---

[250] Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (Проблемы теории и практики): дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. 584 с.

М.В. Варлен справедливо заметила, что, например, Конституция РФ 1993 г. ввела работу федеральной законодательной власти в определенные рамки[251].

С.С. Алексеев отмечал особенность перехода права власти в право государства при утверждении и развитии демократических и гуманистических ценностей. На основе этих ценностей, как подчеркивал ученый, развиваются «механизмы умирения власти (конституция, институты народовластия, парламентаризма, разделения властей», что позволяет «умирять власть, делать ее относительно умеренной, ограничивать ее функции общественно необходимыми задачами, препятствовать заложенным в ней потенциям к неограниченному властвованию, диктатуре, произвольным действованиям»[252].

И вот в обстановке, когда власть при помощи указанных механизмов становится «умиренной», адекватной, хотя бы в основном, общественным потребностям, законы, и прежде всего Конституция, выступают в качестве силы, упорядочивающей власть, критерия возможностей и пределов действия государственных учреждений и должностных лиц всех ступеней и рангов[253].

В основе не только правовой, но и смысловой сущности пределов регулирования публичной финансовой деятельности лежат исторически формируемые и накопленные конституционно-правовые нормы.

В вопросах, связанных с финансовой деятельностью, это демонстрируется тем, насколько в конституционном и финансовом законодательстве широко закреплено право государства в формировании, распределении и использовании публичных фондов денежных средств, какие органы публичной власти наделены правом участвовать в этих процессах и, как следствие, влиять в целом на публичную финансовую деятельность,

---

[251] См.: Варлен М.В. Генезис конституционно-правового статуса парламентария // Lex Russica (Русский закон). 2010. Т. 69. № 2. С. 348.
[252] Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 231–232.
[253] См.: там же.

ограничивать граждан и организации в их правах или, наоборот, расширять границы свободы их действий.

Несмотря на отсутствие в Конституции РФ прямого упоминания термина «финансовая деятельность», анализ конституционных положений свидетельствует о наличии целой совокупности правовых норм, которые служат основой для реализации публичной финансовой деятельности.

Как справедливо пишут А.А. Троицкая и Т.М. Храмова: «В конституции можно увидеть прошлое, настоящее и будущее государства, прочитать страхи и опасения, с которыми борется общество, разглядеть его надежды и устремления»[254].

Параллельно с этой мыслью важно упомянуть и другую компоненту вопроса – мнение И.И. Янжула, подчеркивающего, что именно с помощью финансов можно познать истинный смысл исторических явлений: «Финансы, одни финансы дают часто внутренний смысл исторических событий, внешнее выражение которых носит даже совершенно иной характер»[255].

Уделяя внимание вопросу о конституционно-правовом развитии норм, так или иначе связанных с финансами, следует сказать, что история финансов и финансовой деятельности государства (муниципальных образований), которую можно фрагментарно увидеть в конституциях разных периодов, отражает экономическое развитие страны, показывая, как менялись финансовые системы, национальные валюты и экономические стратегии. Именно изменения в конституциях отражают политические сдвиги, определенным образом указывают на расширение или сужение правовых пределов в финансовой сфере, демонстрируют уровень политической стабильности и подходы в государственном управлении.

---

[254] Троицкая А.А., Храмова Т.М. Основы основ: экспрессивный и функциональный потенциал конституционных устремлений // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 1 (122). С. 54.

[255] Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. М., 1904. С. 2.

Н.И. Химичева подчеркивала: «Конституция РФ и основанное на ней законодательство, закрепив разнообразие форм собственности и другие устои рыночной экономики, определили перспективы ее развития в стране»[256].

Эффективность государственного управления экономическими отношениями во много зависит от финансов.

Е.Ю. Грачева пишет: «Составную часть механизма государственного управления и регулирования социально-экономических процессов в условиях рынка образует финансовая деятельность»[257].

Следует сказать, что главной отличительной чертой финансовой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления является ее социальная направленность на общественные потребности, интересы общества, при этом задачи публичной финансовой деятельности разнообразны, но все они, так или иначе, имеют единую основу – Конституцию РФ – и сводятся к сохранению и развитию тех ценностей, которые в ней заложены.

М.В. Саудаханов, рассматривая экономическую основу как составную часть основ конституционного строя Российской Федерации, отмечает, что, помимо экономической основы, в основы конституционного строя в качестве составных частей входят также основы государственности, духовно-культурные основы, основы правового статуса человека и гражданина[258].

В целом характеризуя основы конституционного строя России, Б.С. Эбзеев пишет, что «равновесие в конституционном порядке отражается в принципах конституционного строя» и «именно такое равновесие и тщательно просчитываемый обществом и регистрируемый Конституцией баланс

---

[256] Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма. ИНФРА-М, 2017. С. 24.

[257] Грачева Е.Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9 (70). С. 57.

[258] Саудаханов М.В. Экономическая основа как составная часть основ конституционного строя Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2019. № 4. С. 90.

составляют способ всемогущества государства и гарантию от поглощения им общественных сил и упразднения свободы»[259].

Регулирование различного рода социальных отношений и процессов невозможно осуществлять полноценным образом, если не ориентироваться на общественные интересы.

В настоящее время выработаны и находят реализацию конституционные основы финансовой деятельности, такие как принципы законности, социальной направленности, федерализма, плановости, гласности, равенства субъектов РФ в области финансов, самостоятельности органов местного самоуправления в вопросах, связанных с финансами. Конституция РФ закрепляет и отдельные нормы, регулирующие финансовые правоотношения: обязанность платить налоги и сборы (ст. 57), образование специального органа, осуществляющего финансовый контроль – Счетной палаты РФ (ст. 101), основы бюджетного процесса (ст. 114) и др.

Но думается, что именно ретроспективный анализ конституционных норм может способствовать научному осмыслению вопроса установления пределов правового регулирования финансовых отношений в целом, и публичной финансовой деятельности, в частности.

Видится, что именно в конституционной плоскости взаимодействия публичной власти и общества произошла реализация практических задач, связанных с расширением пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности.

В рамках данной части работы сосредоточим внимание на анализе конституционно- и финансово-правовых норм, начиная с периода принятия Конституции РСФСР 1918 года, ввиду ограниченного объема диссертации, а

---

[259] Гаджиев Г.А. Онтология права: (критическое исследование юридического концепта действительности). М.: Норма, 2013. С. 269. *Цит. по*: Саудаханов М.В. Экономическая основа как составная часть основ конституционного строя Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2019. № 4. С. 90.

также учитывая тот факт, что первая конституция часто отмечает начало новой эры в правовом и экономическом развитии страны.

Вовлечение общественности в публичное управление стало одним из стратегических направлений внутренней государственной политики, что в первую очередь выразилось в регламентации разнообразных форм конституционно-правового взаимодействия публичной власти и гражданского общества.

Но такое взаимодействие менялось по мере того, как менялись конституции в стране. Менялись пределы властных полномочий органов государственной власти, менялись экономические основы управления в государстве.

Первым документом, закрепившим основы политического, общественного, экономического строя Советской республики, считается Конституция РСФСР 1918 года[260]. После нее были приняты другие конституции (1925, 1937, 1978 гг.).

В них определялся субъектный состав и его полномочия по осуществлению финансовой деятельности.

По мнению Е.В. Васильевой, значительный интерес представляют особенные принципы, придающие специфическую окраску советскому конституционному строю в целом. К их числу следует отнести принцип единства власти. Автор пишет об отличности и самой конструкции власти, что объясняется отсутствием ее разделения на ветви. В общесоюзных и республиканских конституциях подчеркивалось единовластие Советов. На вершине пирамиды стоял Съезд Советов, который конституциями наделялся учредительной и законодательной властью. Законотворческие, так же, как и

[260] Васильева Е.В. Особенные принципы советского конституционного строя: к 100-летию первой российской Конституции // В сборнике: Реализация Конституции Российской Федерации: состояние и перспективы. Материалы всероссийской научно-практической конференции. Ответственный за выпуск М.А. Бучакова. 2019. С. 54–56.

распорядительные и контролирующие полномочия, принадлежали ЦИК, Президиуму (ЦИК) и СНК[261].

Говоря об осуществлении финансовой деятельности в те времена, следует обратиться к Конституции 1918 г.[262] и к ряду документов, принятых во времена ее принятия. Так, в Конституции РСФСР, принятой Всероссийским съездом Советов в заседании от 10.07.1918 года, закреплялись решительные тезисы о борьбе с капитализмом.

Например, в п. «г» ст. 3 гл. 2 закреплялось рассмотрение Советом РСФСР[263] советского закона об аннулировании (уничтожении) займов, заключенных правительством царя, помещиков и буржуазии, как первый удар по международному «игу капитала». Также подтверждался переход всех банков в собственность рабоче-крестьянского государства как одно из условий освобождения трудящихся масс от ига капитала. Когда Россия была объявлена Республикой Советов Рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, вся власть в центре и на местах стала принадлежать этим Советам (ст. 1 Конституции).

Между тем отметим, что придание банкам государственной формы создало новое звено управления и, соответственно, новое направление публичной финансовой деятельности.

Основной государственной задачей было уничтожение всякой эксплуатации, устранение деления общества на классы. Видится, что произошедший ряд существенных изменений коренным образом стал «поворотным моментом» и для финансовой деятельности в стране.

Были приняты меры, направленные на социализацию средств производства и ресурсов в рамках советской модели экономики. Произошла

---

[261] См: там же. С. 54–56.

[262] Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // СУ РСФСР. 1918. № 51, ст. 582.

[263] Там же.

социализация земли (отмена частной собственности на землю и передача земельного фонда в общенародное достояние), ресурсы были национализированы. Средства производства перешли в собственность государства – и под его управление соответственно. Наряду с этим происходит процесс внедрения трудовой повинности и вооружения трудящихся.

В Конституции 1918 г. нет особых упоминаний об управлении денежной системой в стране, однако политика в этом направлении велась существенная.

Д.Л. Комягин в своем исследовании отмечает, что произошел «развал денежного обращения»[264], обращая внимание на первоначальную установку большевиков «разбить весь государственный аппарат и создать новый на основе советов рабочих и крестьянских депутатов, при этом сохраняя аппарат, связанный с банками и синдикатами[265]. Однако «по причине отказа от открытия кредитов посланцам Совнархоза в нарушение установленного порядка, то есть без заключения госконтроля, были уволены без права на пенсию руководители и иные должностные лица Госбанка, Министерства финансов и Государственного казначейства. Хранилища были вскрыты, денежные знаки изъяты и частично перемещены в Совнарком под охрану (недалеко от кабинета Ленина), откуда раздавались им и иным революционным деятелям по отдельным распоряжениям»[266].

После провозглашения курса на искоренение денег на II Всероссийском съезде совнархозов в декабре 1918 года регионы начали печатать деньги самостоятельно и в целом «с 1917 до начала 1920 года в обращении находились от пяти до двадцати тысяч разновидностей бумажных денежных знаков»[267].

Следуя политике «вырывания человечества из когтей финансового капитала и империализма», организовывается «самое широкое братание с

---

[264] Комягин Д.Л. Русские финансы после русской революции // Новый ракурс. 2018. № 1. С. 10.
[265] См.: там же.
[266] Там же.
[267] См.: там же. С. 13.

рабочими и крестьянами» на основе самоопределения наций (ст. 4 Конституции).

Важным моментом для граждан были (ст. 15 Конституции) право граждан на собрания, митинги (создавались все условия, было материальное и иное содействие для объединения и организации граждан) (ст. 16 Конституции). Наблюдается активное вовлечение общества в сферу государственной деятельности, включая финансовую.

Вводится всестороннее бесплатное образование. Из этого следует, что государство берет на себя задачу по финансовому обеспечению образовательной деятельности.

Управление делами РСФСР принадлежало Совету народных комиссариатов. Думается, что финансовая деятельность находит свое первоначальное проявление в их полномочиях. Их было семнадцать, и отдельно был народный комиссариат по финансовым делам (ст. 43). Согласно ст. 79 Конституции РСФРС, видится, что «финансовая политика способствует цели экспроприации буржуазии и подготовления условий для всеобщего равенства граждан». Финансовая политика того времени ставила задачей предоставление необходимых средств в распоряжение органов советской власти – «не останавливаясь перед вторжением в право частной собственности» (ст. 79 Конституции).

Д.Л. Комягин, исследуя состояние финансов 1917 и ближайших последующих лет, выделил «специфические революционные доходы» как чрезвычайные способы покрытия публичных потребностей, которые характеризуются отступлением от нормальных правил ведения государственного хозяйства и являются разрушительными для такого хозяйства, представляют антигуманный характер по отношению к населению[268]. Ученый отнес к таким доходам неограниченную эмиссию

[268] См.: там же. С. 15.

бумажных денежных знаков, экспроприацию предприятий, введение определенных налогов (чрезвычайного налога, натурального налога)[269]. «В целом экспроприация никаким образом не напоминала правомерную процедуру национализации, а продналог, продразверстка и изъятие церковных ценностей под предлогом помощи голодающим – чрезвычайный налог. И то, и другое гораздо более походило на грабеж»[270], – пишет Д.Л. Комягин.

Схожие научные взгляды встречаются в исследовании В.П. Павлова: «…пришедшие на смену царизму большевики в первое десятилетие своего руководства страной не смогли наладить равноправные товарно-денежные отношения между государственной промышленностью и частнособственническим сельским хозяйством». Ученый пишет: «Анализ партийных документов дает основание предположить, что главной целью большевиков был не социализм, а государственно-монополистический капитализм»[271].

Принимая во внимание данную мысль и соглашаясь с позицией автора в том, что обращение к конституции позволяет выявить структуру и функции политической власти в государстве, но, будучи регулятором экономической деятельности, государство в то же самое время не является монопольным собственником всех средств производства, а потому не наделено абсолютной властью над экономической деятельностью и экономическими процессами, происходящими в стране[272], можно заметить в Конституции 1918 г. стремление власти большевиков к расширению пределов властных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления с целью установления абсолютной государственной монополии на всю экономическую деятельность, используя при этом разные рычаги воздействия, включая налоги.

---

[269] См.: там же. С. 16.
[270] Там же. С. 17.
[271] Павлов В.П. Национальные и государственные интересы в истории России // Россия: тенденции и перспективы развития. 2022. № 17–1. С. 231–232.
[272] Павлов В.П. Указ. соч. С. 231–232.

Весьма примечательно, что словосочетание «пределы обложения» находит закрепление в исследуемой конституции. Например, в статье 81 закреплялось: Всероссийский съезд Советов или Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет советов определяют, какие виды доходов и сборов входят в общегосударственный бюджет и какие поступают в распоряжение местных Советов, а равно устанавливают пределы обложения.

В целом, анализируя раздел 5 (а именно главу 16) Конституции РСФРСР 1918 г., можно наблюдать финансовую политику РСФСР в период, характеризующийся диктатурой пролетариата и экспроприацией буржуазии. Так, видится, что основными направлениями финансовой политики были:

- экспроприация буржуазии (перераспределение богатств);

- централизация бюджета (доходов и расходов), что позволило централизованно управлять финансами страны;

- определение доходов и расходов (структура бюджета, включая источники доходов и направления расходов);

- введение местного налогообложения (местные Советы стали наделены правом устанавливать налоги и сборы для местных нужд, в то время как общегосударственные потребности финансируются из централизованного бюджета);

- устанавливается система контроля за расходами (установление кредита в росписи или издание особого постановления центральной властью);

- целевой характер расходования денежных средств и пределы сметных подразделений;

- кредитование местных нужд (кредиты из государственного казначейства для удовлетворения потребностей общегосударственного значения);

- выделение неотложных расходов и ссуд из средств государства в случае недостаточности местных средств для покрытия неотложных расходов.

Так, как видно из данной главы документа, эти полномочия определяют стремление к созданию социалистической экономики, где именно государство играло ключевую роль в распределении ресурсов и контроля над экономикой.

С точки зрения экономической науки такой подход предполагает значительное увеличение доли государства в экономике, что может привести к повышению эффективности за счет централизации и плановости, но также может сопровождаться снижением экономической свободы и стимулов к инновациям и предпринимательству.

Ученые справедливо отмечают, что «Конституция РСФСР 1918 г. обладала свойством устойчивости и стабильности. Ее положения носили незыблемый характер и утратили юридическую силу лишь с принятием новой общесоюзной Конституции СССР 1924 г.»[273].

Л.М. Казыханова, Л.С. Стуколова заметили: «Принятая Конституция 1918 года была схожа с политической программой партии, взявшей власть, программой, рассчитанной на скорый переход к социализму. В Конституции прямо говорилось о диктатуре, которая является властью, никакими законами не связанной и опирающейся непосредственно на насилие»[274].

С этим выводом сложно не согласиться, и, как видится, диктатура советской власти особым образом проявлялась в сфере финансовой деятельности. Происходило, как видится, явление лоббирования государственных интересов, то есть подмены таковых на интересы отдельных социальных групп. Оно воспринимается как стандартный инструмент влияния различной природы на реализуемую государственную политику, преимущественно экономическую[275].

---

[273] Казыханова Л.М., Стуколова Л.С. Конституция РСФСР 1918 года. В сборнике: Право и государство, история и современность, перспективы развития. Сборник трудов по итогам работы научно-практического семинара. Республика Башкортостан. Стерлитамак, 2021. С. 66.

[274] См.: там же. С. 67.

[275] Селиверстова Н.И. Модификация государственного интереса // Концепт. 2016. № 12. С. 3.

Небезызвестно, что каждому историческому периоду соответствуют развитие и появление новых форм экономических отношений, требующих государственного реагирования, в том числе в области финансового законодательства. Взаимосвязь данных процессов существовала на протяжении многих веков. И важным показателем финансовой деятельности являлась способность или неспособность государства к проведению грамотной правовой и экономической политики.

Так, видится, что после принятия Конституции 1918 года и активизации процессов перераспределения богатств высший закон по сути легализовал также меру «конфискации» под эгидой экспроприации и новых подходов к налогообложению.

Формирование современных механизмов взимания налогов и сборов – сложный процесс, прошедший много стадий совершенствования: от принудительных и безосновательных изъятий до обоснованного экономической необходимостью и публичным интересом налогообложения. И форм, предопределяющих налоги, в различные исторические периоды в мире существовало множество. Их можно оценивать по разным параметрам: справедливость, системность, целесообразность взимания и т.п.

Поэтому для доктринального осмысления характера публичной финансовой деятельности первоначально хотелось бы углубиться в уяснение особенностей проявления такой деятельности в сфере налогообложения ввиду первых конституционных преобразований.

Отличительной чертой механизма налогообложения в рамках первых конституций было именно неравенство, но оправданное законом. С экономической точки зрения – идеология установления равенства через принуждение, через ущемление прав и свобод предпринимательства путем конфискации.

Такой мерой установления социалистического равенства при становлении социалистического государства служила конфискация и отсутствие принципа равенства и недискриминации в налогообложении, поскольку именно принципы в праве являются неким постулатом и, пожалуй, главным видом, прообразом правовых пределов.

Для этого предлагается обратиться к исторической составляющей такого явления, как «конфискация», в более широком его понимании.

Общенаучные подходы к вопросу конфискации имущества сводятся к тому, что данный институт представляет собой древнейшую меру наказания и относится к уголовному праву. С этим утверждением нельзя не согласиться. Однако панорамный взгляд на российскую историю и историю отдельных зарубежных государств показывает, что конфискация не всегда преследовала цель воспитательного характера. Одной из целей конфискации имущества было пополнение государственной казны и укрепление власти правителей. В социологическом словаре (как и во многих других) термин конфискация (от лат. confiscatio – изъятие) – англ. confiscation; нем. konfiskation) означает принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства всего или части имущества, принадлежащего частным лицам или организациям[276].

Оговоримся, что в современном налоговом праве не принято говорить о налогообложении как о конфискации, поскольку его механизм существенно изменился. Налогообложение подкреплено принципами, в основе которых заложены идеи справедливости и равенства, а также аргументирована необходимость собирания налогов и сборов для функционирования государства и обеспечения интересов общества. Они (принципы) и есть те самые пределы правового регулирования, сдерживающие властный произвол.

---

[276] Толковый словарь Ушакова. URl: https://gufo.me/dict/ushakov/конфискация (дата обращения: 09.01.2023).

Но несколько веков назад одной из форм произвола представителей высших сословий была конфискация имущества, продуктов. Применялась конфискация и как мера наказания, и как мера социального контроля благосостояния народа, и как мера принудительного способа пополнения государственной казны. Например, в средневековой Европе сюзерены могли наказывать вассалов или город увеличением подати. На Востоке и в исламских государствах не допускалась возможность стать богатым не по чину, а имущественную иерархию контролировало государство. Богатство бесчинного грозило смертью и конфискацией имущества. Конфискация вынуждала людей создавать клады в качестве средства защиты нажитого имущества.

Однако в Европе началась борьба против конфискации имущества. Средневековые города боролись с произволом в наложении повинностей. Английские бароны в битве при Раннимеде (1215) противопоставили силу праву короля на конфискацию в пользу короны. Результатом их победы стала Великая хартия о защите прав подданных на свое имущество. В Англии и Голландии правительства первыми утратили право на произвольные сборы, а установление видов и ставок налогов становится делом парламента. На европейском континенте борьба за налоги вместо конфискации велась вплоть до промышленного переворота. Только в XIX в. владельцы капитала обрели доверие к правительствам и стали вкладывать деньги не только в векселя и товарные запасы, но и в фабрики[277].

Историки отмечают, что замена конфискаций налогообложением не была добровольной, а стала результатом борьбы знати, городов и простого населения. Подчеркивается также и то, что институт налогообложения является

[277] Буфетова Л.П. История экономики зарубежных стран (история рынков и рыночных институтов : учеб. пособие, 3-е изд., доп. / под ред. Г.М. Мкртчяна; Навосиб. гос. ун-т. – Новосибирск : ИПЦ НГУ, 2018. URL: https://www.iprbookshop.ru/96035.html (дата обращения: 10.01.2023).

составной частью гарантии прав частной собственности[278]. А.В. Демин высказывается о том, что дань, подати, иные платежи следует относить к протоналогам[279]. И.А. Майбуров называет дань прообразом налогов[280]. Однако думается, что в данной плоскости рассматриваемого вопроса разница в названиях не приводит к различию правовой природы этих явлений.

Можно заметить, что на Руси взимание дани также носило все признаки конфискации. В XIV–XV вв., помимо ордынской дани, со свободного населения взималась дань, которая направлялась прямо в княжескую казну, т.е. дань как государственная подать не исчезла, а продолжала взиматься вместе с ордынской данью[281].

Особое же проявление институт конфискации имущества через сверхналогообложение находит в 1917 г. в ходе налоговых мероприятий, проводимых Временным правительством, которые устанавливали систему налогообложения доходов и прибылей, при которой изымалось до 90% доходов богатых и зажиточных слоев населения.

В.И. Ленин в статье «Неминуемая катастрофа и безмерные обещания», анализируя радикализм налоговых мероприятий Временного правительства, отмечал, что они фактически приводят к конфискации получаемых доходов, в то же время одобрял их направленность[282]. В.И. Ленин писал: «…Мы можем и должны быть умереннее, переходить постепенно к более справедливому обложению, мы отделим акционеров мелких и акционеров-богачей, мы возьмем

---

[278] См.: там же.

[279] Демин А.В. Полемические заметки о предыстории налогов и налогообложения // Финансовое право. 2010. № 5. С. 24.

[280] Майбуров И.А. Теория и история налогообложения : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Налоги и налогообложение» / И.А. Майбуров, Н.В. Ушак, М.Е. Косов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 6.

[281] Толкушкин А.В. История налогов в России. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2011. С. 16–18.

[282] Цит. по: Толкушкин А.В. История налогов в России. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2011. С. 215–216.

совсем мало с первых, мы возьмем очень много (но не обязательно все) только со вторых»[283].

Пик конфискации имущества пришелся на времена, когда на фоне усугубившегося в 1917 году финансового кризиса, который не смогли урегулировать дополнительной эмиссией бумажных денег, на уровне местных органов власти ввели механизм контрибуции – принудительных денежных и натуральных поборов. При этом, согласно Декрету Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК) и Декрету Совета Народных Комиссаров от 30 октября 1918 г., ввелся единовременный чрезвычайный десятимиллиардный революционный налог, который взимался по раскладочной системе, и эта раскладка должна была производиться таким образом, чтобы всей своей тяжестью налог пал на богатую часть городского населения и богатых крестьян. Городская и деревенская беднота полностью освобождалась от уплаты налога, средние слои населения облагались по невысоким ставкам[284].

Следует также сказать о введенной в 1929 г. форме дополнительного обложения доходов «кулацких хозяйств» – индивидуальном обложении кулацких хозяйств сельскохозяйственным налогом. При этом в облагаемые включались доходы от всех источников сельского хозяйства и от всех видов неземледельческих заработков. Как видится, акцент налогообложения смещается с небогатых слоев населения на богатых.

Заметим, что и история Османской империи также содержит сведения о конфискации в контексте налогообложения и способе осуществления государственной власти. При этом ученые отмечают, что безграничные принудительные изъятия наносят ущерб процветанию экономики ввиду их неблагоприятного воздействия на хозяйственную деятельность и отсутствия

---

[283] Ленин В.И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. М.: Политиздат, 1969. Т. 32. Май-июль 1917. С. 105-111. URL: https://ru.wikisource.org/wiki/Неминуемая_катастрофа_и_безмерные_обещания_(Ленин) (дата обращения: 23.05.2025).

[284] Толкушкин А.В. История налогов в России. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2011. С. 220.

механизмов ее стимулирования. Следует подчеркнуть справедливость замечания зарубежных ученых: «…бродячие бандиты конфисковали бы все, что производится, вот почему люди предпочитали государственные конфискации»[285].

Думается, что в историческом контексте теории налогов конфискация являет собой одну из форм принудительного, бессистемного изъятия имущества или части имущества граждан для формирования государственной казны. Как дань, подать и иные виды принудительных изъятий конфискация представляет собой предпосылки становления цивилизованного института налогообложения, в основе которого заложены принципы равенства, законности, определенности, ясности и др.

В теории эффективного спроса налог – это принудительный, экономически целесообразный и социально справедливый платёж, посредством которого государство регулирует основные экономические процессы путём стимулирования спроса[286]. В теории монетаризма налог – это принудительный, экономически целесообразный платёж, один из факторов регулирования экономических процессов посредством жёсткой денежно-кредитной политики, с помощью которой достигается стабильное развитие экономики[287].

В соответствии с общественным договором граждане предоставляют государству право на ограничение своих свобод. Взамен оно создаёт одинаковые «правила игры» для всех и должно их неукоснительно соблюдать. Закон един и позволяет прекратить «войну всех против всех», как писал об этом Т. Гоббс в своей знаменитой книге «Левиафан». Налоги в этой концепции уравнивают граждан перед законом: государство обеспечивает справедливость,

---

[285] Drivers and Constraints of State Confiscation of Elite Property in the Ottoman Empire, 1750–1839 // Economic History Working Papers. № 280/2018. Pp. 1–2.
[286] Налоговая история / Под общ. ред. А.В. Шкреда. М.: ИНТУИТ.РУ. 2020. С. 637.
[287] См.: там же. С. 637.

а общество даёт ему право устанавливать налоги[288]. Основным документом, предоставляющим такое право государству, служит конституция. Но как показывает анализ развития конституционно-правовых норм, закрепляющих основы финансовой деятельности, в том числе в сфере налогообложения, над общественным интересом, ввиду его изменчивости и непостоянности, должны превалировать принципы равенства и справедливости.

По определению С.А. Авакьяна, в юридическом отношении Конституция – это Основной Закон не только государства, но и общества, который должен выражать интересы не только государства либо какой-то ветви государственной власти, но в целом всего гражданского общества[289].

«Конституция по своей природе – это не просто Основной Закон, это инструмент для регулирования общественных отношений. И, следовательно, она должна отвечать требованиям тех общественных отношений, которые на сегодняшний день сложились в государстве», – пишет В.А. Щепачев[290].

С одной стороны, этот факт, отмеченный учеными, остается бесспорным, но с другой стороны, нельзя не отметить, что правовые нормы, заложенные в Конституции 1918 года и отразившие запросы интересов общества, ставшего на сторону новой власти, оказались радикальными, легализовавшими грубые формы конфискации имущества, обозначив это комплексным термином «экспроприация». При этом следует подчеркнуть, что конфискация проявлялась не только в налогообложении через существенно завышенные ставки.

В этой связи следует согласиться с мнением ученых о том, что история законов всегда тесно связана с историй власти и сконструированный закон

---

[288] См.: там же. С. 628.

[289] Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 51.

[290] Щепачев В.А. Конституционная концепция правового государства и проблемы ее реализации в законодательстве Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

всегда мог быть деконструирован. В свою очередь справедливость не поддается построению[291].

Также, учитывая вышерассмотренную проблему, нельзя обойти вниманием и современный аспект, имеющий более глубокое, философско-правовое содержание для осмысления вопросов публичной финансовой деятельности в сфере налогообложения. К числу таковых следует отнести ограничения прав граждан на часть своего имущества, подлежащего уплате в бюджет в качестве налогов. Однако следует понимать, что увеличение объема таких ограничений (иными словами, увеличение налогов) носит экономический характер и способно приводить к ущербу производству и распределению товаров, работ, услуг. Но уже можно говорить об особой важности в данной категории правовых пределов, которыми сейчас, согласно действующей Конституции РФ и принятым в соответствии с ней законам, государство самоограничивается в вопросах взимания налогов и иных платежей в бюджеты бюджетной системы.

Подобные пределы приобретают и политическую значимость, поскольку чрезмерное налогообложение влечет негативные экономические процессы и, как следствие, экономические кризисы. Выход за пределы налогообложения создает ослабленные экономические стимулы, сопротивление и уклонение от уплаты налогов в обществе.

Возможность существования экономических и политических границ налогообложения пытались доказать многие экономисты, начиная еще с А. Смита и Д. Рикардо. При этом учеными отмечается, что конкретные значения налогового предела в разные исторические периоды претерпевали изменения. Вызывает интерес теория А. Лаффера, отмечавшего, что повышение налоговой ставки рано или поздно приводит к достижению такой отметки, с

---

[291] Глендининг, С. Деррида и философия права и справедливости. Юридическая критика. 2016. URL: https://link.springer.com/article/10.1007/s10978-016-9183-2 (доступ: 12.03.2025).

которой общая сумма налоговых поступлений в бюджет уменьшается. Кривая Лаффера показывает соотношение налоговых поступлений и налоговых ставок, отображает их зависимость друг от друга[292] С.В. Барулин, анализируя данную теорию, называет ее теорией налогового предела[293].

Как видится, одна из ключевых идей пределов налогообложения заключается в том, что чрезмерное налогообложение и изъятие денежных средств у населения влечет экономический спад. С одной стороны, государство пополняет бюджет для осуществления функций. С другой стороны, отсутствие некоторой свободы экономической деятельности, посильности налогового бремени создает тяжелое бремя для всего общества ввиду прочной взаимосвязи всех экономических процессов.

Для недопущения негативных экономических последствий, вызываемых нерациональным налогообложением, следует сформировать четкую систему правовых пределов, способствующих обеспечению баланса публичных и частных интересов в процессе взимания налогов.

Рассмотрение генезиса правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований в постреволюционный период позволит более тщательно подойти к рассмотрению вопроса о правовой сущности пределов правового регулирования ее отдельных направлений.

Таким образом, на основе проведенного анализа эволюции публичной финансовой деятельности и пределов ее правового регулирования в раннесоветском периоде сформулируем следующие выводы.

---

[292] Цит. по: Косарева Е.Ю., Кац В.М. Значимость эффекта лаффера в современной экономике // В сборнике: Трансформация научных парадигм и коммуникативные практики в информационном социуме. VI Всероссийская научно-практическая конференция студентов и молодых ученых. Национальный исследовательский Томский политехнический университет. 2013. С. 386–389.

[293] Теория и история налогообложения : учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности «Налоги и налогообложение» / С.В. Барулин. Москва : Экономистъ, 2006. 319 с.

Конституция РФ занимает высшую иерархическую позицию в системе правового регулирования публичной финансовой деятельности, задавая не только юридические, но и нравственные, временные и социальные стандарты взаимодействия государства и общества. Она очерчивает границы публичной финансовой деятельности, определяя формы и методы управления для органов публичной власти в стране. Конституционно-правовые нормы являются базовыми нормами, на которых строятся пределы правового регулирования сферы публичных финансов, в общем, и публичной финансовой деятельности, в частности.

Функции конституции, включая регулирование финансовых отношений, менялись в зависимости от исторического контекста и управленческих подходов государства. Анализ конституционных изменений в различные периоды времени показал, как политические преобразования и экономические стратегии влияли на расширение или сужение пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности.

Конституция 1918 года отразила стремление большевиков к расширению властных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления с целью установления абсолютной монополии на экономическую деятельность. Это проявилось в ключевой роли государства в распределении ресурсов и контроле над экономикой, что заложило основу для социалистической модели. Отличительной чертой механизма налогообложения в рамках первых конституций было именно неравенство, но оправданное законом. С экономической точки зрения проводилась идеология установления равенства через принуждение, через ущемление прав и свобод предпринимательства, путем конфискации. Отсутствие принципов равенства и недискриминации в налогообложении привело к экономическому спаду, вызванному нерациональным налогообложением и нарушением баланса публичных и частных интересов в процессе взимания налогов.

Принципы в праве являются неким постулатом и, пожалуй, главным видом, прообразом правовых пределов.

После принятия Конституции 1918 года и активизации процессов перераспределения богатств высший закон по сути легализовал также меру «конфискации» под эгидой экспроприации и новых подходов к налогообложению. Формирование современных механизмов взимания налогов и сборов – сложный процесс, прошедший много стадий совершенствования: от принудительных и безосновательных изъятий до обоснованного экономической необходимостью и публичным интересом налогообложения. Важное значение в этом процессе имеет становление системы принципов, включая принципы налогообложения.

Так, анализируя пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности, можно отметить, что конституционные принципы и принципы финансового права (его подотраслей и институтов) – ключевой инструмент, воплощающий эти пределы. Они представляют собой фундаментальный механизм, через который проявляются пределы правового регулирования в сфере публичных финансов. Принципы устанавливают не только юридические границы, но и нравственные рамки, определяющие допустимые пределы вмешательства государства в экономическую деятельность граждан и хозяйствующих субъектов. Система принципов финансового права, его подотраслей и институтов задает рамки публичной финансовой деятельности в целом, выступая «невидимым каркасом», структурирующим и ограничивающим правовое регулирование, делая его более точным, предсказуемым и обоснованным.

§ 2. Особенности и пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности в государстве с федеративным устройством

Финансовая деятельность является неотъемлемой функцией государства с самого начала его возникновения[294], которая на определенном этапе развития приобрела такой уровень и такое значение, что становится необходимым создание специальных органов, которые обеспечивают деятельность государства в сфере финансов. С развитием политической структуры и территориальным расширением государства финансовые механизмы претерпели значительные изменения.

Особенно ярко эти изменения проявились после того, как федеративное государство Россия впервые было провозглашено в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятой III Всероссийским съездом Советов рабочих и солдатских депутатов в 1918 году[295]. В ней закреплялось, что «Советская Российская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик». «Федерацию от децентрализованного государства прежде всего отличают конституционно закрепленные полномочия регионов», – пишет А.А. Меркуленко[296].

Эти полномочия были закреплены в Конституции 1918 г.[297], а именно в Разделе 3 «Конструкция Советской власти», разделившей основы организации центральной власти и организации Советской власти на местах.

Это не могло не сказаться на управлении публичными финансами. Финансовая деятельность стала осуществляться не только на государственном уровне, но и на местах, приобретая новое правовое содержание.

---

[294] Асадов А.М. Финансовая деятельность государства, административно-правовое исследование: автореф. … д.ю.н. Челябинск. 2010. С. 3.

[295] Демидов М.В. Становление России как федеративного государства // Вестник РУК. 2017. № 2 (28). С 107.

[296] Меркуленко А.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между центром, регионами и муниципалитетами в конституциях федеративных и децентрализованных государств // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2023. № 1. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

[297] СУ РСФСР. 1918. № 51, ст. 582.

Финансовая деятельность как составная часть механизма государственного управления и регулирования социально-экономических процессов в условиях рынка, по мнению Е.Ю. Грачевой, – «сложное явление: с одной стороны, она выступает как процесс по управлению финансами и воздействию на общественные процессы с помощью финансов, а с другой стороны, сама является объектом управленческого воздействия»[298].

Развитию системы государственного управления сопутствует зарождение и реализация идеи разграничения предметов ведения и полномочий как между публично-правовыми образованиями, так и между органами государственной власти (местного самоуправления). Разграничивать – значит, определять те рамки правового поля, в которых будут действовать субъекты тех или иных отношений для реализации основных задач и функций государства.

В финансовом законодательстве РФ принято разграничивать категории для регулирования и ясности. Например, в БК РФ закрепляется принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. В общем законодательстве также встречается идея разграничения, в частности «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления»[299].

В процесс публичной финансовой деятельности вовлечены различные субъекты, все же ключевое значение в формировании, распределении и использовании публичных фондов денежных средств отведено органам государственной власти и местного самоуправления.

---

[298] Грачева Е.Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления. С. 57.

[299] Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 202. № 52 (часть I), ст. 8973.

Видится, что для правильного и справедливого осуществления публичной финансовой деятельности в государстве и во избежание властного произвола при формировании, распределении и использовании фондов денежных средств важное значение имеют два аспекта, в которых проявляются пределы правового регулирования: соответствие полномочий органов государственной власти и местного самоуправления нормам Конституции РФ о разграничении предметов ведения (ст. 71–73), а также учёт принципа разделения властей на законодательную и исполнительную[300] и установленных правовыми нормами организационных форм этих органов при определении их полномочий.

Принимая во внимание вышеобозначенные аспекты, для целей настоящего исследования следует обратиться к проблеме разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации.

Неоспоримо, что выстраивание четких рамок для осуществления полномочий помогает сформировать устойчивую вертикаль власти. Неспроста в 2001 году Президент РФ на заседании Комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий отметил важную и, как видится, актуальную до сих пор особенность государства: «Федерация – это не закостенелая структура, она развивается. То, что вчера было востребовано временем, может быть, без этого невозможно было обойтись, сегодня, повторяю, часть не функционирует в том виде, в том качестве и с тем эффектом, на который мы рассчитываем сегодня. Оно и понятно: ситуация изменилась»[301].

Поэтому, ввиду постоянных и непрерывных изменений в различных сферах общественной жизнедеятельности, следует адаптировать законодательство и политику под новые жизненные реалии и запросы

---

[300] *В рамках настоящего исследования не предполагается рассмотрение судебной власти.*

[301] Вступительное слово Президента РФ от 17.07.2001 г. на заседании Комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий. URL: kremlin. ru (дата обращения: 18.08.2023).

общества. Это имеет особую ценность для развития государства и его эффективного функционирования.

Известен и факт, что правильное разграничение предметов ведения и полномочий, четкость нормативно-правового регулирования является важным элементом управления государством и достижения им поставленных целей. Более того, должна быть выстроена сбалансированная система функционирования государства, где каждый властный субъект будет действовать в пределах той компетенции, которой его наделил законодатель на достижение отмеченного Президентом РФ принципа – приоритета интересов дела и потребности граждан над политическими и административными амбициями любого уровня федерального или регионального[302].

В научной литературе представлено определение управления, сущность которого раскрывается через воздействующе-подчинительную взаимосвязь субъекта и объекта управления. Так, например, под управлением понимается целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты управления с целью создания эффективной функционирующей системы на основе информационных связей и отношений[303].

Государственное управление – достаточно сложный процесс, подходы к которому формировались веками. А.А. Габов отмечает, что «для эффективной организации публичной власти и функционирования управления на всех уровнях большое значение имеет понимание и обоснованное применение двух базовых принципов – централизации и децентрализации. В них отчетливо сфокусированы многие проблемы государственного и социально-экономического развития и, соответственно, правового обеспечения»[304].

---

[302] См.: там же.

[303] См.: Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 19.

[304] Габов А.А. Централизация и децентрализация: проблемы понятий // Вестник КрасГАУ. 2013. № 2. С. 129.

Необходимость соблюдения баланса между централизацией и децентрализацией властных полномочий, установления правовых пределов полномочий и предметов ведения в системе публичной власти, особенно в сфере финансов, доказывается рядом исторических событий. Если такой баланс смещен в одну из сторон в этих отношениях, если нет определенности взаимных прав и обязанностей государства и общества, если отсутствует единое правовое пространство, то это может повлечь самые негативные последствия для страны, ослабление ее внешних и внутренних сил.

Таким примером служит феодальная раздробленность на Руси XII–XV веков, которая в первую очередь носила характер экономической и политической раздробленности. В книгах по истории экономики России отмечается, что страна перестала составлять единый экономический организм, стала экономически и политически раздробленной. Исчезли стабильные экономические связи[305]. Более того, в результате такой раздробленности почти полностью были ликвидированы процессы по организации монетного производства и, соответственно, денежного обращения. Лишь после освобождения от татаро-монгольского ига произошла централизация монетного дела на Руси. Вместе с тем отмечается и возрастание значимости бояр в период раздробленности, что ослабило княжескую власть ввиду того, что последние слишком полагались на них. При этом бояре могли не поддерживать своего князя, иметь владения в разных княжествах, которые по размеру могли превосходить вотчины мелкого князя. Князья стали раздавать «жалованные грамоты» боярам, освобождать от налогов боярские вотчины, устанавливать запреты на вмешательство в боярские дела государственных органов. Постепенно Русь перестала осознаваться как единое целое, князья стали

[305] Конотопов М.В. История экономики России : учебник / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. 7-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2008. С. 51.

заключать союзы против других князей с иностранными соседями (например, половцами)[306].

Как справедливо отмечает М.В. Конотопов, «раздробленность – опасная стадия экономического и политического развития. Раздробленные силы народа не могут оказать серьезное сопротивление угрозам извне»[307].

С учетом сказанного следует отметить, что в государстве должна быть создана централизованная система публичного управления, устойчивая властная вертикаль, но с элементами децентрализации отдельных полномочий, переданных соответствующим субъектам. А.А. Габов подчеркивает: «Конечной целью такого перераспределения управленческих функций является возможность принятия наиболее оптимальных управленческих решений на государственном, региональном и местном уровнях, а также во всех регулируемых сферах жизнедеятельности»[308].

Публичная финансовая деятельность – особый вид государственного управления, от которого зависит устойчивость и развитие страны. Поэтому выстраивание правильных межбюджетных отношений напрямую связано с процессом разграничения полномочий. Полномочия и их правильное распределение являются важной составляющей эффективной публичной финансовой деятельности. Во многих определениях финансовой деятельности государства и муниципальных образований содержание полномочий, так или иначе, связывается с формированием, перераспределением и использованием фондов денежных средств[309] или с деятельностью по «созданию оптимальных условий, побуждающих в нужном для публичного субъекта направлении к образованию, распределению и использованию децентрализованных фондов

---

[306] См.: там же. С. 51–54.
[307] Там же.
[308] Габов А.А. Централизация и децентрализация: проблемы понятий // Вестник КрасГАУ. 2013. № 2. С. 129.
[309] См. например: Финансовое право : учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. Москва : Проспект, 2012. С. 5.

денежных средств (в том числе частных фондов денежных средств субъектов предпринимательской деятельности)»[310].

Н.И. Химичева и Е.В. Покачалова выделили ряд принципов финансового права, среди которых обращают на себя внимание отдельные принципы «федерализма и равноправия субъектов РФ в области финансовой деятельности государства», «самостоятельности органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов», «распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной властей»[311]. Наряду с этим авторы подчёркивают значимость принципа федерализма, предполагающего направленность финансово-правового регулирования на сочетание общефедеративных интересов с интересами субъектов РФ, на обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами выполнения функций, имеющих значение как для Российской Федерации в целом, так и для жизнедеятельности и самостоятельности в рамках Конституции РФ субъектов РФ.

Так, действующая Конституция РФ в статьях 71, 72 закрепляет предметы исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Что касается вопросов финансовой деятельности, к исключительному ведению Российской Федерации относятся вопросы управления федеральной государственной собственностью; установления основ федеральной политики и федеральных программ, в частности экономического характера; установления правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирования, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические

---

[310] Ашмарина Е.М. Соотношение институтов предпринимательского и финансового права на примере правового обеспечения финансового контроля // Вопросы экономики и права. 2016. № 94. С. 39.

[311] Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалов. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 46 (авторы главы – Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова).

службы, включая федеральные банки; федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития и др.

К совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ в сфере финансовой детальности законодатель отнес вопросы разграничения государственной собственности, установление общих принципов налогообложения и сборов, координацию внешнеэкономических связей субъектов РФ. Согласно статье 73 Конституции РФ, вне пределов этого ведения субъекты обладают всей полнотой государственной власти.

В действительности многие полномочия субъектов РФ определены в других статьях Конституции РФ. Так, например, согласно п. 3 ст. 67 «Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия», согласно п. 4, 5 ст. 76, вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Однако такие нормативные правовые акты не должны противоречить федеральным законам, принятым по вопросам исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Законодательство по разграничению предметов ведения и полномочий в системе публичной власти формировалось несколько десятилетий. Еще в 2001 году Президент РФ сформировал задачу перед Комиссией при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий, в которой подчеркнул, что федеративное государство должно функционировать таким образом, чтобы каждый уровень власти точно знал, за что и в какой степени он отвечает[312].

---

[312] Вступительное слово Президента РФ от 17.07.2001 на заседании Комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий. URL: kremlin. ru (дата обращения: 18.08.2023).

Сказанное подтверждает также и то, что необходимость формирования пределов осуществления полномочий в системе публичной власти назрела давно, поскольку любая неурегулированность отношений между публично-правовыми образованиями, стертые границы в их взаимодействии, непрозрачность тех или иных проводимых операций препятствуют экономическому развитию страны.

Разграничить предметы ведения и полномочия – означает определить границы, в которых будет действовать тот или иной субъект публичной власти, выполняя возложенные на него функции, не нарушая при этом законодательство. Это актуально и с позиции территориального аспекта. Справедливо пишет С.В. Нарутто: «Особенностями территории государства являются ограничение пределов осуществления государственной власти государственной границей»[313].

Примечательно, что категория полномочий сочетает в себе не только права, которыми наделены органы публичной власти, но и обязанности, невыполнение которых влечет за собой соответствующую ответственность. Так, думается, что разграничение предметов ведения и полномочий представляет собой универсальный триединый механизм, сочетающий в себе разграничение прав, обязанностей и ответственности. При этом разграничение предметов ведения относится к публично-правовым образованиям (по территориальному признаку), а полномочия – к органам власти или иным лицам, уполномоченным законодателем на совершение тех или иных действий.

С.Е. Чаннов связывает разграничение предметов ведения с политико-правовой децентрализацией и отмечает: «На первом уровне политико-правовой

[313] Нарутто С.В. Территориальные аспекты государственного суверенитета // Lex Russica (Русский закон). 2012. Т. 71. № 6. С. 1227.

децентрализации распределению подлежат не сами властные полномочия, а сферы общественной жизни, в которых они реализуются»[314].

При этом еще Ю.А. Тихомировым было отмечено: «Важнейшее значение предметов ведения обусловлено тем, что публичные функции государства как бы «переходят», трансформируются в предметы ведения федерации и ее субъектов. Это сферы их совместной и исключительной деятельности как объекта государственного воздействия»[315].

В научной литературе предметы ведения, применительно к органам публичной власти, описываются как некий круг вопросов, решение которых закреплено за соответствующим уровнем власти, в котором непосредственно органы власти осуществляют соответствующие и закрепленные за ними виды деятельности – функции[316]. Наряду с этим, существует общая категория «компетенция», под которой, как отмечают ученые, понимается сочетание предметов ведения и полномочий[317].

В сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований разграничение предметов ведения и полномочий реализуется особым образом. Например, примечательно, что федеральная власть при согласовании с субъектами РФ может передавать им свои отдельные полномочия с финансовым обеспечением их осуществления. При этом принцип самостоятельности субъектов РФ имеет место лишь в случаях, не закрепленных в Конституции РФ и вне пределов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Однако в финансовом праве существует важный принцип самостоятельности финансовой деятельности органов местного

---

[314] Чаннов С.Е. Разграничение полномочий по предметам совместного ведения в контексте бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. 2020. Т. 20. № 5. С. 13.
[315] Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 123.
[316] Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. 5-е изд., испр. и доп. Ростов н/Д: Феникс, 2010. С. 57.
[317] См.: там же. С. 57.

самоуправления, которая имеет свои гарантирующие начала, закрепленные в статьях 12, 130–133 Конституции РФ.

Так, п. 1 ст. 132 Конституции РФ гласит: «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи».

Подобная самостоятельность означает высокий уровень ответственности, поскольку перед уполномоченными органами публичной власти (отметим, что согласно п. 3 ст. 132 Конституции РФ, «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории») стоит задача изыскания финансовых ресурсов для эффективного достижения задач, что приводит к поиску дополнительных источников финансирования и увеличению дефицитов бюджетов.

В этой связи следует выделить стимулирующую функцию подобного разграничительного подхода по установлению пределов ведения и пределов полномочий.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 21.02.2023[318] года прозвучало поручение в адрес Администрации Президента РФ и Правительства РФ по представлению предложений о создании инструментов прямой поддержки лучших управленческих команд, практик в крупных, средних и небольших муниципалитетах. При этом В.В. Путин отметил: «Огромную роль в укреплении гражданского общества, в решении

[318] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21.02.2023 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета. 2023. 22 февраля. № 39.

повседневных проблем играет местное самоуправление – самый близкий к людям уровень публичной власти. От его работы во многом зависит доверие к государству в целом, социальное благополучие граждан, их уверенность в успешном развитии всей страны»[319].

Вопрос полномочий органов местного самоуправления при осуществлении последними финансовой деятельности также требует рассмотрения с позиции ответственности. Но ответственность здесь, как видится, двусторонняя, т.е. перед высшим властным субъектом – государством, а также перед гражданами (точнее, их ожиданиями). Примечательно, что пределы некоторой ответственности по осуществлению отдельных видов полномочий зависят от пределов выделенных финансовых ресурсов. В обоснование можно привести Определение Верховного Суда РФ № 306-ЭС14-2202 от 22 октября 2014 г., в котором озвучена интересная особенность выполнения государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления. Так, финансовое обеспечение таких полномочий осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций. В свою очередь органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление таких отдельных государственных полномочий только в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств[320].

Обобщая сказанное, хотелось бы отметить следующее: несмотря на длительный процесс выстраивания законодательства в сфере разграничения предметов ведения и полномочий в системе публичной власти, до сих пор в ряде случаев требуется судебное разрешение споров, так или иначе связанных с разграничением не только полномочий, но и ответственности.

---

[319] Там же.

[320] Определение Верховного Суда РФ № 306-ЭС14-2202 от 22 октября 2014 г. URL: https://sudact.ru/ (дата обращения: 18.08.2023).

Например, как следует из Определения Верховного Суда РФ по делу № 306-ЭС20-18969 от 14.12.2020 г., общество с ограниченной ответственностью «Инженерные сети» взыскало с Департамента муниципального имущества администрации Волгограда в пользу общества с ограниченной ответственностью «Инженерные сети» неосновательное обогащение в размере 338 539,70 руб., проценты за пользование чужими денежными средствами в размере 55 638,01 руб. и с Комитета по управлению государственным имуществом Волгоградской области за неосновательное обогащение – 3 146 706,62 руб., проценты за пользование чужими денежными средствами в размере 662 878,05 руб.[321]. Суть кассационной жалобы Комитета по управлению государственным имуществом Волгоградской области заключалась в несогласии с Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 27.08.2020, поскольку судом первой инстанции – решением Арбитражного суда Волгоградской области от 09.01.2020 – с департамента за счет средств казны муниципального образования «Городской округ – город-герой Волгоград» в пользу общества взыскано 3 485 246,32 руб. неосновательного обогащения в виде излишне уплаченной арендной платы по договору аренды земельного участка от 26.01.2012 № 10290, 727 531,81 руб. процентов за пользование чужими денежными средствами.

Так, Верховный Суд РФ установил, «что в бюджет городского округа зачисление средств осуществляется с учетом бюджетного законодательства Российской Федерации, соответственно, между бюджетом Волгоградской области и бюджетом Волгограда сложились межбюджетные отношения, которые регулируются бюджетным законодательством Российской Федерации. В этой связи дальнейшее межбюджетное распределение доходов от передачи в аренду неразграниченного земельного участка не влияет на обязанность одной из

[321] См.: там же.

сторон договора, в данном случае ответчика (арендодателя), возвратить истцу (арендатору) неосновательно полученные от него денежные средства (сверх имеющегося обязательства) и, более того, не может служить основанием для возложения этой обязанности на иных лиц, не участвующих в соответствующих гражданско-правовых отношениях сторон по договору[322].

С учетом изложенного резюмируем, что в законодательстве до сих пор имеются пробелы, связанные с осуществлением полномочий. Несмотря на то, что полномочия в сфере публичной власти разграничены Конституцией РФ и принятыми в соответствии с ее положениями нормативно-правовыми актами, не разграниченной остается ответственность публично-правовых образований. Неслучайно учеными-конституционалистами замечено, что для конституционно-правовой ответственности характерен отсылочный характер к другим нормативно-правовым актам, в которых эта ответственность иногда не устанавливается[323].

Отметим, что положения главы 24.1 БК РФ разграничивают полномочия органов, исполняющих судебные акты об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и устанавливают различный порядок их исполнения.

Таким образом, разграничение предметов ведения и полномочий публичной власти в сфере финансовой деятельности осложняется тем, что между хозяйствующими субъектами и органами власти могут заключаться гражданско-правовые сделки. И несмотря на то, что статьей 242.3 БК РФ установлен порядок исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда РФ) по денежным обязательствам

---

[322] См.: там же.

[323] См.: Пугачев А.Н. Конституционно-правовые санкции и их особенности // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. 2009. № 1. С. 284.

федеральных казенных учреждений, отдельные вопросы разграничения ответственности до сих пор остаются актуальными и требуют согласования интересов всех уровней власти для достижения государством, субъектами РФ и муниципальными образованиями поставленных целей и решения различного рода задач.

Сформулируем следующие выводы.

Пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности выполняют функцию поддержания баланса между централизацией и децентрализацией властных полномочий в стране, что подтверждается историческими событиями и конституционными нормами. Смещение такого баланса в сторону чрезмерной централизации или децентрализации, отсутствие четких правовых пределов полномочий и предметов ведения приводят к неопределенности взаимных прав и обязанностей государства и общества, разрушению единого правового пространства и ослаблению внутренних сил государства.

Пределы правового регулирования не только ограничивают властный произвол, но и обеспечивают эффективное взаимодействие ветвей власти и уровней власти, что имеет важность для публичной финансовой деятельности, представляющей собой особый вид государственного управления, от которого зависит устойчивость и развитие страны.

Разграничить предметы ведения и полномочия – означает определить границы, в которых будет действовать тот или иной субъект публичной власти, выполняя возложенные на него функции, не нарушая при этом законодательство.

Разграничение предметов ведения и полномочий представляет собой универсальный триединый механизм, сочетающий в себе разграничение прав, обязанностей и ответственности, определяющий границы действия субъектов публичной власти в сфере финансов. При этом разграничение предметов

ведения относится к публично-правовым образованиям (по территориальному признаку), а полномочий – к органам власти или иным лицам, уполномоченным законодателем на совершение тех или иных действий.

В сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований разграничение предметов ведения и полномочий реализуется через специфические механизмы, такие как передача полномочий федеральной власти субъектам РФ с финансовым обеспечением их осуществления, при сохранении самостоятельности субъектов РФ лишь в случаях, не закрепленных в Конституции РФ и вне пределов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Принцип самостоятельности финансовой деятельности органов местного самоуправления гарантирует управление муниципальной собственностью, формирование бюджетов и введение местных налогов, но одновременно возлагает высокую ответственность за поиск ресурсов и минимизацию дефицитов местных бюджетов. Это подчеркивает стимулирующую функцию разграничительного подхода по установлению пределов ведения и пределов полномочий, которая побуждает уровни власти к эффективному взаимодействию в единой системе публичной власти для достижения социально значимых задач.

Несмотря на то, что полномочия в сфере публичной власти разграничены Конституцией РФ и принятыми в соответствии с ее положениями нормативно-правовыми актами, не разграниченной остается ответственность публично-правовых образований.

Разграничение предметов ведения и полномочий публичной власти в сфере финансовой деятельности осложняется тем, что между хозяйствующими субъектами и органами власти могут заключаться гражданско-правовые сделки.

§ 3. Значение категории «интерес» для установления правовых пределов в публичной финансовой деятельности

Становление и развитие гражданского общества связано с существенным изменением социальных связей и структур, правовых и государственных отношений[324].

Существуют большое многообразие суждений об основах развития общественных отношений. Имеют место размышления о таком развитии как об инстинктивных процессах, протекающих вне сознания, и наоборот, об интеллектуальной составляющей в формировании правовых норм таким образом, чтобы задать вектор развития общественных отношений в различных сферах и, соответственно, обеспечивать контроль этого развития. Именно право задает рамки интересов, которые будут реализовываться в глобальном государственном масштабе.

Уяснение пределов правового регулирования и их значимости для государства невозможно без обращения к проблеме интереса как комплексного правового института, имеющего значение во всех отраслях российского права. Для осмысления публичной финансовой деятельности, имеющей значимость для развития государства, важность публичного и частного интереса невозможно переоценить, поскольку именно интерес задает цели, ради которых формируются, распределяются и используются публичные фонды денежных средств и финансовые ресурсы.

Ю.А. Тихомиров, описывая зарождение идей «публичного» и «частного» в праве, подчеркивает, что «позитивно существующее и действующее право является однородным понятием и целостным явлением»[325]. Автор выделил интерес как критерий «различения частного и публичного права», подчеркивая,

---

[324] Проблемы теории государства и права : Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Юристъ, 2005. С. 52.

[325] Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. М.: Издательство БЕК, 1995. С. 2.

что «для частного преимущественное значение имеют интересы отдельных лиц, их правовое положение и имущественные отношения, для публичного главными являются государственные интересы, правовое положение государства, его органов и должностных лиц, регулирование отношений, имеющих ярко выраженный общественный интерес»[326].

Существуют разные воззрения на критерии деления права на частное и публичное: в зависимости от соотношения юридического дерзновения и юридических возможностей[327], в зависимости от степени защищенности частного или публичного интереса[328], а также выдвигаемые возражения против деления права на частное и публичное[329], включая, например, мысль В.И. Ленина: «Мы ничего “частного” не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное»[330]. Видится оправданным рассматривать право как частное и публичное с позиции оценки в нем интереса как определяющей категории. Б.Б. Бидова справедливо отметила: «…интересы … определяют содержание и характер права: интерес есть непосредственный и основной правообразующий фактор, первооснова права»[331].

Ю.А. Тихомиров писал: «Развитие и углубление на рубеже веков идей правового государства не шло вопреки или параллельно с идеей разделения права на публичное и частное. Данный процесс выражал новое соотношение двух подсистем права, не столько их разграничение, сколько иное соотношение

---

[326] См.: там же. С. 2.
[327] Цит. по: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 5.
[328] Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). М.: Фирма «СПАРК». 1995. 461 с.
[329] Например, Остин. Цит. по: Васильев С.В. Частное и публичное право в России: Историко-теоретический анализ : дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 2002. 390 с.
[330] Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 44. С. 398.
[331] См. также: Бидова Б.Б. Правовое обеспечение национальных интересов: общетеоретическое исследование концептуальных основ: автореф. дисс. … д-ра юрид. наук. Грозный, 2021. С. 3.

между собой и нарастающее взаимопроникновение (принципов, институтов, норм»[332].

В настоящее время социально-политическая и экономическая реальность указывает также и на то, что нарастает взаимообусловленность и интеграция частных и публичных интересов: частные преобразуются в публичные, а публичные способствуют увеличению и развитию частных.

Категория интереса свойственна разным областям научных знаний: философии, психологии, праву и др. В толковом словаре русского языка под интересом понимается «нужды», «потребности», «выгода», «корысть»[333].

Для снятия острых общественных противоречий и ослабления социальных неравенств Д. Кейнс предложил новую экономическую стратегию, направленную на сочетание частного интереса с интересами общества[334], а Л. Эрхард в свою очередь пишет, что частный интерес может быть оправдан только тогда, когда он одновременно служит интересам общества[335].

В работах Р. Иериена содержится фундаментальная мысль о непостоянстве интереса как меры права[336]. Ученый также констатировал: «Истинная политика характеризуется дальнозоркостью по отношению к интересу»[337].

С.В. Рыбакова справедливо отметила: «Категория “интерес” непосредственным образом связана с категорией “потребности”»[338].

---

[332] Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 8–9.

[333] Толковый словарь русского языка : 72500 слов и 7500 фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; Российская АН, Ин-т рус. яз., Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Азъ, 1994.

[334] Кейнс Дж. М. Избранные произведения. М.: Экономика, 1993. 543 с.

[335] См.: Эрхард Л. Благосостояние для всех. М. 1991. С. 13.

[336] Иеринг, Р. Интерес и право : Правоспособность учредителей. Интерес и право. Непреодолимая сила: пер. с нем. / соч. Рудольфа фон Иеринга. Ярославль : Тип. Яросл. губ. зем. управы, 1880. С. 83.

[337] *Цит. по:* Дробышевский С.А. Интересы и право. С. 35.

[338] Рыбакова С.В. Правовое регулирование участия кредитных организаций в финансовой деятельности государства (опыт современной России): монография/ С.В. Рыбакова; под ред.

В юридической науке достаточно распространена дифференциация интересов на публичные и частные[339]. А.Д. Селюков считает, что интересы государства являются частью интересов общества[340]. Ю.А. Тихомировым публичный интерес понимается как «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит непременным условием и гарантией ее существования и развития»[341].

Думается, что законы и иные правовые акты последовательно обеспечивают признание, реализацию и защиту публичных интересов. Достигаются эти цели с помощью различных юридических средств, в зависимости от содержания, проявления и «веса» общественных интересов. Их виды приобретают в праве неодинаковое значение: а) как нормативные ориентиры действий, включая издание актов; б) как критерии различения правомерных и неправомерных актов; в) как фиксированные правовые нормы с присущей им структурой; г) как скрытая или явная мотивация правового поведения.

Современное государство справедливо можно характеризовать по содержанию публичных интересов в нем и способам их обеспечения. Поиск и удержание баланса, обеспечивающего взаимодействие общества, индивидов и государства в проекции публичных и частных интересов, – одна из задач государственного управления, основывающегося на конституционных началах.

Н.И. Химичевой; Федеральное агентство по образованию, ГОУВПО «Тамб. гос. ун-т им. Г.Р. Державина». Тамбов : Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2009. С. 101.

339 См. например: Хабриева Т.Я. Право и интересы // Журнал рос. права. 2005. № 12; Тихомиров Ю.А. Интерес в публичном и частном праве // Журнал рос. права. 2003. № 1; Михайлов С.В. Интерес как общенаучная категория и ее отражение в науке гражданского права // Государство и право. 1999. № 7; Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. № 10 и др.

340 Селюков А.Д. Учет диалектики публичных и частных интересов в процессе осуществления финансовой деятельности государства // Публичное право сегодня. 2016. № 1. С. 12–17.

341 Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2005. С. 6.

Взаимоуважение и взаимная ответственность служат основополагающими факторами для укрепления связи общества и государства, а это, в свою очередь, демонстрирует уровень демократического развития страны, эффективности и стабильности экономики, функционирования политической системы и т.п. В основе баланса частных и публичных интересов лежит право, которое является главным приоритетом для выстраивания базы их гармоничного соотношения. Столкновение частных и публичных интересов неизбежно, поскольку зачастую они противоречат друг другу. Путем правового воздействия минимизируется дисбаланс, находятся пути преодоления прямых противоречий.

Равновесие между частными и публичными интересами обусловливает формирование взаимодоверительных отношений общества и государства. Примером может служить формирование института самообложения граждан и возрастающие результаты его функционирования (доверие общества государству). Примечательно суждение: «Доверие к деньгам основано на доверии людей, и именно создание современных национальных государств смогло обеспечить достаточное доверие к своим суверенным валютам и центральным банкам»[342].

«Доверие к государственным институтам является важным объяснением социального доверия», – отмечается учеными[343].

Например, показателем доверия государства к обществу служит добровольный переход граждан на уплату налога на профессиональный

---

[342] Ямаока, Х. (2022). Цифровые валюты и будущее денег. In: Heckel, M., Waldenberger, F. (eds) Будущее финансовых систем в эпоху цифровых технологий. Перспективы в области права, бизнеса и инноваций. Спрингер, Сингапур. URL: https://doi.org/10.1007/978-981-16-7830-1_4 (дата обращения: 12.03.2024).

[343] Sønderskov, K.M., Dinesen, P.T. Trusting the State, Trusting Each Other? The Effect of Institutional Trust on Social Trust. Polit Behav 38, 179–202 (2016). URL: https://doi.org/10.1007/s11109-015-9322-8 (дата обращения: 12.03.2024).

доход[344]. Свобода экономической деятельности с введением рыночных отношений, а сейчас и электронной коммерции, заметно расширилась, и динамичное развитие частных интересов стало важной основой развития общественных интересов.

Однако когда происходит дисбаланс частных и публичных интересов, то функционирование общественных отношений теряет стабильность, происходят политические кризисы, авторитет закона и уровень доверия к власти стремительно падают. И именно правовые пределы, которыми законодатель очерчивает рамки допустимого поведения для участников тех или иных правоотношений, имеют уравнивающую силу для устранения такого дисбланса и поддержания устойчивости правовой системы в целом.

В.В. Путин сказал: «В условиях, когда все страны оказались в поиске баланса между неизбежными, но вынужденными ограничениями и необходимыми свободами, экспертная оценка нашего Совета была и остаётся крайне востребована»[345]. Вынужденные ограничения и необходимые свободы вполне могут указывать на взаимопроникновение публичных и частных интересов и их влияние на общую политику страны, где важную роль играет, в том числе, финансовая политика.

Тихомировым Ю.А. отмечено: «Один из уроков нэпа заключается в умении правильно находить и удерживать меру сочетания общих и частных интересов в государственной политике и праве»[346]. В условиях тоталитарной государственности правовая система приобрела черты публично-правовой системы, а право – преимущественно публичный характер. Также Ю.А. Тихомиров в совместном исследовании с Т.Я. Хабриевой заметили:

---

[344] Федеральный закон от 27 ноября 2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Налог на профессиональный доход"» // СЗ РФ. 2018. № 49 (часть I), ст. 7494.

[345] Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека от 10.12.2020. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/64638/videos (дата обращения: 12.03.2024).

[346] Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. М.: БЕК, 1995. С. 12.

«…интерес, отражающий потребности общества, государства и граждан, является главным двигателем правовой сферы»[347]. Люди же нуждаются в праве для реализации их осознанных потребностей.

В настоящее время учеными подчеркивается, что если метод юридического равенства для государства и общества необходим в первую очередь для упорядочения индивидуальных, коллективных и в целом частных интересов, чтобы они передавали друг другу эквивалент по сделке, то метод публичного права необходим для обеспечения равных интересов большинства членов общества на территории государства, в том числе решения проблем внешней угрозы, реализации тех или иных функций, связанных с организацией жизнедеятельности общества как целостного образования в пределах государственных границ[348].

А.Д. Селюковым и Т.В. Вершило замечено определяющее начало государства в публичном и частном праве, где важное значение приобретают метод юридического равенства и публично-правовой метод[349].

Наряду с этим А.Д. Селюков считает, что интересы государства являются частью интересов общества[350]. Одновременно недоработки формирования целеполагания сказываются на отношениях между двумя группами публичных субъектов. Речь идет, например, о распорядителях средств по расходам в государственных учреждениях. При этом не всегда права учреждения надлежащим образом обеспечены нормами права, вследствие чего оно не имеет

---

[347] Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А. Право и интересы // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 16.

[348] Селюков А.Д., Вершило Т.А. Противоречия публично-правового метода и возможности защиты публичных интересов через целеполагание в законодательстве // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2021. № 2 (61). С. 77.

[349] См.: там же. С. 77.

[350] Селюков А.Д. Учет диалектики публичных и частных интересов в процессе осуществления финансовой деятельности государства // Публичное право сегодня. 2016. № 1. С. 12.

возможности осуществить свою миссию и реализовать свои публичные интересы[351].

При принятии решений органами исполнительной власти так или иначе затрагиваются публичные интересы общества, однако предметом судебных споров это, как правило, не становится. Примером этому может служить деятельность Счетной палаты РФ. Так, в случае обнаружения ею недостатков в бюджетной деятельности органов исполнительной власти, как правило, это не приводит к судебным спорам. Подчеркнем, что в перечне задач Счетной палаты РФ также отсутствует задача привлечения к ответственности проверяемых субъектов в случае выявления нарушений законодательства, сами контрольно-счетные органы не вправе вмешиваться в деятельность исполнительных органов власти.

Конституционный Суд РФ поддерживает идею баланса частных и публичных интересов. Например, по мнению Конституционного Суда РФ, при регулировании налоговых отношений необходимо соблюдение баланса частных и публичных интересов как конституционно защищаемых ценностей, несмотря на публично-правовой характер обязанности платить законом установленные налоги и сборы[352].

Особое значение для современного общества имеет публичный интерес в сфере финансов. Более того, ряд ученых подчеркивают приоритет публичных интересов в финансовой деятельности. Например, Н.И. Химичева выделяла принцип приоритета публичных интересов в правовом регулировании отношений в области финансовой деятельности государства и муниципальных

---

[351] Селюков А.Д., Вершило Т.А. Указ. соч. С. 81.

[352] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 4.

образований[353]. Предназначение принципа – использование финансово-правовых институтов в целях государственного регулирования экономики, исходя из общезначимых задач общества. Эта идея поддерживается и Е.В. Покачаловой[354].

Наряду с принципом приоритета публичных интересов Ю.А. Крохина пишет о принципе сочетания публичных и частных интересов в финансовом праве. Вместе с тем автор подчеркивает: «Финансовое право, оставаясь по природе публичным, не может не использовать в определенных пределах частноправовые приемы правового регулирования»[355].

Н.А. Поветкина пишет, что применительно к финансовой сфере ключевым и первостепенным выступает публичный интерес[356], а деятельность государства в сфере формирования доходов бюджетов «пронизана идеей приоритета публичных интересов»[357].

В науке существует мнение, что на преобразование экономических отношений в финансовые влияет не столько государство, сколько публичный интерес, вынуждающий государство регулировать часть денежного оборота императивными методами, а не гражданско-правовыми[358]. Однако учитывая, что современное общество активно стремится к самостоятельности и свободе,

---

[353] Финансовое право : Учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000. С. 77.

[354] Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. 2013. № 6. С. 10.

[355] Крохина Ю.А. Принцип сочетания частных и публичных интересов в финансовом праве // Финансовое право. 2012. № 5. С. 8.

[356] Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения: дис. … д.ю.н. М. 2016. С. 28.

[357] Поветкина Н.А. Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ // Журнал российского права. 2015. № 5. С. 101–110; она же: Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / под ред. И.И. Кучерова. М.: ИЗиСП, Контракт, 2016. 344 с.

[358] Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. М.: Эксмо, 2008. С. 66. Цит. по: Становление финансового права России (теория и практика особой формы публичного права): монография / Г.Г. Пиликин; под общ. ред. проф. С.В. Запольского. М.: ООО «Юридическая фирма контракт», 2017. С. 81.

особенно в экономическом плане, государство должно балансировать, смещать императивные рамки воздействия на участников современных экономических отношений в сторону диспозитивных норм, вместе с тем преобразовывая механизмы финансового контроля для недопущения различного рода угроз.

Современная архитектура финансового права отличается высокой динамикой возникновения новых институтов, расширения сферы публичной финансовой деятельности. Вместе с тем в финансово-правовой науке отмечается, что происходит существенный сдвиг в методологии регулирования финансовых отношений посредством расширения диспозитивных начал[359].

Ключевым элементом для обеспечения полноценного взаимодействия общества и государства является согласование публичных и частных интересов, которые, так или иначе, заложены в мотиве их поведения. Каждый гражданин стремится к удовлетворению личных интересов, что, в свою очередь, может соответствовать либо не соответствовать интересам государства. Интерес государства по логике содержания современных правовых норм обусловлен интересами общества, удовлетворение потребностей которого является одной из первоочередных задач.

Н.В. Омелёхина справедливо подчеркивает, что в финансово-правовой сфере баланс интересов следует рассматривать не как количественный, а как содержательный аспект, которому присуща «степень учета» частных интересов при формировании государственных и муниципальных интересов[360].

О.Ю. Бакаева и Н.А. Погодина заметили: «Вырабатываемые государством публичные интересы выступают фундаментом для создания и функционирования государственных и общественных институтов»[361].

---

[359] Андриевский К.В. Финансово-правовые режимы: дис. … д.ю.н. М. 2022. С. 5.
[360] См.: там же.
[361] О.Ю. Бакаева, Н.А. Погодина. О соотношении частных и публичных интересов// Журнал российского права. 2011. № 4 (172). С. 36.

В настоящее время в политической, экономической и правовой практике наблюдается тенденция использования термина «национальный интерес», который выступает важным ориентиром для формирования государственной политики.

В юридической науке этот вопрос тоже освещается. Ученые зачастую констатируют наличие неразрывных составляющих национального интереса – частного интереса граждан и интереса государства[362]. Профессор В.П. Павлов в исследовании, посвященном национальным и государственным интересам в истории России, справедливо отметил, что понятийный аппарат наших общественных наук изобилует противоречиями, обращая внимание на термин «нация» и соответственно «национальные интересы», утверждая, что, несмотря на то что термин «национальные интересы» часто применяется в документах и выступлениях официальных лиц, «российское общество пока не нация»[363].

Ученый пишет также и об экономических интересах, предлагая «четырехчленный субъектный состав носителей этих интересов»: государство как носитель политической власти; предпринимательское сообщество как носитель экономической власти; основная часть населения, в состав которой входят граждане, работающие по найму, иждивенцы и пенсионеры; индивид[364].

В.П. Павлов также подчеркивает, что «от степени самоорганизованности названных субъектов, которая выражается в развитой институциональной структуре взаимодействия между разными уровнями данной системы, необходимой для согласования несовпадающих внутрисистемных интересов,

---

[362] См., например: Соколов В. Национальные экономические интересы: выработка консенсуса //Мировая экономика и международные отношения, 1996, № 3. С. 8; Баранов В.М. Деструктивное воздействие права на национальные интересы // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 87.

[363] Павлов В.П. Национальные и государственные интересы в истории России // Россия: тенденции и перспективы развития. 2022. № 17–1. С. 231.

[364] См.: там же. С. 231.

зависит слаженность и эффективность функционирования экономики страны в целом»[365].

Понятие национальных интересов закреплено в Указе Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»[366], под которыми понимаются «объективно значимые потребности личности, общества и государства в безопасности и устойчивом развитии». Ранее определение национальных интересов закреплялось в Указе Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации»[367]: «Национальные интересы России – это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах. Они носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства. Национальные интересы обеспечиваются институтами государственной власти, осуществляющими свои функции в том числе во взаимодействии с действующими на основе Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации общественными организациями».

При этом в разделе II Указа раскрывалось содержание следующих понятий: «Интересы личности состоят в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина.

---

[365] Там же.
[366] СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II), ст. 5351.
[367] Российская газета. 1997. 26 декабря. № 247.

Интересы общества состоят в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России.

Интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества».

При рассмотрении публичных и частных интересов, и, как видится, их совокупности – национальных интересов, нельзя игнорировать факт, что насаждаемая коллективным Западом политическая стратегия культа силы и страха, гонки вооружений и экономических санкций составляет и определяет в глобальных масштабах гибридный образ жизни цивилизаций.

П.А. Сорокин в научном труде «Социальная и культурная динамика» еще в 2006 году описал картину будущего, указав на «трагическое зрелище западного общества и его культуры». По мнению исследователя, в основе системного кризиса лежит стирание границ между «истинным и ложным» пониманием ценностей и целей жизни человека и общества, что ведет к интеллектуальному и социальному хаосу[368]. Опираясь на данный тезис, можно сказать, что стирание границ между частными, публичными и государственными интересами также грозит хаосом и конфликтами в правопонимании и, соответственно, правоприменении.

Принимая во внимание данные воззрения, считаем, что в настоящее время в условиях внешнеполитической обстановки все актуальнее говорить именно о национальных интересах государства, которыми должны

[368] Сорокин П.А. Социальная и культурная динамика / пер. с англ., вст. статья и комментарии В.В. Сапова. М.: Астрель, 2006. С. 880–883.

руководствоваться органы власти при осуществлении публичной финансовой деятельности.

Видится, что национальные интересы в Российской Федерации – формализованное понятие, включающее в себя государственный интерес, публичные интересы российского общества, а также интересы частных лиц. Реализация национальных интересов – поддержание и защита ценностей, определенных Конституцией РФ, сохранение баланса между интересами государства (политическими интересами), общества (социальными), бизнеса (экономическими) и отдельных лиц (частными). Пределы правового регулирования служат системой сдержек и противовесов этих интересов.

Отметим, что Президентом РФ неоднократно подчеркивалась важность формирования многополярного мира[369], и эта масштабная политическая цель не может не отражаться на публичной финансовой деятельности в Российской Федерации.

Следует обратить внимание, что происходит формирование и укрепление доверительных отношений общества и государства, а это так или иначе обеспечивается установлением баланса прав и обязанностей как граждан по отношению к государству, так и государства в отношении к гражданам. Вместе с тем наблюдается формирование новых гарантий как основы удовлетворения публичных интересов со стороны государства.

Публичные интересы в области права направлены на достижение благополучия общества. Это интересы, которые выходят за рамки интересов отдельных лиц или определенных групп и направлены на содействие общему благу, стабильности и процветанию общества в целом. Вместе с тем именно публичные интересы играют важную роль в формировании законов, политики и

[369] Например: Встреча В.В. Путина с участниками Всемирного фестиваля молодёжи. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/73616 (дата обращения: 21.03.2024); Статья В.В. Путина «Россия и Африка: объединяя усилия для мира, прогресса и успешного будущего». URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/71719 (дата обращения: 21.03.2024) и др.

правовых решений в различных областях права и государственного управления, включая финансовую деятельность государства и муниципальных образований.

Достижение поставленных государством задач для удовлетворения публичных интересов требует использования экономических инструментов.

Как подчеркивается учеными: «Управление при помощи денег является наиболее эффективным регулятором общественных отношений»[370]. В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела 1 части Гражданского кодекса Российской Федерации» дано определение публичных интересов как «интересы неопределенного круга лиц, обеспечения безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды»[371].

Связь категории интереса с публичной финансовой деятельностью трудно переоценить.

Главной отличительной чертой финансовой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления является ее социальная направленность на общественные потребности, интересы общества. И учитывая, что финансовая деятельность носит публичный характер, видится целесообразным обратиться к одному из принципов финансового права: принципу приоритета публичных интересов.

А.А. Нечай пишет, что публичные финансы связаны с удовлетворением всех видов публичного интереса[372]. А.Д. Селюков указывает на то, что государство будет проводить политику, максимально соответствующую ожиданиям и коренным интересам большинства населения. Повысится и

---

[370] Финансовое право : учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. Москва : Проспект, 2012. С. 5.

[371] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела 1 части Гражданского кодекса Российской Федерации». Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

[372] Нечай А.А. Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве: дис. … д.ю.н. Киев: 2005. С. 10, 15–16.

ответственность органов публичной власти за надлежащий уровень обеспечения потребностей общества[373].

С.В. Рыбакова замечает: «Как финансовая, так и все иные сферы деятельности современного Российского государства имеют своим вектором публичный интерес»[374]. Р.В. Ткаченко отмечает: «Обусловленное объективными потребностями общества в инновационном развитии видоизменение финансовой системы страны предъявляет качественно новые требования к организации публичной финансовой деятельности в Российской Федерации»[375].

От эффективной финансовой деятельности зависит ряд факторов: справедливая социальная политика, устранение дисбаланса частных и публичных интересов, формирование материальной основы для функционирования всего государства в целом.

Посредством финансовой деятельности государство воздействует на разнообразные социально-экономические процессы. Используя различные подходы к ее осуществлению, государство может оказывать как прямую финансовую поддержку различным участникам финансовых правоотношений, так и косвенную. От финансовой деятельности зависит развитие федеративных правоотношений.

Учеными отмечается, что «как составная часть механизма государственного управления и регулирования социально-экономических процессов финансовая деятельность содержит широкие возможности воздействия на развитие рыночных отношений»[376].

---

[373] Принципы финансового права : монография / под ред. И.А. Цинделиани. Москва: Проспект, 2022. С. 39.
[374] Рыбакова С.В. Указ. соч. С. 98.
[375] Ткаченко Р.В. Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества: дисс. … д.ю.н. М.: 2022. С. 4.
[376] Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма. ИНФРА-М, 2017. С. 89.

А.Д. Селюков подчеркивает: «Сферу финансовой деятельности государства мы чаще всего наблюдаем как сферу, где основной целью правовой обеспеченности финансовых правоотношений стало решение процедурных вопросов, вследствие чего результатами использования бюджетных ресурсов стали выступать показатели “освоенности” средств, но не конечные результаты их использования»[377].

Следует согласиться с позицией автора, который пишет: «Будучи по своей сущности внеправовым явлением, но оформленная нормами права, финансовая деятельность государства порождает различные виды правоотношений, применяя публично-правовой и частноправовые методы. Она есть причинная основа, относительно которой складываются финансовые и иные правоотношения. Для целей правового обеспечения финансовая деятельность государства выступает как интегральное, комплексное явление, обеспечивающее возникновение различных типов правоотношений»[378].

Для снятия острых общественных противоречий и ослабления социальных неравенств Д. Кейнс предложил новую экономическую стратегию, направленную на сочетание частного интереса с интересами общества. Л. Эрхард писал, что частный интерес может быть оправдан только тогда, когда он одновременно служит интересам общества[379].

Дж. Ролзом предложена теория справедливости, в основе которой лежит общественный договор о справедливости, где справедливость идентифицируется с беспристрастностью. Дж. Ролз утверждает, что наиболее рациональным решением для сторон в исходной позиции являются два принципа справедливости: первый принцип гарантирует равные основные

---

[377] Селюков А.Д. Принцип приоритета публичных интересов в финансовом праве. В книге: Принципы финансового права. Монография. Под редакцией И.А. Цинделиани. Москва, 2022. С. 39.

[378] Принципы финансового права : монография / под ред. И.А. Цинделиани. Москва: Проспект, 2022. С. 41.

[379] См.: Благосостояние для всех : [Пер. с нем.] / Людвиг Эрхард; Акад. нар. хоз-ва при Правительстве Рос. Федерации. Москва : Дело, 2001. С. 13.

права и свободы, необходимые для обеспечения фундаментальных интересов свободных и равноправных граждан и для реализации широкого спектра концепций добра. Второй принцип регулирует допустимое социальное и экономическое неравенство. Второй принцип требует, чтобы экономическое неравенство в доходах, богатстве, полномочиях и прерогативах было организовано таким образом, чтобы приносить максимальную пользу наименее обеспеченным членам общества, делая их более обеспеченными, чем они были бы в любой альтернативной экономической системе (принцип различия)[380].

Таким образом, обобщая вышеизложенное, можно резюмировать, что эффективность публичной финансовой деятельности строится на ряде факторов, среди которых важное место занимает деятельность государства (не только финансовая) по обеспечению баланса частных и публичных интересов. Для недопущения социальных неравенств необходимо учитывать частные интересы, которые в определённом смысле должны служить интересам общества и государства в целом. Публичный интерес имеет важное значение и в процессах преобразования экономических отношений в финансовые при осуществлении деятельности по формированию, распределению и использованию публичных фондов денежных средств. Наряду с этим в аспекте публичного права следует учитывать вопрос доверия общества к государственным институтам, наращивания этого социально ценного ресурса для повышения эффективности публичной финансовой деятельности.

С учетом изложенного сделаем следующие выводы:

В условиях того, что современное общество активно стремится к самостоятельности и свободе, особенно в экономическом плане, государство должно балансировать, смещать императивные рамки воздействия на участников современных экономических отношений в сторону диспозитивных

---

[380] Стэнфордская энциклопедия философии. URL: https://plato.stanford.edu/entries/original-position/ (дата обращения: 12.03.2024).

норм, вместе с тем преобразовывая механизмы финансового контроля для недопущения угроз.

В современных реалиях для осуществления публичной финансовой деятельности все большее значение приобретают национальные интересы государства.

Реализация национальных интересов – поддержание и защита ценностей, определенных Конституцией РФ, сохранение баланса между интересами государства (политическими интересами), общества (социальными), бизнеса (экономическими) и отдельных лиц (частными). Пределы правового регулирования служат системой сдержек и противовесов этих интересов.

Эффективность публичной финансовой деятельности строится на ряде факторов, среди которых важное место занимает деятельность государства (не только финансовая) по обеспечению баланса частных и публичных интересов. Для недопущения социальных неравенств необходимо учитывать частные интересы, которые в определённом смысле должны служить интересам общества и государства в целом. В аспекте публичного права следует учитывать вопрос доверия общества к государственным институтам, наращивания этого социально ценного ресурса для повышения эффективности публичной финансовой деятельности.

Таким образом, можно отметить, что в современных условиях понятие «публичный интерес» вполне допустимо считать абстрактно-теоретическим и в определенной степени собирательным понятием, включающим в себя сбалансированные интересы граждан, бизнеса, некоммерческих организаций и государства. При этом реализация и защита таких интересов должна сопровождаться правовыми гарантиями со стороны государства, чтобы максимально обеспечить баланс таких интересов.

Основами правовых гарантий в стране являются правовая безопасность и правовая предсказуемость, что необходимо для стабильного развития и укрепления конституционной демократии государства.

Публичный интерес связан не просто с гарантиями соблюдения прав и законных интересов граждан, бизнеса и государства, но и с гарантиями правовой безопасности. Он инертен, растет по мере того, как меняются запросы общества. Государство может предопределить этот интерес: создать социально-экономические условия, государственные программы и сформировать иные условия, создающие общественный интерес.

Следует подчеркнуть, что публичный интерес и национальный интерес не являются одним и тем же, несмотря на то что близки по содержательному смыслу. Национальные интересы Российской Федерации отражают стратегические приоритеты страны как суверенного субъекта международных отношений, имеют ориентированность на защиту суверенитета и экономической стабильности Российской Федерации в международном аспекте, в то время как публичные интересы представляют собой интересы общества в целом, которые государство обязано защищать посредством публичного права. Они носят преимущественно внутригосударственный характер.

Думается, что национальные интересы имеют глобальный и стратегический масштаб, их защита выражается в защите Российской Федерации как нации в целом, ее коллективной идентичности и суверенитете. Публичным же интересам свойственен внутренний и социальный масштаб (защита интересов граждан и общества внутри страны), где государство выступает гарантом, защищая интересы граждан, общественных объединений, бизнеса и некоммерческих организаций.

Соотнося национальные и публичные интересы, можно резюмировать, что публичный интерес является важнейшей частью национального интереса.

§ 4. Понятие и субъектный состав публичной финансовой деятельности в России

Несмотря на то, что финансовая деятельность государства и муниципальных образований является одной из базовых категорий финансового права, признаки которой были достаточно глубоко изучены и описаны в трудах многих ученых-финансоведов, современные реалии – глобализация, цифровизация, экономические санкции, а также возникновение новых институтов и модификация системы финансового законодательства – предопределили формирование обновленной теории публичной финансовой деятельности.

Понятие финансовой деятельности является достаточно устоявшимся в финансовом праве, имеющим много определений, сущность которого отражается в научной литературе, посвященной вопросам финансового права: учебниках[381], монографических исследованиях[382], диссертациях[383], в статьях российских и зарубежных периодических изданий[384].

---

[381] См. например: Финансовое право : учебник / А.Ю. Ильин и др.; под ред. И.И. Кучерова. М.: Эксмо, 2011. С. 107; Финансовое право : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / А.Б. Быля, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2010. С. 9.

[382] Соколова Э.Д. Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: ИД «Юриспруденция», 2007; Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2019; Запольский С.В. Теория финансового права: Научные очерки. М.: РАП, 2010. 371 с. и др.

[383] Лисицын Д.А. Финансовая деятельность государства: содержание, методы осуществления: дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. 215 с.; Лукьянова Т.Г. Финансовая деятельность государства как правовая категория: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2008. 23 с.; Пащенко К.А. Правовое регулирование муниципальной финансовой деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2004. 28 с.; Савостьянова С.А. Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 27 с.

[384] Пилипенко А.А. Структурно-модификационные аспекты познания категории «финансовая деятельность государства» // Финансовое право. 2007. № 1. С. 2–6; Селюков А.Д. Факторы целеполагания финансовой деятельности государства // Политика и общество. 2013. № 4. С. 386–393; Селюков А.Д. Объект финансовой деятельности

При этом важно оговориться, что в большинстве научных работ чаще упоминается термин «финансовая деятельность государства и муниципальных образований», что, как видится, требует либо содержательного терминологического преобразования в «публичную финансовую деятельность», либо научного поиска имеющихся различий между признаками названных категорий. Так или иначе, это обусловлено меняющейся сущностью финансовых правоотношений.

Современная теория публичной финансовой деятельности во многом предопределена научными концепциями прошлых лет. При этом проблема сущности такой деятельности волновала ученых со времен становления финансово-правовой науки и советской школы финансового права. Научные изыскания показывают, что категория «финансовая деятельность государства» в науке финансового права впервые нашла свое отражение в учебном пособии М.А. Гурвича (1952 г.), а также более подробно анализировалась в учебнике под редакцией Е.А. Ровинского (1961 г.). После этого данная категория исследовалась в различных интерпретациях в других учебниках и учебных пособиях.

Так, например, М.А. Гурвич под финансовой деятельностью понимал деятельность органов государственной власти и государственного управления в области мобилизации денежных ресурсов и их распределения[385].

Е.А. Ровинский подчеркивал, что через финансовую деятельность государства отражается и осуществляется взаимосвязь государства, экономики и общества[386].

государства для целей финансово-правового регулирования // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2015. № 3 (16). С. 49–53; Шагиева Р.В. Теоретические основы исследования финансовой деятельности в науке финансового права // Административное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 375–383 и др.

[385] См.: Гурвич А.М. Советское финансовое право. М., 1952. С. 20.

[386] См.: Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е.А. Ровинский. М.: Госюриздат, 1960. С. 6–7.

В.В. Бесчеревных отмечал, что «по своему содержанию, методам и формам финансовая деятельность в большей своей части является разновидностью исполнительно-распорядительной управленческой деятельности и осуществляется органами советского государственного управления»[387].

В более современных исследованиях по финансовому праву также актуальна проблема выработки определения финансовой деятельности.

Н.И. Химичева определяла финансовою деятельность государства через функции, осуществляемые им: «планомерное образование (формирование), распределение и использование фондов (финансовых ресурсов) в целях обеспечения реализации задач социально-экономического развития, обороноспособности и безопасности страны, а также деятельности государственных органов»[388]. Финансовая деятельность муниципальных образований, – писала ученый, – представляет собой осуществление функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию муниципальных (местных) денежных фондов в целях реализации социально-экономических задач местного значения и обеспечения финансовыми ресурсами деятельности органов местного самоуправления[389].

По мнению О.Н. Горбуновой, финансовая деятельность государства – деятельность государства по образованию, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивающих бесперебойное функционирование государства на каждом данном этапе общественного развития[390].

---

[387] Цит. по: Советское административное право: основы управления народным хозяйством / под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, М.И. Пискотина. М.: Юрид. Лит., 1981. С. 258.

[388] Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма. ИНФРА-М, 2017. С. 87.

[389] См.: там же. С. 87.

[390] Финансовое право : учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ. С. 16.

Е.Ю. Грачева определяет финансовую деятельность государства и муниципальных образований в более уточненном формате, а именно как «организационную деятельность уполномоченных органов и субъектов по образованию, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях эффективного функционирования государства и муниципальных образований и выполнения ими стоящих перед ними задач»[391].

Схожее толкование финансовой деятельности государства можно встретить в трудах Э.Д. Соколовой, которая понимает под ней «особый вид государственной деятельности: это организационные и фактические действия органов государства, направленные на создание, распределение и использование фондов денежных средств, как централизованных, так и децентрализованных, необходимых для обеспечения финансовыми ресурсами органов государства всех трех ветвей власти, осуществления мероприятий по внутренней безопасности и обороне страны, выполнения национальных программ социально-экономического развития и удовлетворения иных потребностей общества»[392]. «Органы местного самоуправления, – пишет Э.Д. Соколова, – также осуществляют финансовую деятельность по созданию, распределению и использованию фондов денежных средств, необходимых для финансового обеспечения решения вопросов местного значения»[393].

Н.М. Казанцев пишет более широко: «Финансовая деятельность – это осуществление действий, отношений, состояний любым частным или публичным субъектом по созданию, оплате, обращению, обмену, накоплению, реализации и контролю прав мерной ценности посредством денежных знаков,

---

[391] См.: там же. С. 5.
[392] Очерки финансово-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. Москва – Харьков : Право, 2011. С. 63.
[393] См.: там же. С. 63.

ценных бумаг, иных финансовых инструментов мерной ценности и документов»[394].

В.Н. Ульянова под финансовой деятельностью государства и муниципальных образований понимает «непрерывную реализацию органами власти их функций по формированию и распределению (перераспределению) финансовых ресурсов посредством денежных фондов для обеспечения ими публичных функций»[395].

А.А. Нечай выделяет «этапы формирования, управления (инвестирования), распределения и потребления (использования) таких денежных фондов»[396].

А.И. Худяков, напротив, предлагает исключить из состава финансовой деятельности действия по использованию денежных фондов, поскольку «отношения, возникающие в ходе этих действий, не являются финансовыми ни с экономической, ни с правовой стороны, и поэтому понятием финансовой деятельности не охватываются»[397].

Видится, что основными составляющими понятия финансовая деятельность являются функции государства и муниципальных образований (формирование, распределение, использование, контроль), а также фонды денежных средств как объект, на который направлено управленческое воздействие или с которым связано выполнение этих функций.

---

[394] Финансовое право : учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. С.В. Запольского. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2015. Серия : Бакалавр. Академический курс. С. 34.

[395] Финансовое право. Учебник / под ред. проф. Е.Ю. Грачевой. М.: Право и закон, КолоС, 2003. С. 18. Цит. по: Соколова Э.Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: дис. … д.ю.н. М. 2008. С. 66–67.

[396] Нечай А.А. Проблемы правового регулирования публичных расходов // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. М. Харьков, 2011. С. 297.

[397] Худяков А.И. Избранные труды по финансовому праву / сост. М.К. Сулейменов, Е.В. Порохов, М.В. Карасева, А.Т. Шаукенов. СпБ.: Издательство «Юридический центр-Пресс», 2010. С. 79.

Остановимся подробнее на объекте.

А.И. Худяков провел широкий анализ существующих в науке взглядов на вопрос финансовой деятельности государства, возражая против мнения ученых, выделяющих в качестве объекта финансовой деятельности государства негосударственные денежные фонды[398]. С его точки зрения, подобное суждение может фактически означать, что денежные фонды негосударственных организаций, опосредуемые категорией «частные финансы», выступают объектом финансового права наравне с государственными денежными фондами, которые выражают государственные интересы. А.И. Худяков подчеркнул, что «…сфера финансовой деятельности государства должна быть ограничена государственными денежными фондами»[399].

Э.Д. Соколова на эту позицию заметила, что включение негосударственных денежных фондов в объекты финансовой деятельности государства не означает установления единого правового режима для государственных и негосударственных денежных фондов[400]. Ученый подчеркнула, что «государство и муниципальные образования предусматривают правила игры в сфере финансов как для субъектов, действующих на праве государственной и муниципальной собственности, так и для субъектов, функционирующих на праве частной собственности», где более «жесткие» правила устанавливаются для первой группы субъектов[401].

Ряд ученых в понятие финансовой системы включают государственные и муниципальные централизованные фонды, государственные и муниципальные децентрализованные фонды, частные децентрализованные фонды[402]

---

[398] Цит. по: Соколова Э.Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: дис. … д.ю.н. М. 2008. С. 68.
[399] Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. 2001. С. 16, 17.
[400] См.: Соколова Э.Д. Указ. соч. С. 68.
[401] См.: там же. С. 68.
[402] Правовые основы регулирования финансовой деятельности: учебник для среднего профессионального образования / Е.М. Ашмарина [и др.] под редакцией Е.М. Ашмариной. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2024. С. 25.

(отношения в этой сфере осуществляются с учетом интересов властного субъекта, с применением тех или иных рычагов, стимулирующих образование, распределение и использование фондов денежных средств или для решения иных государственных задач). А.Э. Лоскутов, определяя финансовую деятельность, отметил, что она осуществляется посредством использования финансовой системы государства[403].

Уникальность финансовой системы состоит в том, что она включает в себя финансовые отношения, посредством которых образуются денежные фонды (ресурсы)[404].

Все фонды денежных средств в государстве подразделяются на централизованные и децентрализованные, которые взаимно увязаны и взаимно обусловлены. К централизованным фондам денежных средств и централизованным финансам относятся денежные средства, поступающие в распоряжение государства как властвующего субъекта. К ним относятся прежде всего все средства, аккумулируемые в бюджетной системе государства, государственные внебюджетные фонды, государственное страхование – имущественное и личное, кредит (государственный и банковский). К децентрализованным фондам денежных средств относятся финансы предприятий и организаций всех форм собственности, образуемые как за счет собственных ресурсов, так и за счет бюджетных ассигнований, а также отраслевые и межотраслевые внебюджетные фонды.

В связи с изменением экономики очень важно понять роль государства в регулировании, аккумуляции, перераспределении и использовании централизованных и децентрализованных фондов денежных средств.

---

[403] Лоскутов А.Э. Распределение налоговых доходов между государственными и местными бюджетами: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис… к.ю.н. Саратов, 2006. С. 3.
[404] Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма. ИНФРА-М, 2017. С. 30.

В отношении централизованных фондов государство выступает полноправным хозяином и может принудительно обеспечивать свои доходы через систему налогов, пошлин, сборов, эмиссии денег и т.д. Рассматривая внутриотраслевые фонды денежных средств, следует учитывать не только их связи с бюджетом, но и их связи между собой[405].

О.Н. Горбунова пишет: «Любая финансовая деятельность в государстве связана с аккумуляцией доходов и проведением необходимых расходов. Расходы могут превышать реально имеющиеся доходы, получаемые в целом в государственном хозяйстве, и тогда государство начинает изыскивать дополнительные источники доходов для покрытия необходимых расходов, для чего используется банковский или государственный кредит, выпуск в обращение ценных бумаг, и в целом централизованные фонды, в частности бюджетная система, планируются с бюджетным дефицитом. Если же доходы превышают расходы на будущий год, то бюджет планируется с профицитом: то есть с превышением доходов над расходами»[406].

«Любое мероприятие в государстве невозможно провести без перераспределения финансовых ресурсов, т.е. без финансовой деятельности государства, которая осуществляется в правовой форме»[407].

О.Н. Горбунова под финансовой системой понимает: «а) совокупность финансовых институтов, каждый из которых способствует образованию и использованию соответствующих денежных фондов; б) совокупность государственных органов и учреждений, осуществляющих в пределах своей компетенции финансовую деятельность»[408].

В отношении децентрализованных фондов государственное регулирование выражается по-иному. «Если финансы предприятий

---

[405] Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России: научно-популярная монография. М.: ООО «Издательство "Элит"», 2012. С. 77.
[406] См.: там же. С. 77.
[407] См.: там же. С. 77.
[408] См.: там же. С. 78.

федеральной и муниципальной форм собственности могут рассматриваться в целом как централизованные фонды государства, то финансы частных предпринимателей должны анализироваться и подвергаться государственному воздействию совсем с других позиций»[409] .

П.М. Годме писал: «…ни в коем случае не следует забывать о фундаментальном различии между государственными и частными финансами. Основные различия между ними обусловлены тем фактом, что состояние частных финансов и динамика частных финансов зависят от законов рыночной экономики. Так, спрос и предложение на рынке обуславливают определенные размеры учетного процента. Состояние же и динамика государственных финансов определяются решениями государства и действиями публичной власти»[410].

П.М. Годме показывал отличия государственных финансов от частных:

1) государство может в принудительном порядке обеспечить свои доходы посредством системы налогового обложения. В то же время отсутствует принудительное исполнение в отношении самого государства. Частные лица не могут в принудительном порядке обеспечить свои доходы и, следовательно, могут оказаться не в состоянии выполнить свои обязательства;

2) государственные финансы связаны с денежной системой, которая в большей или меньшей степени управляется государством, тогда как эта денежная система не зависит от воли частного собственника, распоряжающегося своими финансами;

3) частные финансы ориентированы на получение прибыли. Государственные финансы, наоборот, – это средство осуществления так называемого общего интереса;

---

[409] См.: там же. С. 79.
[410] Годме П.М. Финансовое право. М.: 1978. С. 41–42.

4) размеры государственных финансов намного больше, чем размеры частных финансов, которыми распоряжаются отдельные лица[411].

О.Н. Горбуновой отмечено: «Однако во взаимоотношении этих фондов с государственными централизованными и децентрализованными фондами денежных средств осуществляются прямые и обратные связи по управлению производством, экономикой и социальными процессами в целом. Рассматривая внутриотраслевые фонды денежных средств, следует учитывать не только их связи с бюджетом, но и их связи между собой»[412].

«Если рассматривать систему как понятие, то это расположение в определенном порядке событий, фактов, отраслей, институтов, органов, непосредственно занимающихся какой-либо деятельность в их диалектической взаимозависимости и взаимообусловленности»[413].

Для того, чтобы пополнить централизованные и децентрализованные фонды денежных средств, используются специальные методы обязательных и добровольных платежей. Это, во-первых, налоги, сборы, пошлины; во-вторых, кредит (государственный и банковский); в-третьих, страхование; в-четвертых, добровольные платежи; в-пятых, эмиссия денег.

Для расходования фондов денежных средств также существуют специальные методы, это прежде всего финансирование и кредитование. Всем этим методам соответствуют специальные финансово-правовые институты, которые сейчас настолько объемны, что выделились в подотрасли финансового права. Например, бюджетное право, налоговое право, банковский кредит и т.д.[414].

Вся бюджетная деятельность государств и деятельность государства по аккумуляции налогов, сборов и пошлин регламентируется специальным

---

[411] Цит. по: Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России: научно-популярная монография. М.: ООО «Издательство "Элит"», 2012. С. 80.
[412] Там же.
[413] Там же.
[414] См.: там же. С. 81.

законодательством, в основе которого лежат нормы Конституции РФ, Бюджетного и Налогового кодексов, где системе бюджетной – федеральный бюджет, бюджеты субъектов и местные бюджеты (ст. 10 БК РФ) соответствует система налоговая: федеральные налоги и сборы, региональные налоги и сборы и местные налоги и сборы[415] (Ст. 12 НК РФ).

Идея включения в терминологический оборот финансового права понятия «публичная финансовая деятельность» не нова.

Э.Д. Соколова в диссертации писала: «…понятие финансовая деятельность следует подразделять на финансовую деятельность государства, финансовую деятельность муниципальных образований (публичная финансовая деятельность) и финансовую деятельность хозяйствующих субъектов, функционирующих на различных формах собственности (частная финансовая деятельность)»[416].

Учитывая, что прошло несколько десятилетий и происходит постепенное сокращение прямого участия государства в рыночно-экономических отношениях, включение в деятельность юридических лиц, создаваемых и финансируемых государством, появляются новые субъекты экономических отношений – юридические лица публичного права.

Еще Тит Лукреций Кар в поэме «О природе вещей» выражал мысль, что вместе с ходом времени меняется значение вещей[417]. С развитием науки значение терминов может меняться, преобразовывается понятийное содержание слова и расширяется смысловой объем.

---

[415] См.: там же.

[416] Соколова Э.Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: дис. … д.ю.н. М., 2008. С. 72.

[417] URl: https://nibiryukov.mgimo.ru/nb_russian/nbr_teaching/nbr_teach_library/nbr_library_classics/nbr_classics_lucretius_de_rerum_natura_books-1-4.htm?utm_source=ya.ru&utm_medium=referral&utm_campaign=ya.ru&utm_referrer=ya.ru#Книга_2

Поэтому обратимся к более подробному анализу термина «публичная финансовая деятельность» в условиях сложившихся социально-экономических и политических реалий.

Обоснованность его применения подчеркивает Е.Ю. Грачева. Автор также отмечает публичный характер данного вида государственной деятельности в отношении хозяйствующих субъектов, функционирующих на праве частной собственности. Это проявляется, по мнению ученого, «в определении “правил игры” в сфере финансов»[418], где имеет место установление определенных условий участия всех хозяйствующих субъектов вне зависимости от формы собственности, в создании централизованных государственных фондов денежных средств.

Следует отметить, что в трудах некоторых ученых усматривается идея определения финансовой деятельности государства через сферу прямого участия государства при осуществлении им публичной деятельности в образовании, распределении и использовании централизованных фондов денежных средств, но и косвенного – «создания оптимально-побудительных условий для образования, распределения и использования децентрализованных денежных фондов в контексте выполнения государством возложенных на него задач»[419].

Е.М. Ашмарина под публичной финансовой деятельностью понимает «организационную деятельность компетентных органов государства и муниципальных образований по перераспределению централизованных денежных фондов, а также по созданию оптимальных условий, побуждающих в нужном для публичного субъекта направлении к образованию, распределению и использованию децентрализованных фондов денежных средств (в том числе

---

[418] Финансовое право в вопросах и ответах : учебное пособие / Е.Ю. Грачева, М.Ф. Ивлиева, Э.Д. Соколова; отв. ред. Е.Ю. Грачева. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект. 2017. С. 8.

[419] Пилипенко А.А. Структурно-модификационные аспекты познания категории «финансовая деятельность государства» // Финансовое право. 2007. № 1. С. 4.

частных фондов денежных средств субъектов предпринимательской деятельности)»[420]. Вместе с тем автор указывает на то, что «финансовая деятельность, направленная на перераспределение частных фондов денежных средств, осуществляемая субъектами предпринимательской деятельности, является, соответственно, частной финансовой деятельностью и может быть рассмотрена как одно из направлений предпринимательской деятельности в целом»[421].

Заслуживает внимания мысль Р.Е. Артюхина, отмечающего продуктивность использования подхода вырабатываемой теории юридического лица публичного права при характеристике финансовой деятельности государства и муниципальных образований[422].

В настоящее время вопрос теории юридического лица публичного права достаточно глубоко исследован в работах В.Е. Чиркина[423]. Одна из примечательных мыслей ученого сводится к тому, что «при создании юридического лица частного права и публичного права действуют разные интересы и преследуются неодинаковые цели. Юридическое лицо публичного права создается и действует не в частных интересах (например, получение прибыли для себя, своей группы), а в общих – общественных, публичных интересах»[424].

---

[420] Ашмарина Е.М. Соотношение институтов предпринимательского и финансового права на примере правового обеспечения финансового контроля // Вопросы экономики и права. 2016. № 94. С. 39.

[421] См.: там же. С. 39.

[422] Артюхин Р.Е. Вопросы развития бюджетного права. Публичные финансы и финансовое право : сборник научных трудов к 10-летию кафедры финансового права Высшей школы экономики / под ред. А.Н. Козырина. М.: НИУ ВШЭ, 2012. С. 189.

[423] Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007; он же. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5; его же. Понятие юридического лица и орган государства // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5; он же. Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал российского права. 2006. № 5; он же. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6.

[424] Чиркин В.Е. Об особенностях юридического лица публичного права // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2010. № 3. С. 163.

А.В. Лавренюк в своей диссертации вводит понятие «субъекты публичного права», понимая под ними лица, созданные в установленном нормами публичного права порядке (или им признанные), целью деятельности которых и направленностью воли является выражение и обеспечение публичного интереса, обладающие компетенцией для создания норм права и (или) участия в публично-правовых отношениях[425].

С.В. Рыбакова в монографии «Правовое регулирование участия кредитных организаций в финансовой деятельности государства (опыт современной России)» исследует вопрос юридических лиц публичного права и в числе существенных признаков, характеризующих таких лиц, выделяет следующие:

«1) юридическое лицо публичного права представляет, защищает публичные интересы или служит им иным образом;

2) его правосубъектность, как правило, носит «правообязанный» характер;

3) является субъектом публично-правовой ответственности»[426].

Наряду с существенными признаками автор выделяет факультативные признаки, к которым относит:

«1) инициативу учреждения (как по волеизъявлению органа публичной власти, так и по инициативе физических и юридических лиц – субъектов хозяйствования);

2) правовое регулирование может осуществляться как специальным, так и общим законом;

---

[425] См.: Лавренюк А.В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: дис. … к.ю.н. М., 2007. С. 52.

[426] Рыбакова С.В. Правовое регулирование участия кредитных организаций в финансовой деятельности государства (опыт современной России) : монография / С.В. Рыбакова; под ред. Н.И. Химичевой; Федеральное агентство по образованию, ГОУВПО «Тамб. гос. ун-т им. Г.Р. Державина». Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2009. С. 28.

3) обладает общей отраслевой и специальной отраслевой правосубъектностью;

4) может иметь различную организационно-правовую форму юридического лица, в том числе смешанную (сочетающую признаки нескольких организационно-правовых форм);

5) может быть создано на основе любой формы собственности» [427].

Р.Е. Артюхин представил классификацию юридических лиц публичного права, подчеркнув, что их финансовую деятельность необходимо учитывать при характеристике финансовой деятельности государства[428].

Так, автором представлены следующие группы юридических лиц публичного права: «публично-правовые образования; органы власти; государственные органы; Центральный банк Российской Федерации; государственные внебюджетные фонды; государственные корпорации и государственная компания; государственные (муниципальные) учреждения; иные юридические лица публичного права»[429].

Думается, что с учетом приведенного перечня и ввиду совершенствования законодательства можно предложить новую группу юридических лиц публичного права, напрямую осуществляющих публичную финансовую деятельность или содействующих ее осуществлению.

В фундаментальном современном издании «Энциклопедия российского финансового права»[430] юридические лица справедливо рассматриваются как участники публичной финансовой деятельности. С.В. Рыбакова пишет: «Понятие финансовой деятельности юридических лиц может быть сформулировано в узком значении как публичная финансовая деятельность и в

[427] См.: там же. С. 29.
[428] Артюхин Р.Е. Вопросы развития бюджетного права. Публичные финансы и финансовое право : сборник научных трудов к 10-летию кафедры финансового права Высшей школы экономики / под ред. А.Н. Козырина. М.: НИУ ВШЭ, 2012. С. 191.
[429] См.: там же. С. 192.
[430] Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина. Москва : Проспект, 2024. С. 760.

широком значении как финансовая деятельность хозяйствующих субъектов», одновременно подчеркивая, «хотя все финансы хозяйствующих субъектов-организаций входят в состав финансовой системы государства, лишь определенная их часть включается в содержание публичной финансовой деятельности»[431]. Ученый дает определение: «Финансовая деятельность юридических лиц представляет собой осуществление ими функций по образованию (формированию), распределению и использованию доходов юридических лиц (в том числе фондов денежных средств) с целью оплаты труда работников и служащих, осуществления хозяйственной деятельности, уплаты фискальных платежей, социально-экономического развития, совершенствования своей деятельности, а также решения специальных задач, установленных законом».

Однако размышляя на тему публичной финансовой деятельности, связанной именно с формированием, распределением и использованием публичных фондов денежных средств, видится, что функции не всех юридических лиц имеют целью достижение публичных интересов. В большинстве случаев юридические лица участвуют в публичной финансовой деятельности непосредственно, исполняя требования законодательства (уплата налогов, аудит и др.), не имея целью влиять на общественные отношения. Они просто участвуют в экономических отношениях и косвенно задействованы в механизме осуществления публичной финансовой деятельности без связи с государством как таковым.

Однако существует категория особых юридических лиц, имеющих прямую связь с государством, учреждаемых государством и выполняющих поставленные задачи в соответствии с наделенными полномочиями.

Приведем слова Ю.А. Тихомирова, указавшего на то, что юридическое лицо публичного права всегда связано с публичной властью, в том смысле, что

---

[431] См.: там же. С. 760.

оно либо осуществляет такую власть, либо борется за нее, либо сотрудничает с нею[432].

Важно заметить, что, согласно статье 1 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[433], «органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации».

Возникает закономерный вопрос: только ли публичная власть участвует в осуществлении публичной финансовой деятельности или существуют иные участники данного процесса?

В науке финансового права существует мнение, что осуществляется финансовая деятельность всеми тремя ветвями власти. Например, Э.Д. Соколова писала: «Финансовая деятельность государства в науке финансового права рассматривается как особый вид государственной деятельности потому, что этот вид деятельности осуществляют органы государства всех трех ветвей (законодательной, исполнительной, судебной) в пределах имеющихся у них компетенций»[434]. Н.И. Химичева сферу финансовой деятельности относит к ведению федеральных органов, органов субъектов РФ, а также органов местного самоуправления, подчеркивая, что имеется область совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Достаточно широкий подход к участникам финансовой деятельности наблюдается у К.С. Бельского, отмечающего: «В осуществлении финансовой деятельности государства принимают участие все без исключения органы государства, муниципальные органы, государственные учреждения и

---

[432] См.: Тихомиров Ю.А. Современное публичное право : монограф. Учебник. М.: Эксмо, 2008. С. 193.
[433] СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I), ст. 8973.
[434] См.: Очерки финансово-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. Москва-Харьков : Право, 2011. С. 63.

предприятия, частные предприятия, общественные организации и граждане-налогоплательщики»[435].

Однако автор представляет классификацию органов власти, осуществляющих такую деятельность, относя в нее пять групп: органы государства, осуществляющие общее руководство финансовой деятельностью; органы специальной компетенции, для которых финансовая деятельность является основной; федеральные органы исполнительной власти, для которых финансовая деятельность не является основной, но будучи вспомогательной, обусловливает наличие в их составе финансовых структурных подразделений; органы государственной власти субъектов РФ; органы местного самоуправления[436]. Среди этого списка ученый отдельно подчеркивает роль Центрального банка Российской Федерации как специального органа, осуществляющего финансовую деятельность и руководящего банковской деятельностью в стране.

Обращает на себя внимание определение понятия финансовой деятельности современного Российского государства, предложенное С.В. Рыбаковой: «…это урегулированная нормами финансового права деятельность компетентных органов государственной власти или уполномоченных государством организаций в сфере формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств государства по обеспечению финансовой стабильности иных фондов денежных средств (в целях охраны и защиты публичного интереса), по организации денежной и платежной систем и обеспечению устойчивости национальной валюты»[437].

---

[435] Финансовое право : учебник / отв. ред. и авт. предисл. – проф. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юридическая фирма «Контракт» : Волтерс Клувер, 2011. С. 23. (автор главы – К.С. Бельский).

[436] См.: там же. С. 23–26.

[437] Рыбакова С.В. Финансовое и банковское право (теоретические аспекты соотношения) / С.В. Рыбакова; по ред. Н.И. Химичевой; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия

Значимым доводом в обоснование включения определенных юридических лиц публичного права в субъектный состав участников, осуществляющих финансовую деятельность в России, видится следующее. Некоторые авторы предлагают исключить из традиционной триады действий «использование фондов денежных средств». Например, А.И. Худяков последовательно доказывает необходимость исключения из состава финансовой деятельности действий по использованию денежных фондов, поскольку «отношения, возникающие в ходе этих действий, не являются финансовыми ни с экономической, ни с правовой стороны и поэтому понятием финансовой деятельности не охватываются»[438].

Н.И. Химичева и Е.В. Покачалова, выражая несогласие с этой позицией, подчеркивают: «Ведь именно в использовании финансовых ресурсов соответственно стоящим перед государством задачам и заключается в конечном итоге смысл финансовой деятельности»[439].

Думается, что фундаментальный смысл государственной, в том числе финансовой, деятельности заключается в постановке целей, способствующих развитию страны, и формирования способов для их эффективного достижения. Однако вертикально-властных ресурсов для этого недостаточно. Для качественного управления общественными отношениями требуется некая гибкость и маневренность. Государство (муниципальные образования), действующие в императивных рамках, не могут в должной мере проявлять такую гибкость, несмотря на растущую в этом потребность социальной и экономической сферы. Но и наделение хозяйствующих субъектов, действующих на праве частной собственности, правом обеспечения задач

права». Саратов: Изд-во ГОСУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. С. 88.

[438] Худяков А.И. Избранные труды по финансовому праву / Сост. М.К. Сулейменов, Е.В. Порохов, М.В. Карасева, А.Т. Шаукенов. Спб.: Издательство «Юридический центр-Пресс», 2010. С. 79.

[439] Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. (авторы главы – Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова). С. 89.

государственного (муниципального) значения, без возможности управления ими, создает немалые риски для государства. В этой связи, в условиях современных реалий, резко возрастает роль создания организаций, осуществляющих финансовую и иную деятельность социально-экономического значения с наделением их особого рода полномочиями.

При этом, несмотря на узкую целевую направленность учреждаемых государством юридических лиц, казалось бы, нефинансового значения (государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» и др.), законодательство предусматривает для них планомерный порядок формирования, распределения и использования денежных средств, часть из которых составляют бюджетные ассигнования федерального бюджета.

Например, статьей 18 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности “Роскосмос”» предусмотрена обязанность Корпорации формировать программу деятельности и финансовый план, утверждаемые не менее, чем на трехлетний период и подлежащие обязательному пересмотру[440].

Аналогичная обязанность предусмотрена для Корпорации «Росатом»[441].

Примечательно, что пп. 3–4 ст. 169 БК РФ имеют строго ограниченный предел срока утверждения бюджета, являющегося финансовым планом страны: «Проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период; проект бюджета субъекта Российской Федерации и проекты территориальных государственных внебюджетных фондов составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период», в то время как

[440] СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I), ст. 4341.
[441] СЗ РФ. 2007. № 49, ст. 6078.

финансовый план государственных корпораций, несмотря на указание трехлетнего периода, ограничен только минимальным значением.

С учетом сказанного можно прийти к закономерному выводу, что публичная финансовая деятельность осуществляется не только публичной властью, но и юридическими лицами, создаваемыми государством, – юридическими лицами публичного права, функционирующими на праве государственной или муниципальной собственности.

Для осмысления роли таких юридических лиц публичного права в осуществлении публичной финансовой деятельности обратимся к положениям Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»[442], анализ которых позволяет выделить некоммерческие организации, созданные объединением граждан и (или) юридических лиц (общественные и религиозные организации (объединения), Общины коренных малочисленных народов, казачьи общества, фонды, ассоциации, некоммерческие партнерства, частные учреждения), и организации, учрежденные Российской Федерацией (субъектом РФ, муниципальным образованием), к которым относятся государственные корпорации, государственные компании, государственные и муниципальные учреждения, бюджетные учреждения.

При этом в названном законе отсутствует информация о публично-правовых компаниях, которые также учреждаются Российской Федерацией, но, в отличие от государственных компаний, являются унитарными некоммерческими организациями и деятельность которых регулируется отдельным нормативно-правовым актом – Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и

[442] СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 145.

о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[443].

Публичный характер функций таких компаний подтверждается положениями законодательства.

Так, например, в статье 2 Федерального закона от 30 декабря 2021 г. № 436-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[444] закреплено в качестве целей и порядка создания публично-правовой компании: «Публично-правовая компания “Фонд развития территорий” (далее – Фонд) – унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией в целях осуществления функций и полномочий публично-правового характера»[445].

Что касается публичной финансовой деятельности, осуществляемой Фондом, можно сказать, что она связана с управлением имуществом, предоставленным Российской Федерацией, юридическими лицами, правопреемником которых является Фонд, компенсационным фондом, имуществом, приобретенным за счет имущественных взносов Российской Федерации, инвестирования временно свободных средств, добровольных имущественных взносов, в том числе публично-правовых образований, доходов, полученных Фондом от осуществления своей деятельности, и иных не запрещенных законодательством Российской Федерации поступлений.

Однако, помимо этого, можно проследить достаточно сложную процедуру взаимодействия названной публично-правовой компании с

---

[443] СЗ РФ. 2016. № 27 (часть I), ст. 4169.
[444] СЗ РФ. 2022. № 1 (часть I), ст. 5.
[445] СЗ РФ. 2022. № 1 (часть I), ст. 5.

субъектами РФ по вопросам предоставления субсидий. Обратимся к некоторым нормативно-правовым актам, регулирующим данный процесс.

Так, согласно статье 13.1 Федерального закона от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании “Фонд развития территорий”»[446], субсидия предоставляется Фонду на определенные цели (перечислены в указанной статье), связанные с защитой прав и законных интересов граждан – участников строительства. Статья 3.1. названного закона устанавливает полномочие Фонда по принятию решений о финансировании или о нецелесообразности финансирований тех или иных мероприятий. При этом законодателем делается оговорка, что подобный порядок должен предусматривать предельный объем финансирования за счет имущества самого Фонда, но с учетом финансирования за счет имущественного взноса субъекта РФ или иного публично-правового образования[447].

Постановлением Правительства Тамбовской области от 20 декабря 2022 года № 215 «О внесении изменений в Порядок предоставления из бюджета Тамбовской области субсидии в виде имущественного взноса в имущество публично-правовой компании “Фонд развития территорий”»[448] определен порядок предоставления субсидий рассматриваемому Фонду. В частности, пунктом 6 установлена необходимость заключения Соглашения между соответствующим органом власти субъекта РФ (в частности, в Тамбовской области – главным распорядителем средств бюджета Тамбовской области, осуществляющим предоставление субсидии, а именно Министерством государственного жилищного, строительного и технического контроля) и

[446] СЗ РФ. 2017. № 31 (часть I), ст. 4767.
[447] Там же.
[448] См.: URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/6800202212220001 (дата обращения: 23.05.2024).

Фондом. При этом форма такого соглашения утверждена Правительством РФ[449].

Вместе с тем Постановлением Администрации Тамбовской области от 25 октября 2019 года № 1171 «Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Тамбовской области субсидии в виде имущественного взноса в имущество публично-правовой компании “Фонд развития территорий”», определено, что предоставление Субсидии осуществляется в соответствии с законом Тамбовской области о бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период в пределах сводной бюджетной росписи бюджета Тамбовской области, лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования, доведенных в установленном порядке Министерству государственного жилищного, строительного и технического контроля Тамбовской области как получателю бюджетных средств на соответствующие цели.

Получается, что орган государственной власти субъекта РФ получает субсидию из регионального бюджета и направляет ее в форме имущественного взноса в публично-правовую компанию «Фонд развития территорий», который, в свою очередь, принимает решение: финансировать или не финансировать мероприятия, связанные с защитой прав и законных интересов участников строительства. Несомненно, данная процедура требует более детального и глубокого анализа с позиции оказания финансовой поддержки. Как уже было отмечено, субъект РФ в лице уполномоченного органа направляет субсидию в форме имущественного взноса в публично-правовую компанию «Фонд развития территорий».

---

[449] Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2019 № 1192 «Об утверждении Правил принятия решения публично-правовой компанией "Фонд развития территорий" о финансировании или о нецелесообразности финансирования мероприятий, предусмотренных частью 2 статьи 13 1 Федерального закона "О публично-правовой компании "Фонд развития территорий" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 38, ст. 5306.

Субсидии из бюджета нередко понимаются в науке финансового права в качестве финансовой поддержки (помощи). До 1 января 2008 г. такое словосочетание использовалось и в ст. 129 БК РФ, в которой было закреплено, что межбюджетные трансферты из федерального бюджета предоставляются в форме финансовой помощи бюджетам субъектов РФ, в том числе дотаций и субсидий[450].

Обратимся к Постановлению Правительства РФ от 8 декабря 2022 г. № 2253 «Об утверждении Правил предоставления публично-правовой компанией "Фонд развития территорий" финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации за счет средств публично-правовой компании "Фонд развития территорий" на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры на 2023–2027 годы и о внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации»[451], из названия и содержания которого усматривается, что финансовую поддержку субъектам РФ, напротив, оказывает публично-правовая компания «Фонд развития территорий».

Получается, что в данном случае действует некая система кооператива, в котором за счет имущественных взносов со стороны государства, субъектов РФ и иных публично-правовых образований в общий фонд денежных средств удовлетворяются интересы при возникновении такой необходимости у участников, осуществивших имущественные взносы.

Так, с учетом сказанного, следует резюмировать, что государство, создавая юридические лица, определяет цели их развития, наделяет имуществом, в нормативных правовых актах закрепляет основы их

---

[450] Статья был изменена с исключением данной формулировки Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 18, ст. 2117.

[451] СЗ РФ. 2022. № 51, ст. 9229.

функционирования, включая полномочия по управлению принадлежащими им денежными фондами.

В этой связи представляет интерес для осмысления определение понятия «финансовая деятельность государственных и муниципальных предприятий», предложенное Е.Г. Писаревой и Н.И. Химичевой, которые понимали под ней «выполнение ими функций по формированию, распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) предприятий в связи с осуществлением своих производственных и социальных задач, обусловленных статусом и полномочиями унитарного или казенного предприятия»[452].

Думается, финансовая деятельность таких предприятий также является направлением публичной финансовой деятельности. Однако, как уже отмечалось ранее, с учетом развития финансовых правоотношений и модификации финансового законодательства, субъектный состав публичной финансовой деятельности также вышел за традиционные рамки его понимания.

Ученые (Е.Г. Писарева и Н.И. Химичева) заложили важную, на наш взгляд, основу, характеризующую финансовую деятельность государственных и муниципальных предприятий, предложив ее функции и признаки.

К функциям ученые отнесли: формирование, распределение и использование финансовых ресурсов на цели производства (и ряд иных целей), включая планирование своих финансовых ресурсов: собственных и выделяемых из бюджетов различных уровней, а также заемных средств, банковских кредитов и т.п.; выполнение финансовых обязательств перед государством, вышестоящими органами, банками и др.; осуществление финансового контроля на предприятии[453].

---

[452] Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 318.
[453] См.: там же. С. 319–320.

Главной отличительной чертой финансовой деятельности унитарного государственного и муниципального предприятия, по мнению авторов, является то, что контроль за ней осуществляется не только собственником, осуществляющим ведомственный контроль, но и иными государственными органами соответственно своей компетенции[454].

Ученые выделили принципы финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий (организаций), к которым отнесли принципы: самостоятельности, планирования и прогнозирования, самоокупаемости и самофинансирования, ответственности, разграничения финансовых ресурсов, обеспечения финансовых резервов, финансового контроля, гибкости (маневрирования), заинтересованности[455].

Думается, что главной отличительной чертой публичной финансовой деятельности является ее социальная направленность на общественные потребности, интересы общества, включающая в себя широкий спектр стоящих перед государством (муниципальными образованиями) задач. И решение этих задач не ограничивается только государственной властью, органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления. Юридические лица, создаваемые государством и взаимодействующие с государством по этому поводу (иные юридические лица публичного права, осуществляющие финансовую деятельность), можно считать субъектами, осуществляющими публичную финансовую деятельность.

К таким лицам можно отнести, например, Центральный банк Российской Федерации, государственные корпорации, государственные компании.

Так, учеными справедливо отмечается, что обзорный анализ позиций ведущих специалистов финансового права по этому вопросу позволил некоторым исследователям считать, что «концепция, которая лежит в основе

---

[454] См.: там же. С. 323.
[455] См.: там же. С. 325.

определения предмета финансового права через финансовую деятельность публично-правовых образований по формированию, распределению и использованию денежных фондов, в настоящее время не может раскрыть всего потенциала финансового права. Новые свойства финансового права заключаются в том, что из регулятора публичных финансов оно стало регулятором отношений, существующих параллельно с публичными и связанных с частными финансами»[456].

С учетом изложенного сделаем ряд выводов по параграфу.

Функции не всех юридических лиц имеют целью достижение публичных интересов. В большинстве случаев юридические лица участвуют в публичной финансовой деятельности непосредственно, исполняя требования законодательства (уплата налогов, аудит и др.), не имея целью влиять на общественные отношения. Они участвуют в экономических отношениях и косвенно задействованы в механизме осуществления публичной финансовой деятельности без права воздействия на общественные отношения.

Однако в связи с тем, что главной отличительной чертой публичной финансовой деятельности является ее социальная направленность на общественные потребности, интересы общества, включающая в себя широкий спектр стоящих перед государством (муниципальными образованиями) задач, и решение этих задач не ограничивается только государственной властью, органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления, существует особая категория юридических лиц, имеющих прямую связь с государством, учреждаемых государством и выполняющих поставленные задачи в соответствии с наделенными полномочиями, а именно – юридические лица публичного права, которые напрямую осуществляют публичную финансовую деятельность или содействуют ее осуществлению.

---

[456] Цинделиани И.А. Предмет и система финансового права в современной финансово-правовой литературе // Современная теория финансового права : сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2011. С. 245.

Фундаментальный смысл государственной, в том числе финансовой, деятельности заключается в постановке целей, способствующих развитию страны, и формированию способов для их эффективного достижения. Однако вертикально-властных ресурсов для этого недостаточно. Для качественного управления общественными отношениями требуется некая гибкость и маневренность. Государство (муниципальные образования), действующие в императивных рамках, не могут в должной мере проявлять такую гибкость, несмотря на растущую в этом потребность социальной и экономической сферы. Но и наделение хозяйствующих субъектов, действующих на праве частной собственности, правом обеспечения задач государственного (муниципального) значения, без возможности управления ими, создает немалые риски для государства. В этой связи, в условиях современных реалий, резко возрастает роль создания организаций, осуществляющих финансовую и иную деятельность социально-экономического значения, с наделением их особого рода полномочиями.

Таким образом, публичная финансовая деятельность осуществляется не только публичной властью, но и юридическими лицами, создаваемыми государством, – юридическими лицами публичного права, функционирующими на праве государственной или муниципальной собственности.

Сформулировано определение: *публичная финансовая деятельность* – это особый вид государственной и муниципальной деятельности, а также деятельности отдельных юридических лиц публичного права, осуществляемая соответствующими органами публичной власти, а также юридическими лицами, функционирующими на праве государственной или муниципальной собственности, связанная с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств (финансовых ресурсов), а также публичным финансовым контролем, и направленная на решение стоящих перед государством (муниципальным образованием) задач.

§ 5. Финансовая политика как критерий направленности публичной финансовой деятельности

В одном из словарей дается определение финансовой политики, где «финансовая политика – мероприятия государства по организации использования финансов для осуществления своих функций; система норм и методов мобилизации финансовых ресурсов, их распределения между социальными группами населения, отраслями деятельности и регионами страны, финансовое законодательство, регулирование доходов и расходов, формирование и исполнение государственного бюджета, налоговое регулирование, управление денежным обращением, воздействие на курс национальной валюты, структура государственных доходов и расходов»[457]. Из этого определения видится функционал, схожий с функциями финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

«Финансовая политика – часть государственной политики, важнейший элемент в системе управления финансами»[458], – пишет Н.А. Саттарова.

Л.Л. Арзуманова отмечает: «В то же время и финансовое право оказывает влияние на государственную политику — это обусловлено действием прямых и обратных связей»[459].

И.В. Рукавишникова, определяя финансовую деятельность государства (муниципальных образований) как деятельность по планомерному формированию, распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации своих задач, подчеркнула, что финансовая деятельность государства (муниципальных образований)

---

[457] Борисов А.Б. Большой юридический словарь. М.: Книжный мир, 2010. С. 788–789.

[458] Саттарова Н.А. Проблемы реализации и уровни финансово-правовой политики // Финансовое право. 2018. № 5. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

[459] Арзуманова Л.Л. Финансовая политика как составная часть государственной политики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 4 (4). С. 116.

осуществляется в соответствии с финансовой политикой государства[460], ссылаясь на определение политики как системы целей и концептуальных идей, сформированное в теории государства и права[461].

Ученые-экономисты выделяют финансовую политику как составную часть экономической политики наряду с денежно-кредитной политикой. Под финансовой политикой предлагается понимать «совокупность государственных мероприятий, направленных на эффективную мобилизацию финансовых ресурсов, их перераспределение и использование в целях выполнения государством его функций и создания условий для экономической стабилизации». Отмечается, что финансовая политика – конечная цель управления финансами, а ее основная цель – максимальная мобилизация финансовых ресурсов государства и их эффективное использование[462].

От того, насколько успешно проводится финансовая политика, зависит степень воздействия финансов на экономическое развитие страны. Основная цель финансовой политики – максимальная мобилизация финансовых ресурсов государства и их эффективное использование.

Несомненно, политика имеет свойство определять правовые тенденции, заглядывать в будущее[463]. Подтверждением этому служат бюджетное планирование, прогнозы социально-экономического развития и т.п. Однако, как справедливо отмечается учеными, субъективные возможности политики ограничены и она не застрахована от ошибок и противоречий.

---

[460] Финансовое право : учеб. пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова. М.: Норма. 2007. С. 17.
[461] Малько А.В., Шундиков К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 215.
[462] Финансовая система государства : [учеб. пособие] / Н.Ю. Исакова, Е.Г. Князева, Л.И. Юзвович, Н.Н. Мокеева; М-во образования и науки Рос. Федерации, рал. федер. ун-т. Екатеринбург : зд-во рал. ун-та, 2015. С. 57.
[463] Петров А.В. Тоталитаризм: уроки прошлого: учебно-методическое пособие / А.В. Петров; М-во образования и науки Российской Федерации, ФГБОУ ВПО «ИГУ», Ист. фак. Иркутск : Изд-во Иркутского гос. ун-та, 2011. С. 166.

Политика как стимулирует развитие общественной системы, так и может «консервировать ее на некоторое время или даже определять движение вспять»[464].

С.Ю. Филиппова интегрирующим началом для права, концентрирующим все элементы правовой системы, называет заложенную в праве цель[465].

В правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации в Постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П[466] определено, что «нормы права, в том числе финансового, проявляют свое регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической политики, включая финансовую политику и финансовое регулирование в их конституционно-правовом смысле. На этой основе в Российской Федерации как правовом социальном государстве гарантируются надлежащие финансовые условия осуществления программ социального развития, обеспечения прав и свобод человека и гражданина».

Именно цель, выделенная в задачах правовой политики, обусловливает выбор правовых средств при регулировании общественных отношений.

Таким образом, для осуществления публичной финансовой деятельности цель, обозначенная в правовой политике, является базовой точкой, первостепенным пределом, задающим направление этой деятельности, выбор инструментов и способов правового регулирования финансовых отношений в государстве.

---

[464] Золина М.Б. Проблема тоталитаризма в политологии И.А. Ильина // Социально-политический журнал. 1996. № 5. С. 166.

[465] Филиппова С.Ю. Частноправовые средства организации и достижения правовых целей. М.: Статут, 2011. С. 8.

[466] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»// Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2004. № 4.

Для определения целей и задач публичной финансовой деятельности существенное значение имеет сущность финансовой политики. Подчеркнём, что единого законодательного определения данного понятия нет, однако в нормативно-правовых актах оно используется довольно-таки часто и неоднородно[467].

В статье 71 Конституции РФ выделяются предметы ведения Российской Федерации, среди которых финансовое валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия и основы ценовой политики.

Но вместе с тем Конституция РФ определяет полномочия Правительства РФ (ст. 114) – обеспечение проведения единой финансовой, кредитной и денежной политики. В свою очередь Правительство РФ закрепило за Министерством финансов РФ статус федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулирования в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности[468].

И.Г. Гараев замечает, что «целью финансово-правовой политики является определение и практическая реализация научно обоснованной концепции обеспечения правопорядка в сфере управления публичными финансовыми ресурсами»[469].

Главная цель финансовой политики сочетает в себе цели ее отдельных направлений, которые ориентированы в большей мере на финансовый результат.

Например, ключевым звеном финансовой (или как отмечает А.Н. Козырин – «экономической») политики государства является бюджетная

---

[467] Гараев И.Г. Цели и задачи финансово-правовой политики // Финансовое право. 2021. № 9. С. 3–6. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

[468] Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

[469] Гараев И.Г. Цели и задачи финансово-правовой политики // Финансовое право. 2021. № 9. С. 3–6. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

политика[470], которая, по мнению Д.Л. Комягина, «неотделима от вопросов государственного управления»[471]. Понятие бюджетной политики также формально не определено.

Прежде всего бюджетная политика является политикой государственной и правовой, т.е. это деятельность, которая осуществляется государством в правовых формах[472]. Д.Л. Комягин подчеркивает: «Будучи неразрывно связанным с государством (муниципальным образованием), бюджет неизбежно несет на себе отпечаток общегосударственной политики. Предполагается, что публичные нужды (публичные интересы) непосредственно преобразуются в цифры бюджетных назначений, которые не могут содержать в себе что-либо, не соответствующее публичным интересам»[473], впоследствии делая вывод, что «бюджетная политика – совокупность правовых средств, позволяющих достичь соблюдения публичного интереса при формировании и исполнении бюджета публично-правового образования»[474].

Поддерживая высказывание Т.Б. Темрезова о том, что «у каждого правового явления есть начало («старт» правового регулирования) и конец («финиш» действия правового регулирования)»[475], резюмируем, что бюджетная политика является определяющим началом, «стартом» правового регулирования для осуществления бюджетной деятельности. Наряду с этим можно обобщенно сказать, что финансовая политика является определяющим началом, исходной точкой для осуществления публичной финансовой деятельности.

---

[470] Козырин А.Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право: ежегодник ЦППИ. Т. 1. М., 2006. С. 20.
[471] Комягин Д. Л. Бюджетное право : учебник для вузов / К63 Д.Л. Комягин; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. С. 36.
[472] См.: там же. С. 37.
[473] См.: там же.
[474] См.: там же.
[475] Темрезов Т.Б. Цели наличия пределов в праве: теоретические и практические аспекты // Гуманитарные и юридические исследования. 2020. № 2. С. 171.

Следует остановиться на другом важном направлении финансовой политики – налоговой политике. Данное направление политики тесно взаимосвязано с другими сегментами финансовой политики – бюджетной, валютной, денежно-кредитной и др., но так же, как «финансовая политика», «бюджетная политика», этот термин законодательно не определен. Обратимся к научным взглядам.

И.И. Кучеров под налоговой политикой понимает совокупность осуществляемых государством (муниципальным образованием) мероприятий, направленных на обеспечение своевременной и полной уплаты налогов и сборов в объемах, позволяющих ему полное финансирование[476].

Под налоговой политикой В.Г. Пансков понимает совокупность экономических, финансовых и правовых мер государства, направленных на формирование налоговой системы страны в целях обеспечения потребностей государства, отдельных социальных групп общества, а также развития экономики страны за счет перераспределения финансовых ресурсов[477]

И.А. Майбуров дает более широкое толкование налоговой политики, понимая под ней составную часть социально-экономической политики государства, ориентированной на формирование такой налоговой системы, которая будет стимулировать накопление и рациональное использование национального богатства страны, способствовать гармонизации интересов экономики и общества и тем самым обеспечивать социально-экономический прогресс общества[478].

Налоговая политика осуществляется на национальном уровне, на региональном уровне, на уровне муниципальных образований[479]. Обращает на

---

[476] Кучеров И.И. Налоговое право России. М.: ЮрИнфоР. 2001. С. 26.
[477] Пансков В.Г. Налоги и налоговая система Российской Федерации. М.: Финансы и статистика. 2005. С. 59.
[478] Майбуров И.А. Теория и история налогообложения. М: ЮНИТИ-ДАНА. 2007. С. 434.
[479] Алиев Б.Х., Эльдарушева М.Д. Налоговая политика государства: сущность, механизм реализации и перспективы // Финансы и кредит. 2014. № 40 (616). С. 28.

себя внимание мнение ученых о том, что «налоговая политика призвана: обеспечивать формирование финансовых ресурсов, необходимых государству для выполнения взятых на себя функций… оказывать регулирующее воздействие на процессы социально-экономического развития страны»[480].

Следует предположить, что финансовая деятельность государства и муниципальных образований в сфере налогообложения проявляется в реализации задач налоговой политики в определенном временном периоде, главная цель которой – обеспечение выполнения налогами своих функций. Осуществляется это посредством комплексной правовой регламентации налоговых отношений.

«Обострение геополитических противоречий в 2022 году запустило процесс масштабной структурной трансформации отечественной экономики в связи с:

- вынужденной перестройкой устоявшихся хозяйственных связей вследствие введения внешних торговых и финансовых ограничений со стороны ряда стран;

- увеличением направления ресурсов на новые приоритеты: укрепление обороноспособности страны, восстановление и интеграцию новых регионов»[481].

Налоговая политика служит важным инструментом государственного регулирования экономики и социальной сферы. Одной из целей налоговой политики является стабильность и предсказуемость налогообложения.

От установленных объемов налоговой нагрузки зависит доходность бизнеса, возможность или невозможность расширения предпринимательской деятельности, налоговая дисциплина в целом. Большое значение для этого имеют пределы налогообложения. Эти пределы определяет законодатель.

---

[480] См.: там же. С. 29.

[481] Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

При этом, анализируя «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов»[482], утверждённые Министерством финансов Российской Федерации, можно с уверенностью сказать, что выбираемые структурные меры налоговой политики включают в себя не только общие цели и задачи бюджетной и налоговой политики на 2025–2027 годы, такие как «повышение качества жизни и благосостояния граждан, снижение бедности и неравенства, повышение качества и доступности здравоохранения и образования, создание современной инфраструктуры», но и конкретные цифры: «Системная донастройка параметров налоговой системы в части налогообложения личных доходов будет включать:

- введение дифференцированных ставок по налогу на доходы физических лиц и пятиступенчатой налоговой шкалы в зависимости от размера и вида полученного налогоплательщиком в налоговом периоде дохода:

- для дохода, не превышающего 2,4 миллиона рублей, – 13%;

- для дохода, превышающего 2,4 миллиона рублей и не более 5 миллионов рублей, – 15%;

- для дохода, превышающего 5 миллионов рублей и не более 20 миллионов рублей, – 18%;

- для дохода, превышающего 20 миллионов рублей и не более 50 миллионов рублей, – 20%;

- для дохода, превышающего 50 миллионов рублей, – 22%» и др.

Как отмечает Министерство финансов РФ: «Целью Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики является определение условий, используемых при составлении проекта федерального бюджета на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов, подходов к его формированию, основных характеристик и прогнозируемых параметров

[482] URL: https://minfin.gov.ru/ (по состоянию на 02.10.2024). (дата обращения: 02.02.2024).

федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы РФ на 2025–2027 годы».

Заслуживает внимания такой необычный аспект: результаты бюджетной, налоговой, таможенно-тарифной политики на определенный период времени в прямом смысле находят свое отражение в документе Министерства финансов Российской Федерации[483], опубликованном 30 сентября 2024 года.

Но Федеральный закон от 12.07.2024 № 176-ФЗ[484], устанавливающий положения о приведённых выше в качестве примера дифференцированных налоговых ставках по налогу на доходы физических лиц, был принят раньше. И, как отмечается в Заключении Комитете Совета Федерации по экономической политике[485], разработан он был в рамках исполнения поручений по совершенствованию налоговой системы Российской Федерации, содержащихся в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 года.

Отметим, что положения Конституции РФ предписывают Президенту обращаться к Федеральному Собранию с ежегодным посланием. Г.Д. Садовникова справедливо подчеркивает политико-правовую природу Послания, называя его приглашением парламентариев и общественности к диалогу по дискуссионным проблемам и озвучиванием основных направлений внутренний и внешней политики[486].

---

[483] Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

[484] Федеральный закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 12.07.2024 № 176-ФЗ // СЗ РФ. 2024. № 29 (часть III), ст. 4105.

[485] Заключение по Федеральному закону «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/639663-8 (дата обращения: 02.02.2024).

[486] См.: Садовникова Г.Д Органы народного представительства и глава государства: грани взаимодействия //.Lex Russica (Русский закон). 2006. Т. 65. № 3. С. 478.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ: по смыслу статей 57, 71 Конституции РФ нормативно-правовое регулирование в сфере налогов и сборов относится к компетенции законодателя, который обладает достаточно широкой дискрецией в выборе направлений и содержания налоговой политики, самостоятельно решает вопрос о целесообразности налогообложения тех или иных экономических объектов, руководствуясь при этом конституционными принципами регулирования данных отношений[487].

Отсюда можно заключить, что первостепенной задачей публичной финансовой деятельности является придание правовой формы направлениям финансовой политики, формирование или изменение механизма финансово-правового регулирования общественных отношений в целях исполнения поручений Президента РФ, содержащихся в ежегодных Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

Публичная финансовая деятельность есть результат реагирования на социальные, экономические, политические вызовы. Но актуальным остается вопрос границ такого реагирования, так называемый «финиш» действия правового регулирования[488].

---

[487] Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2009 № 10-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета)» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 4; Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2009 № 939-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Южного федерального университета на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 251 и 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и статей 41 и 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации». Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

[488] Темрезов Т.Б. Цели наличия пределов в праве: теоретические и практические аспекты //Гуманитарные и юридические исследования. 2020. № 2. С. 171.

Ученые отмечают, что в юридической науке почти не изучены такие явления, как правовое пространство, правовые границы, правовой суверенитет, прогнозы и риски в правовой сфере[489].

В этой связи следует согласиться с утверждением о самостоятельности права как явлении социальной жизни. Право влияет на политику, устанавливает границы деятельности государства, защищает общество от узурпации политической власти. Однако избыточность правовых норм дезорганизует поведение людей, сковывает их инициативу.

Представляется, что вопрос правовых пределов в финансовой политике государства весьма важен, поскольку нередко происходит лоббирование интересов отдельных политических или экономических групп через установление правовых норм без учета их эффективности для общества в целом.

Интересным образом этот механизм реализуется в субъектах и муниципальных образованиях, в которых принимаются нормативно-правовые акты различного характера. Несомненно, до сих пор остро стоит вопрос о принятии универсальной концепции эффективности законодательства. В отдельных случаях можно наблюдать применение методики отслеживания эффективности в ходе мониторинга. На сайте Министерства финансов РФ закреплен проект типового порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации и методические рекомендации к нему[490].

---

[489] См.: Правовое пространство: границы и динамика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2019. С. 13.

[490] Типовой порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации и методические рекомендации к нему (проект). URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=120201-tipovoi_poryadok_razrabotki_ryealizatsii_i_otsenki_effektivnosti_gosudarstvennykh_programm_subekta_rossiiskoi_federatsii_i_metodicheskie_rekomendatsii_k_nemu_proekt (дата обращения: 23.03.2025).

При этом примечательно, что в докладах субъектов РФ об оценке эффективности государственных программ содержится градация программ: высоко эффективные, эффективные, умеренно эффективные, неэффективные.

В этой связи следует сказать, что в более строгой регламентации нуждается вопрос утверждения законодательными (представительными) органами власти бюджетных средств на те или иные государственные программы, эффективность которых в абсолютной мере не предопределена и не обоснована специалистами.

Право законотворчества, в какой-то степени, представляется безграничным, во многом зависящим от воли самих участников законодательного (представительного) органа власти. Однако думается, подобное право должно содержаться в правовых границах, способствовать достижению общественно полезных результатов, эффективности и целесообразности использования бюджетных средств.

Тем не менее в настоящее время законодательная (представительная) власть являет собой народовластие, где представители общества «творят право». При этом история наглядно демонстрирует факты, влияющие на смещение и сужение (либо расширение) пределов прав граждан в зависимости от политических режимов.

При тоталитаризме государство имеет право вмешательства во все сферы общественной жизни, включая частную. При либерализме, напротив, наблюдается тенденция к ограничению вмешательства государства в общественную жизнь. В теории права существует утверждение: «Право есть мера политическая, и большинство политически важных решений реализуются с помощью права… Придание политической значимость отношениям и

проблемам, которые таковыми не являются, приводит, как правило, к негативным последствиям»[491].

Все это проявлялось в законах, которые принимались и расширяли права государственного вмешательства в частную жизнь, тем самым смещая пределы, устанавливая диктатуру и способствуя властному произволу.

Философия Д. Джентиле называлась «трансцендентным тоталитаризмом», ее основная цель – преодоление границы между частной и общественной жизнью граждан. В размышлениях ученого прослеживается мысль о государственном предназначении в претворении в жизнь судьбы нации, а для этого требуется неограниченная власть над личностью. Д. Джентиле писал: «Государство, как и бог, тоже внутри человека, а не между людьми, поэтому никаких границ государственного вмешательства в частные вопросы граждан просто не может быть»[492].

Обращают на себя внимание слова политического мыслителя И.А. Ильина, определившего тоталитарный режим как «государственный строй, беспредельно расширивший свое вмешательство в жизнь граждан, включавший всю их деятельность в объем своего управления и принудительного регулирования»[493].

По мнению исследователей, тоталитаризм как явление имеет несколько направлений (евразийское, в частности СССР), европейское (Германия, Италия, частично Испания), азиатское (Китай, КНДР, Вьетнам, Кампучия). В иных странах наблюдались отдельные признаки тоталитаризма. Доктринальному тоталитаризму соответствовала форма управления государством и

---

[491] Петров А.В. Тоталитаризм: уроки прошлого: учебно-методическое пособие / А.В. Петров; М-во образования и науки Российской Федерации, ФГБОУ ВПО «ИГУ», Ист. фак. Иркутск : Изд-во Иркутского гос. ун-та, 2011. С. 175.

[492] Цит. по: Петров А.В. Тоталитаризм: уроки прошлого: учебно-методическое пособие / А.В. Петров; М-во образования и науки Российской Федерации, ФГБОУ ВПО «ИГУ», Ист. фак. Иркутск : Изд-во Иркутского гос. ун-та, 2011. С. 11.

[493] Цит. по: Золина М.Б. Проблема тоталитаризма в политологии И.А. Ильина // Социально-политический журнал. 1996. № 5. 184.

манипулирования обществом в жестких, устоявшихся идеологизированных системах. Подавлялось инакомыслие, монополия на идеологию, уничтожена экономическая конкуренция, а человек являлся контролируемой ячейкой общества[494].

В подобном режиме усматривается не просто смещение пределов в областях государственного и частного, а почти полное стирание.

Несомненно, оставались элементы проявления независимости личности, однако права граждан во многом имели иное содержание. Одной из главных особенностей таких прав видится вопрос пределов возможного, допустимого поведения.

Тем не менее, говоря о вопросах тоталитаризма в контексте правовых пределов, следует обратиться к Конституции РСФСР 1918 года. Считается, что именно в данном документе содержатся важные основы установления тоталитарного государства. Так, в п. 3 гл. 2 в качестве основной задачи закрепляется «уничтожение всякой эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров, установление социалистической организации общества и победы социализма во всех странах»[495]. Согласно документу, происходило уравнительно землепользование, но отменялась частная собственность на землю, вводилась всеобщая трудовая повинность, осуществлялся переход всех банков в собственность рабоче-крестьянского государства и др.

Как мы уже замечали, меняющаяся идеология, находящая свое формальное подкрепление в законодательстве, способна менять правовые пределы, устанавливать новые правовые традиции для народа. Однако

---

[494] См.: Петров А.В. Тоталитаризм: уроки прошлого: учебно-методическое пособие / А.В. Петров; М-во образования и науки Российской Федерации, ФГБОУ ВПО «ИГУ», Ист. фак. Иркутск : Изд-во Иркутского гос. ун-та, 2011. С. 17–18.

[495] Конституция (Основной Закон) РСФСР, принятая V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года. URL.: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1918.htm (дата обращения: 12.10.2022).

стремление к единству общества через устранение классового и экономического неравенства, осуществляемого через национализацию имущества, и ликвидация частной собственности как частноправового явления лишь усиливает концентрацию абсолютной власти правящих структур и демотивирует общество на занятия экономической деятельностью.

А. Смит в одной из работ «Исследование о природе и причинах богатства народов» описал такое социальное явление, как «политика вмешательства».

Автор указал, что «политика вмешательства действует следующими тремя способами: во-первых, ограничивая конкуренцию в некоторых промыслах меньшим числом людей, во-вторых, усиливая конкуренцию в других промыслах сравнительно с тем, что было бы при естественных условиях; в-третьих, стесняя свободный переход труда и капитала от одного промысла к другому и с одного места в другое»[496].

Вызывает интерес вопрос присутствия политики вмешательства в экономические отношения современного правового государства, а также ее допустимые пределы.

Согласно словарю Ожегова, вмешательство (от «вмешаться») означает «Стать участником чужого дела, ввязаться; принять участие в каком-нибудь деле с целью изменения его хода»[497].

Существует иное понятие «интервенция» (от лат. interventio – вмешательство), под которым понимается «военное, политическое, информационное или экономическое вмешательство одного или нескольких государств во внутренние дела другого государства, нарушающее его суверенитет»[498].

---

[496] Смит Адам. Исследование о природе и причинах богатства народов / Адам Смит; [перевод с английского]. – Москва : Издательство АСТ, 2017. С. 83.

[497] Толковый словарь Ожегова. С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 1949–1992. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/24982 (дата обращения: 02.08.2023).

[498] Там же.

Противопоставлением этому явлению является политика невмешательства.

Политика невмешательства больше свойственна международным отношениям. Например, обращает на себя внимание Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 июля 2018 г. № 1389-р Москва «О подписании Соглашения между правительствами прикаспийских государств о торгово-экономическом сотрудничестве»[499]. В тексте Соглашения закреплено: «…основываясь на принципах уважения суверенитета, территориальной целостности, независимости, суверенного равенства государств, неприменения силы или угрозы силой, взаимного уважения, сотрудничества, невмешательства во внутренние дела друг друга».

В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции[500] в п. 1 ст. 4 закреплено: «Государства-участники осуществляют свои обязательства согласно настоящей Конвенции в соответствии с принципами суверенного равенства и территориальной целостности государств и принципом невмешательства во внутренние дела других государств».

В мировой экономической практике существует доктрина, базирующаяся на принципе «Laissez-faire» (в пер. с франц. «оставь в покое»), представляющем собой тип экономической системы, в которой сделки между частными группами людей свободны от любой формы экономического интервенционизма[501]. Суть данного принципа заключается в том, что экономическое вмешательство и государственное регулирование экономики должно быть минимальным. Одним из аргументов этого подхода является утверждение о том, что экономика – саморегулирующаяся система, которая сама находит эффективное равновесие, а вмешательство государства лишь

[499] СЗ РФ. 2018. № 29, ст. 4489.
[500] Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (Принята Генеральной Ассамблеей ООН на 51-м пленарном заседании 31 октября 2003 года).
[501] URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Laissez-faire (дата обращения: 02.08.2024).

приводит к недостижению такого равновесия участниками экономических отношений.

В книге «Невмешательство и государство всеобщего благоденствия» говорится о выступлениях физиократов против чрезмерности меркантилистских правил во Франции. Идеология заключалась в сохранении естественного порядка или свободы, при которых люди, достигая собственные цели, таким образом вносили вклад в общее благо. Отмечается, что «естественный порядок успешно функционировал без помощи правительства, они посоветовали государству ограничиться защитой прав частной собственности и индивидуальной свободы, устранением всех искусственных барьеров для торговли и отменой всех бесполезных законов»[502].

Наблюдается тенденция распространения политики невмешательства не только в межгосударственном взаимодействии, но и в сфере внутригосударственной (особенно финансовой) политики.

О.В. Яценко отмечает: «Федеральное вмешательство – это действенное орудие реализации общей политики центра федерации по отношению к ее же субъектам, выступающее в качестве самого существенного фактора преодоления кризисных ситуаций по внутрифедеративных отношениях» [503].

Важно обратить внимание и на то, что ст. 1. ГК РФ (далее – ГК РФ) закрепляет принципы недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела.

Обращают на себя внимание положения проекта «Стратегия социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2036 года с целевыми ориентирами до 2050 года» (далее в параграфе–

---

[502] Sidney Fine «Laissez Faire and the General-Welfare State: A Study of Conflict in American Thought, 1865–1901». University of Michigan Press. 1964. URL: https://academic.oup.com/jah/article-abstract/43/3/502/736412?redirectedFrom=fulltext (дата обращения: 23.05.2025).

[503] Яценко О.В. Правовая природа федерального вмешательства // Вестник ТИУиЭ. 2022. № 1 (35). С. 87.

Стратегия). Так, в указанной стратегии отмечены принципы, на основе которых планируется осуществление деятельности гражданского общества автономного округа. К таким принципам относятся самоуправление, невмешательство в деятельность гражданского общества органов власти, добровольность участия граждан в деятельности структур гражданского общества, плюрализм, конкуренция, координация[504]. Согласно Стратегии, планируется создание экосистемы публичного управления, соответствующей требованиям максимальной открытости нормотворчества, государственного и муниципального управления, а также расширяющей участие институтов гражданского общества в принятии государственных решений.

Наряду с этим остается актуальным замысел кратного наращивания объемов инициативного бюджетирования на муниципальным уровне и создания системы стимулирования активных граждан по участию в этом процессе.

Примечательна идея расширения сферы гражданского контроля за всеми направлениями функционирования публичной власти на региональном и муниципальном уровнях, однако особое внимание на себя обращает аспект идеи создания механизма общественного финансового контроля и общественной финансовой экспертизы в области бюджетного планирования, процедур закупки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Подобный подход указывает на расширение пределов участия граждан в публичной финансовой деятельности.

Н.И. Химичева указывала на принцип участия граждан РФ в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, осуществление

---

504 URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/8c50d514e180469f4d2f261ef3677c0f/proekt_strategii.pdf (дата обращения: 23.02.2025).

ее контроля[505], в некоторых источниках называя его «участием граждан РФ, общественных организаций в контроле финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, организаций и учреждений»[506].

С.М. Миронова справедливо подчеркивает необходимость отличать участие граждан от учета мнения граждан, которое активно используется в законодательстве в качестве подтверждения правомочности принятия решений органами местного самоуправления, в том числе по решению финансовых вопросов[507].

Вызывают интерес политика невмешательства при осуществлении государством и муниципальными образованиями финансовой деятельности, а также пределы такого невмешательства.

Видится, что государство посредством финансовой деятельности, осуществляемой в правовой форме, вмешивается в экономические отношения лишь тогда и настолько, когда стремится достигнуть цели сформировать публичные фонды денежных средств, которые служат выполнению публичных обязательств государства перед обществом. В данном контексте уместно говорить не просто о пределах правового регулирования подобных отношений, а о пределах воздействия.

В то же время стоит учитывать, что балансирующей мерой служит политика невмешательства, которая заключается в неиспользовании механизма правового воздействия: финансовые правоотношения, которым свойственны признаки самостоятельности, проявления собственной воли без наличия принуждающих факторов (обязываний, санкций). Например, самообложение

---

[505] См.: Финансовое право : Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2012. С. 49.

[506] См. например: Химичева Н.И. Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // Очерки финансово-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. М. Харьков, 2011. С. 177.

[507] Миронова С.М. Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация: дис. … д.ю.н. Саратов. 2021. С. 167.

граждан, безвозмездные перечисления в бюджеты бюджетной системы РФ, участие граждан в бюджетном процессе и др.

Таким образом, видится, что политика невмешательства является частью финансовой политики государства, но ей свойственны некоторые особенности: определение поведенческой автономии субъектов финансовой деятельности, отсутствие принуждения, вместо контроля используются наблюдение, мониторинг.

Но в экономико-правовых реалиях существуют комплексные правовые феномены, требующие отдельного научного внимания. Так, одним из пограничных явлений между политикой вмешательства и невмешательства в финансово-правовой сфере является вопрос ценообразования и ценорегулирования в Российской Федерации и его отнесение к публичной финансовой деятельности.

В основе общественных экономических отношений, возникающих в связи с ценообразованием, находится та область публичных интересов, которая требует государственного участия. К такой группе интересов, одинаково значимых и для государства, и для общества, относятся цены на товары, работы, услуги на рынке, в особенности отечественном. Проблема ценообразования широко исследуется в экономической науке.

Цена – важнейшая экономическая категория, имеющая значительное влияние на решение социальных проблем в обществе, укрепление финансовой системы государства, что с введением антироссийских санкций приобретает особое значение. Но экономическое развитие государства не может осуществляться должным образом вне правового поля. Государство влияет на экономические процессы, выбирая наиболее эффективные регуляторные подходы, решения, инструменты, которые корректируются и адаптируются исходя из быстро изменяющихся условий и вызовов.

Проблема цены и ценообразования актуальна в разных направлениях правовой науки.

Например, в области гражданского права встречаются работы, посвященные цене гражданско-правового договора[508], где освещается аспект «манипулирования ценой» как поддержка отечественного производителя в случаях определения цен контрактов или договоров. Такая поддержка по установлению приоритета товаров российского происхождения, работ, услуг по отношению к товарам, работам, услугам иностранного происхождения обозначена в некоторых актах Правительства РФ[509].

Заметим, что Постановлением Правительства РФ от 16.05.2022 № 883 приоритет расширился для товаров, происходящих из Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, на равных условиях с товарами российского происхождения[510].

Так, законодателем было определено, что если победителем аукциона или иного способа, при котором определяется победитель, выбираемый по снижению максимальной цены договора, становится лицо из иностранного государства, то договор с ним будет заключаться по цене, сниженной на 15% от предложенной им минимальной цены[511]. В действующем Постановлении Правительства РФ от 23.12.2024 № 1875 «О мерах по предоставлению национального режима при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ,

---

[508] Томтосов А.А. Цена гражданско-правового договора: монография. М.: Юстицинформ, 2023. С. 66.

[509] См. например: Постановление Правительства РФ от 16.09.2016 № 925 «О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами» (утрат. силу) // СЗ РФ. 2016. № 39, ст. 5649.

[510] СЗ РФ. 2022. № 21, ст. 3459.

[511] Постановление Правительства РФ от 16.09.2016 № 925 «О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами» // СЗ РФ. 2016. № 39, ст. 5649.

услуг отдельными видами юридических лиц»[512] установлены запреты и ограничения по закупке определенных товаров (в том числе поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг), происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, и закреплено преимущество российских товаров, работ, услуг.

О дозволенном манипулировании ценой пишет А.А. Томтосов. Ученый указывает на факт конкурентного преимущества российских производителей[513].

Актуален также вопрос ценовых, в частности антидемпинговых, оговорок. Так, например, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ вынесла Определение № 305-ЭС21-5801 по делу № А40-303652/2019[514] об оспаривании антидемпинговой оговорки в закупочной документации заказчика организацией, намеревавшейся участвовать в конкурсе, где было сказано: «Необоснованное снижение начальной (максимальной) цены договора ниже демпингового порога ущемляет права добросовестных участников рынка, поскольку демпинговая цена становится исходным значением для сравнения заявок участников по критерию “цена договора” и приводит к невозможности для других участников набрать достаточное количество баллов при оценке».

Помимо гражданско-правового аспекта, существует рассмотрение вопроса с позиции административного ценообразования. Так, в монографии С.Н. Братановского и С.Н. Зайковой «Административное ценообразование России: история и перспективы развития» ученые отмечают, что

---

[512] СЗ РФ. 2024. № 53 (часть I), ст. 8704.
[513] Томтосов А.А. Цена гражданско-правового договора : монография. М.: Юстицинформ, 2023. Доступ: СПС «КонстультантПлюс».
[514] Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

«эффективность государственного регулирования цен (тарифов) напрямую связана с правовой организацией управления»[515].

В теории предпринимательского права рассматриваются вопросы понятия и разновидности цен, иные возможные терминологические варианты понятия цены, сопоставляются категории «цена» и «стоимость». Особое внимание уделяется вопросам государственного регулирования ценообразования и его влияния на предпринимательскую деятельность[516]. Однако учитывая, что понятие и содержание предпринимательской деятельности многосложное, видится, что проблема государственного регулирования такой деятельности сводится не только к определению механизмов правового регулирования в этой сфере, но и к отнесению отношений, связанных с торговой деятельностью, ценоустановлением, ценорегулированием к той или иной отрасли российского права.

Особое значение вопросы государственного регулирования цен имеют для осмысления этой категории в связи с публичной финансовой деятельностью.

Г.Р. Гафаровой справедливо указывается значимость ценообразующего фактора в механизме образования и использования публичных финансов. По мнению автора, это «предполагает в конечном счете использование такого экономико-правового инструмента, как ценообразование, в процессе публичной финансовой деятельности»[517].

«Цены и ценообразование – индикатор эффективности экономических процессов, отражающих эффективность государственного регулирования

---

[515] Административное ценообразование России: история и перспективы развития: монография / С.Н. Братановский, С.Н. Зайкова. М.: РУСАЙНС, 2018. С. 4.

[516] Предпринимательское право : учебник: в 2 т. / А.Ю. Бушев, О.А. Городов, Д.А. Жмулина и др.; под ред. В.Ф. Попондопуло. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2023. Т. 1. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

[517] Гафарова Г.Р. Особенности правоотношений в механизме финансово-правового регулирования ценообразования // Финансовое право. 2018. № 11. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

экономики», – пишет О.А. Акопян[518]. Ученый, рассматривая финансово-правовой аспект данной проблематики, приводит ценные аргументы в обоснование принадлежности проблемы ценообразования финансово-правовой науке: «…несомненно, именно финансовому праву принадлежит ведущая миссия правового фундамента организации государственного ценообразования, поскольку ценоустановление в сфере публичных финансов, являясь элементом финансовой деятельности государства, нацелено на решение важнейших социальных функций государства, обеспечение успешного развития экономики, устойчивости денежной системы, что в свою очередь гарантирует стабильное функционирование финансовой системы государства»[519].

О.А. Акопян указывает на «стремительное расширение границ финансово-правового регулирования в сопредельные отрасли и сферы общественной жизни»[520]. Автор обусловливает это тем, что финансовые институты развиваются, а потребности людей и государств растут.

Связь потребностей общества и государства, как причины, и их правового регулирования, как следствия, существует в праве столетия.

Литературные памятники различных эпох, оказавшие большое влияние на формирование представлений о механизмах финансово-правового регулирования общественных отношений в том или ином государстве, указывают на особенности политико-экономического устройства конкретного общества, его проблемы и государственные подходы к их разрешению. При изучении контекста видится, что государство во все времена стремилось влиять на хозяйственную жизнь страны, увеличивая или уменьшая долю своего влияния.

---

[518] Акопян О.А. Некоторые финансово-правовые аспекты регулирования ценообразования // Финансовое право. 2022. № 2. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».
[519] См.: там же.
[520] Акопян О.А. Изменение границ правового регулирования в финансовом праве // Журнал российского права. 2012. № 6. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

Ученые отмечают, что в источниках Древнего Египта (например, Поучениях гераклеопольтанского царя своему сыну Мерикара) содержались основы государственного управления, определялся перечень функций правителя экономического плана, должностные инструкции верховного сановника, правила государственного управления и управления хозяйством, которыми он должен был овладеть[521].

В Вавилонском царстве был разработан «Кодекс Хаммурапи», также называемый «Законник Хаммурапи», который содержал экономические взгляды того времени. Источник устанавливал правовые нормы, регулирующие вопросы натурально-хозяйственных отношений, защищающие собственность подданных Вавилонского царства, устанавливающие правила для ростовщичества и долговой кабалы[522].

Письменный памятник Древней Индии Артхашастра (или «Наука политики») определял главную цель экономической политики: пополнение государственной казны. Исследователи отмечают, что Артхашастра устанавливала основы справедливой рыночной цены на товары, а также закреплялась норма торговой прибыли. В источнике содержалась информация о деятельности, направленной на привлечение товаров иностранного происхождения. Некоторым иностранным купцам были предоставлены привилегии, они были освобождены от определенных обязательных платежей. Неотъемлемой частью регулирования торговли в Древней Индии был мониторинг цен и прибыли. В Артхашастре закреплялось: «Всякое дело зависит от казны. Поэтому прежде всего (царь) должен смотреть за казной»[523]. Обязанности надзирателя, ответственного за регулирование торговли товарами,

---

[521] История экономических учений : учебник для среднепрофессионального образования / под ред. И.Н. Шапкина, А.С. Квасова. М.: Издательство «Юрайт», 2024. С. 15.
[522] См.: там же. С. 15.
[523] Артхашастра или Наука политики. Перевод с санскрита. Издание подготовил В.И. Кальянов. Москва-Ленинград: Издательство Академии наук СССР. 1959. С. 70. URL: https://djvu.online/file/f5YpZzu4vfStV (дата обращения: 01.10.2024).

были четко определены. Они включали в себя подсчет основных средств, убытков, пошлин. На основе полученной информации он рассчитывал и устанавливал оптимальную цену на товары[524].

Древнекитайское общество IV–III вв. до н.э. также пыталось воплотить в жизнь идею приумножения богатств государства и удовлетворения потребностей населения, что нашло отражение в коллективном труде «Гуань-цзы». В источнике содержались положения, указывающие на необходимость государственного влияния на экономическую жизнь страны. «Богатое государство и довольный народ» было центральной идеей авторов «Гуань-цзы», которая поддерживала и идею Конфуция о необходимости и неизбежности классового разделения общества, обосновывающего ее тем, что государство не могло получать достаточного дохода без знатных высших сословий. Уделялось внимание в трактате и государственному регулированию товарно-денежных отношений.

В источнике был сформулирован принцип уравновешенного хозяйства. Предполагалось создание государственных зерновых фондов для стабилизации цен на хлеб.

Принято считать, что именно в этом источнике впервые была предложена идея управления, основанного на законе. Основной мерой по стабилизации социально-экономических отношений авторы считали государственное регулирование цен на хлеб («дабы в селениях царило спокойствие»), создание государственных запасов хлеба, введение льготных кредитов для земледельцев и т.д.[525].

Примечательно, что участие государства в регулировании цен в разные исторические времена колебалось от полного участия (планового

---

[524] История экономических учений : учебник для среднепрофессионального образования / под ред. И.Н. Шапкина, А.С. Квасова. М.: Издательство «Юрайт», 2024. С. 20.
[525] См.: там же. С. 18.

регулирования цен) до минимизации доли государственного влияния на рыночные отношения и цены соответственно (либерализация цен).

В первых памятниках русского права, например в Договоре Руси с Византией (911 г.), не раскрывается вопрос установления и регулирования цен на товары, хотя слово «цена» там встречается[526]. Например, «мниться в куплю на день челядина цена» - определяется как «засчитывается в выкупную цену (куплю) поденно отработанная рыночная цена раба»[527]. Употреблялось также выражение «якоже есть купля», которое Д.С. Лихачев переводит «существующая по обычным торговым расчетам»[528].

В другом раннем источнике – «Русской Правде» – имелись также подтверждения того, что уже в XI веке в Киевской Руси были достаточно развиты кредитные отношения.

В тексте источника встречались такие понятия, как «должебити» (кредиторы), «в рез» (под проценты), «жито в проскоп» (хлеб под проценты), «купа» (долг) и др. Вместе с тем следует заметить, что в данном памятнике русского права не был прямо раскрыт вопрос ценорегулирования на Руси.

В большей мере, как отмечается исследователями экономической истории России, «Русская Правда» определяла порядок взыскания долгов, устанавливала первоосновы банкротства. Документ содержал идею того, что не по-христиански брать высокие проценты по кредитам. Однако это не останавливало ростовщиков, которые в начале XII века максимально повысили размер ставок: до 50 процентов годовых. Это вызвало возмущение народа Киевской Руси (1113 г.) против таких условий, что потребовало незамедлительного вмешательства князя Владимира Мономаха: был введён

---

[526] Памятники русского права / под ред. заслуж. деят. науки проф. С.В. Юшкова. М.: государственное издательство юридической литературы. 1952. С. 21.
[527] См.: там же. С. 21.
[528] См.: там же. С. 21.

«Устав о резах» (процентах), в котором установили снизить долговые резы до 20%. Устав строго запретил занятия паразитическим ростовщичеством[529].

Видится, что роль государства в ценообразовании и в регулировании цен усматривается в разных аспектах, но одним из определяющих, пожалуй, является тот, что государственные правители во все времена стремились не допустить голода, уменьшить его последствия.

Обозреватель Е. Жирнов пишет, что в эпоху русского средневековья у правящих князей и у крестьян не получалось сформировать значительные запасы зерна. Причиной тому были примитивные методы ведения сельского хозяйства, низкая производительность крестьянского труда и др. Во времена голода основным способом борьбы с ним было отправление гонцов в ближние и дальние страны с просьбой предоставить хлеб «по божеской цене» или одолжить его до следующего урожая[530].

Думается, что апогеем развития государственного установления и регулирования цен как важного направления политики стало постреволюционное время.

В декабре 1917 года был учрежден Высший совет народного хозяйства РСФСР. В его компетенцию наряду с другим функционалом входило установление предельных цен.

Позже (в 1918 году) был создан подотдел твердых цен. С.Н. Зайкова отмечает: «В результате их работы были определены две главные государственные задачи в сфере ценообразования, требующие немедленного решения: создание единого центра, координирующего вопросы

---

[529] Тимошина Т.М. Экономическая история России : учебное пособие / под ред. проф. М.Н. Чепурина. 15-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО Юстицинформ, 2009. С. 22.

[530] Жирнов Е. Истина в зерне. Журнал «Коммерсантъ Деньги». URL: https://www.kommersant.ru/doc/1344689 (дата обращения: 23.09.2024).

ценообразования на всей территории страны, и создание единой методологии расчета цен»[531].

Считается, что одним из первых нормативно-правовых актов, положивших начало установлению цен государством и их последующему регулированию, был декрет Совнаркома от 21 ноября 1918 г. «Об организации снабжения населения всеми продуктами и предметами личного потребления и домашнего хозяйства». В нем предусматривались установление и порядок формирования фабричных, оптовых и розничных цен. В начале 1921 года были созданы органы ценового регулирования, сформирована государственная ценовая политика, установлены принципы и методы планового ценообразования[532].

На протяжении дальнейших десятилетий органы власти, осуществляющие регулирование цен в стране, их структурные особенности, полномочия и сфера воздействия претерпевали различные изменения.

Но, так или иначе, одна из важных целей – стремление к обеспечению экономической безопасности и стабильности государства – в разные исторические периоды лежала в основе государственного управления, включая управление ценами.

Хотелось бы обратить внимание на задачи Государственного комитета цен Совета Министров СССР, положение о котором было утверждено Постановлением Совета Министров СССР от 14 июня 1971 года № 379[533] (далее в параграфе – Положение о Госкомитете). Комитет осуществлял руководство работой по ценообразованию, контролировал соблюдение государственной дисциплины в этой области, обеспечивал единство ценовой

---

[531] Зайкова С.Н. Историко-правовые аспекты развития законодательства и организационно-правовых форм управления в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации // Система ценностей современного общества. 2010. № 10–2. С. 31.
[532] См.: там же. С. 31.
[533] Собрание постановлений Правительства СССР. 1971. № 11, ст. 87.

политики и ее реализацию с обязательной обоснованностью утверждаемых в стране цен и тарифов.

Среди задач комитета были «усиление воздействия цен на технический прогресс», «укрепление государственной дисциплины в области установления и применения цен и тарифов, повышение эффективности государственного и общественного контроля за соблюдением цен и тарифов» и др.[534]. В Положении о Госкомитете можно усмотреть нормативно-закрепленное осознание государством факта влияния цен, тарифов на государственный бюджет: «Изменения цен, тарифов, наценок и скидок, вызывающие потери для государственного бюджета, производятся Комитетом с согласия Совета Министров СССР».

Спустя несколько десятилетий, в 90-е годы XX века, государственная политика в области ценообразования существенно меняется и на смену плановому ценообразованию приходит политика либерализации цен[535]. В связи с данной политикой осуществляется череда значимых и радикальных социально-экономических реформ. Государство в качестве общего принципа экономической политики провозглашает отказ от участия в ценообразовании и, соответственно, от государственного регулирования цен.

Как отмечено в Указе Президента РФ от 28 февраля 1995 г. № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», государственное регулирование цен (тарифов) осуществляется в основном только на продукцию естественных монополий[536].

---

[534] Постановление Совета Министров СССР «Об утверждении Положения о Государственном комитете цен Совета Министров СССР» № 379 от 14.06.1971 г. // Собрание постановлений Правительства СССР. 1971. № 11, ст. 87.

[535] См.: Указ Президента РФ от 3 декабря 1991 г. № 297 «О мерах по либерализации цен» // Ведомости РСФСР. 1991. № 52, ст. 1878.

[536] СЗ РФ. 1995. № 10, ст. 859.

Так, видится, что со временем пределы вмешательства российского государства в экономические отношения существенно изменились и постепенно на смену приходит политика невмешательства.

Заслуживает внимания аналитическая записка Банка России «Регулирование цен: когда нужно остановиться?»[537], в которой анализируется вопрос прямых и косвенных вмешательств государства в процесс ценообразования, а также последствий такого вмешательства.

Последствия прямого вмешательства, например, путем установления предельного уровня цен, проявляются главным образом, по мнению Банка России, в сокращении инвестиций в производство и выпуск товаров, а также в торможении роста регулируемых секторов экономики.

Косвенные механизмы регулирования цен, например через изменение экспортных пошлин, могут помочь в колебании внутренних цен, но не могут защитить от роста мировых цен на длительный промежуток времени.

Наряду с этим в аналитической записке отмечается, что косвенное регулирование цен посредством плавающих налоговых ставок или таможенных пошлин в зависимости от цены реализации – «мягкий режим сглаживания устойчивых ценовых всплесков по сравнению с прямым регулированием».

В качестве эффективной альтернативы регулирования потребительских цен Банк России выделяет адресную материальную помощь.

Таким образом, учитывая правовой инструментарий прямого и косвенного регулирования цен в России, видится справедливым отнести этот процесс к одному из направлений финансовой политики государства.

---

537 URL: https://docviewer.yandex.ru/?tm=1759523540&tld=ru&lang=ru&name=analytic_note_20211209_dip.pdf&text=аналитическая+записка+Банка+России+«Регулирование+цен%3A+когда+нужно+остановиться%3F»&url=https%3A//cbr.ru/Content/Document/File/131342/analytic_note_20211209_dip.pdf&lr=20701&mime=pdf&l10n=ru&sign=036550a71421f94819eca5a453031d83&keyno=0 (дата обращения: 23.05.2025).

Обоснованием может также служить раздел «Итоги реализации бюджетной и налоговой политики в 2022–2023 гг.» основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов, в котором отмечается, что экономическая политика государства в этот период приоритетно была направлена на обеспечение финансовой и ценовой стабилизации при поддержке доходов уязвимых категорий граждан. Вместе с тем также происходило содействие «структурной трансформации экономики и ее адаптации путем предотвращения инфляционной спирали»[538].

В документе также отражено, что параметр базовой цены нефти «бюджетных правил» обеспечивает устойчивость к нефтяным шокам, а параметр структурного первичного дефицита обеспечивает устойчивость траектории госдолга, минимизируя влияние бюджета на уровень процентных ставок в экономике и доступность кредита. Отметим, что статья 96.6 БК РФ определяет нефтегазовые доходы федерального бюджета.

В итогах реализации бюджетной и налоговой политики 2022–2023 гг. отмечено: «…рост цен на нефть на фоне сдерживания предложения позволил в текущем году вернуться к накоплению дополнительных нефтегазовых доходов, и по итогам года совокупный размер резервных активов фнб и средств дополнительных нефтегазовых доходов на спецсчете (по учету дополнительных нефтегазовых доходов в течение года) составит порядка 6 трлн рублей (~3,5% ввп)».

В этой связи подчеркнем, что, так или иначе, государственное управление ценами находится в тесной связи с бюджетом и привлечением в него доходов.

---

[538] Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов. Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/ONBNiTTP__2024-2026.pdf (дата обращения: 01.10.2024).

Налоговая деятельность также связана с вопросами ценообразования и ценорегулирования. Полномочия Федеральной налоговой службы (далее – ФНС России) по контролю цен в сделках между взаимозависимыми лицами предусмотрены положениями раздела V.1 Налогового кодекса Российской Федерации. Например, глава 14.2 НК РФ закрепляет общие положения о ценах и налогообложении.

В письме ФНС России от 12.01.2012 № ОА-4-13/85@ «О заключении соглашений о ценообразовании для целей налогообложения»[539] определяется, что соглашение о ценообразовании для целей налогообложения представляет собой соглашение между налогоплательщиком и ФНС России о порядке определения цен и (или) применения методов ценообразования в контролируемых сделках в целях обеспечения соблюдения положения пункта 1 статьи 105.3 НК РФ.

Таким образом, можно сделать вывод, что публичная финансовая деятельность государства в условиях стремительного развития экономики расширяет свои границы, расширяется потенциал правового инструментария в этой сфере. Появившийся в период радикального поворота российского общества гражданско-правовой принцип недопустимости вмешательства в частные дела требует совершенствования критерия деления частных и публичных дел, который становится все более несовершенным ввиду взаимопроникновения правовых норм различных отраслей права.

Ввиду проработки исследовательской проблемы регулирования цен в Российской Федерации, можно резюмировать не просто допустимость, но и необходимость вмешательства государства в процессы ценоустановления и ценорегулирования, однако правовые механизмы такого вмешательства должны учитывать пределы, за которыми рыночно-экономическим отношениям

---

[539] URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/about_nalog/3883212/ (дата обращения: 12.01.2026).

останется значимая доля свободы, необходимая для развития экономики и поддержания требуемых балансов в государстве.

Выводы по параграфу.

Финансовая политика, направленная на максимальную мобилизацию и эффективное использование финансовых ресурсов государства, выступает конечной целью управления финансами и конкретным результатом их воздействия на экономическое развитие. Цель финансовой политики определяет выбор правовых средств регулирования общественных отношений, устанавливая пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности, которые задают направления, инструменты и способы регулирования финансовых отношений. Эти пределы обеспечивают сочетание целей финансовой политики, ориентированных на финансовый результат, и предотвращают произвол в выборе средств, способствуя устойчивому развитию экономики российского государства.

Первостепенной задачей публичной финансовой деятельности является придание правовой формы направлениям финансовой политики, формирование или изменение механизма финансово-правового регулирования общественных отношений в целях исполнения поручений Президента РФ, содержащихся в ежегодных Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

Право устанавливает границы деятельности государства, защищает общество от узурпации политической власти и дезорганизации поведения, но избыточность правовых норм сковывает инициативу. В этой связи пределы правового регулирования требуют строгой регламентации утверждения законодательными (представительными) органами власти бюджетных средств на те или иные государственные (муниципальные) программы, эффективность которых в абсолютной мере не предопределена и не обоснована специалистами. Законотворчество должно содержаться в правовых границах, зависящих от воли участников, но ориентированных на достижение общественно полезных

результатов, эффективности и целесообразности использования бюджетных средств без чрезмерного ограничения свободы.

Государство посредством финансовой деятельности, осуществляемой в правовой форме, вмешивается в экономические отношения лишь тогда и настолько, когда стремится достигнуть цели сформировать публичные фонды денежных средств, которые служат выполнению публичных обязательств государства перед обществом. В данном контексте уместно говорить не просто о пределах правового регулирования подобных отношений, а о пределах воздействия. Это подчеркивает необходимость баланса, где вмешательство ограничено целями публичных интересов.

Политика невмешательства служит балансирующей мерой в пределах правового регулирования публичной финансовой деятельности, заключающейся в неиспользовании механизма принуждающего воздействия на финансовые правоотношения, характеризующиеся самостоятельностью и проявлением собственной воли участниками таких отношений (например, самообложение граждан, безвозмездные перечисления в бюджеты, участие в бюджетном процессе и т.п.). Как часть финансовой политики государства, она отличается определением поведенческой автономии, отсутствием принуждения и заменой контроля наблюдением и мониторингом.

Учитывая правовой инструментарий прямого и косвенного регулирования цен в России, доказано, что этот процесс относится к одному из направлений финансовой политики государства, что связано с развивающейся экономикой и, как следствие, расширением предмета финансового права.

Проведенный анализ проблемы регулирования цен в Российской Федерации в контексте публичной финансовой деятельности показал не просто допустимость, но и необходимость вмешательства государства в процессы ценоустановления и ценорегулирования, однако правовые механизмы такого вмешательства должны учитывать пределы, за которыми рыночно-

экономическим отношениям останется значимая доля свободы, необходимая для развития экономики и поддержания требуемых балансов в государстве.

ГЛАВА 3. ПРЕДЕЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ПУБЛИЧНОЙ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Казна и бюджет: пределы правового регулирования имущественных отношений в публичных финансах

Публичная финансовая деятельность весьма разнообразна. К направлениям публичной финансовой деятельности Э.Д. Соколова относит бюджетную деятельность, налоговую деятельность, неналоговую деятельность, деятельность в сфере функционирования государственных внебюджетных фондов, банковскую деятельность, деятельность в области государственных расходов и в области валютных отношений[540].

Однако ученые не останавливаются в поиске сфер, на которые направлена публичная финансовая деятельность.

Так, анализируя труды В.А. Лебедева по финансовому праву, Г.Г. Пиликин находит, что В.А. Лебедев указывал на то, что «финансовая деятельность государства урегулирована двумя видами (формами) законов. Первая форма – сугубо государственная (публичное финансовое право), она представляет собой совокупность всех постановлений, относящихся к финансовой организации государства. Вторая форма – частнофинансовое право, в котором государство является субъектом частных, гражданских прав в качестве казны (fiscus). Эти отношения вытекают из сделок казны с частными лицами по разным имущественным отношениям. В них государство должно

[540] Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. С. 155.

подчиняться общему судебному разбирательству, и привилегии казны (jura et privillegia fisci) здесь неуместны»[541].

Видится интересной позиция Н.В. Омелёхиной, дифференцирующей все имущественные отношения, возникающие в процессе формирования, распределения и использования публичных фондов денежных средств, на три группы: «по получению доходов, по осуществлению расходов, по государственному и муниципальному кредитованию»[542]. Автор также отмечает: «К имущественным гражданско-правовым отношениям, возникающим в процессе осуществления финансовой деятельности публично-правового образования, предлагается относить, например, отношения по государственному или муниципальному кредитованию, получению доходов от имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и др.»[543].

Таким образом, видится, что неразрывно связанным с вопросами осуществления публичной финансовой деятельности по поводу бюджетов бюджетной системы РФ является вопрос деятельности государства и муниципальных образований по поводу принадлежащего им имущества.

В научном контексте под бюджетом можно понимать основной централизованный фонд денежных средств, занимающий центральное место в финансовой системе Российской Федерации, который призван обеспечивать решение стоящих перед государством и муниципальными образованиями задач. Содержание бюджета отражает сущность проводимой государством политики в бюджетной сфере. Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования используют бюджетные средства для обеспечения важных

---

[541] Пиликин Г.Г. Становление финансового права России (теория и практика особой формы публичного права) : монография / Г.Г. Пиликин; под общ. ред. проф. С.В. Запольского. М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2017. С. 79.

[542] Омелёхина Н.В. Цели и интересы в имущественных отношениях, возникающих в финансовой деятельности публично-правовых образований // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. 2012. Т. 8. № 1. С. 51.

[543] См.: там же. С. 51.

социально-экономических и иных задач, удовлетворения публичного интереса. Однако если рассматривать публично-правовые образования с позиции имеющихся у них обязательств, в частности долговых обязательств, в законодательстве, помимо термина «бюджет», используется еще одно важное понятие – «казна».

Так, отметим, что термины «бюджет» и «казна» в российском праве – понятия не новые, однако в условиях развития финансовых правоотношений их смысловое разделение требует научного анализа.

Исторически термин «казна» намного раньше стал использоваться в русском языке, и непосредственно в государственной сфере, чем термин «бюджет». Слово «казна» русским языком заимствовано из тюркских языков (турецк. xaznä, крымско-татарск. xazna, татарск. Xäzinä), а арабское слово «chisaneh» означает «сокровище».

Советский энциклопедический словарь определяет казну как ценности или имущество, принадлежащее государству или же непосредственно принцу, герцогу, королю. Также казна трактуется в значении какой-либо организации (например, монастырской, либо военной)[544].

Современные ученые под казной предлагают понимать «финансовые ресурсы государства, централизованные государственные источники финансов, включая средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями»[545]. В юридической и экономической науках такой подход представляется весьма устойчивым.

---

[544] *Цит. по:* Згонников П.П., Гладнева Е.П. Проблемы правового регулирования становления и развития государственной казны: история и пути развития // ФЭС: Финансы. Экономика. Стратегия. 2017. № 1. С. 9.

[545] Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2011 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_67315/7ef8aa6a336b4a7122031d713f383ffbbe5fac93/ (дата обращения: 10.11.2023).

Следует отметить, что, согласно одному из Постановлений Верховного Суда РФ[546], государственная казна включена в состав объектов, необходимых для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления и решения общероссийских задач. Наряду с казной выделены другие объекты, например, государственные внебюджетные фонды РФ, средства республиканских бюджетов РФ и др.

Отметим, что в российском законодательстве также используется термин «казна». Например, такие упоминания встречаются в статьях 214, 1069, 1070, 1071 ГК РФ, в ст. 242.2 БК РФ, в Приказе Министерства финансов Российской Федерации от 15 июня 2021 г. № 84н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета государственных финансов “государственная (муниципальная) казна”» (далее – Приказ № 84н)[547] и др.

Гражданское законодательство (ст. 214 ГК РФ) раскрывает понятие казны: «…средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закреплённое за государственными предприятиями и учреждениями». В этом определении видится разделение двух сфер правового регулирования: публично-правовой (в частности, бюджетное право) и частноправовой, регулирующей имущественные отношения. Само определение казны не просто устанавливает ее содержание, но и обозначает контуры финансового права, регулирующие отношения, связанные не со всем имуществом, принадлежащим государству, а лишь в той части, которая связана с бюджетом.

---

[546] См.: Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Российская газета. 1992. 11 января.

[547] Приказ Минфина России от 15 июня 2021 г. № 84н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета государственных финансов "Государственная (муниципальная) казна"» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.11.2023).

Вместе с тем ГК РФ регулирует вопросы ответственности за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, устанавливая, что вред возмещается за счет, соответственно, казны РФ, казны субъекта РФ или казны муниципального образования (ст. 1069).

Солидаризуясь с воззрениями Д.Л. Комягина, отмечающего, что «ГК РФ регулирует ничтожную часть отношений, складывающихся вокруг публичного имущества и публичной собственности»[548], и что за пределами гражданского права лежат отношения, регулируемые земельным, лесным, бюджетным законодательством и т.д, так или иначе связанные с казной, отметим важность установления пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности в отношении казны и ее отдельных частей. В частности, рассмотрим бюджет как составную часть казны и в силу его связей абсолютно со всеми иными ее частями.

Достаточно интересным видится вопрос имущественной составляющей казны. Например, Г. Мальгинов и А. Радыгин в структуре казны РФ выделяют три основных блока: «1) бюджетные средства (за отчетный период или на определенную дату); 2) акции (доли, паи) хозяйственных обществ (главным образом ОАО), находящиеся в федеральной собственности; 3) все прочее движимое и недвижимое имущество, из которого в зависимости от степени детализации выделяются земельные участки…»[549] Авторы, отмечая постоянство рыночных реформ, подчеркивают, что как самостоятельный

---

[548] Казна и бюджет : колл. монография / Под общ. ред. Д.Л. Комягина – М.: Наука, 2014. С. 15. (автор главы – Д.Л. Комягин).

[549] Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д. Проблемы управления имуществом государственной казны и реализация государственной программы «Управление федеральным имуществом» // Экономическое развитие России. 2014. № 8. Т. 21. С 55.

объект в государственном управлении имуществом имущественный комплекс казны практически не рассматривался[550].

По мнению ученых: «Объем денежной части казны (бюджета) огромен в сравнении с любыми частными денежными фондами, но незначителен в сравнении со стоимостью всех активов казны, в том случае, если их свести воедино»[551].

Министерство финансов РФ в Приказе № 84н[552] представило перечень нефинансовых активов имущества казны, среди которых выделены объекты государственного (муниципального) имущества. Пункт 6 названного Приказа определил группы нефинансовых активов имущества казны. Среди активов имеются недвижимое и движимое имущество, составляющие казну, ценности государственных фондов России, материальные запасы и прочие активы имущества казны.

Обратим внимание на содержательную часть казны и бюджета, а также на их роль в публичной финансовой деятельности.

Вызывает интерес ст. 102 БК РФ, устанавливающая ответственность по долговым обязательствам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. В п. 1 названной статьи отмечается, что долговые обязательства таких публично-правовых образований, как РФ, ее субъекты и муниципалитеты, полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в собственности этих публично-правовых образований имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета.

---

[550] Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д. Управление имуществом государственной казны РФ: некоторые актуальные тенденции // Экономическая политика. 2015. Т. 10. № 4. С. 23.

[551] Казна и бюджет : колл. монография / Под общ. ред. Д.Л. Комягина – М.: Наука, 2014. С. 10–11.

[552] Приказ Минфина России от 28 августа 2014 г. № 84н «Об утверждении Порядка определения стоимости чистых активов» // Российская газета. 2014. 24 октября. № 244.

Представляется, что казна выступает, в некотором роде, залогом, гарантией выполнения государством, его субъектами и муниципальными образованиями своих долговых обязательств. Так, например, БК РФ (в ч. 2 ст. 242.2) устанавливает основы предъявления прав регресса согласно нормам гражданского законодательства, закрепляя, что Министерство финансов РФ должно уведомить соответствующего распорядителя средств федерального бюджета об исполнении судебного акта о возмещении вреда за непосредственно счет средств казны РФ.

Из сказанного усматривается, что бюджетные средства – это составная часть казны, за счет которых обеспечиваются различного рода обязательства РФ, а также ее субъектов и муниципальных образований.

Ст. 6 БК РФ дает определение бюджета как формы образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Ю.А. Крохина пишет: «Бюджет является публично-правовой категорией, имеет нормативное закрепление и служит для выражения исключительно государственных интересов»[553].

О том, что бюджет не является вещью, а выступает формой объективизации безналичных денег, говорится в работах М.В. Карасевой[554].

Учитывая, что граждане играют большую роль в формировании фондов бюджетных средств (налоговые доходы бюджета), важно подчеркнуть публичное предназначение бюджета, а именно аспект его народного достояния. Бюджет есть общественное благо на той или иной территории, обеспечивающее публичные интересы.

---

[553] Крохина Ю.А. Финансовое право России : учеб. для вузов /Ю.А. Крохина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 186.

[554] См.: Карасева М.В. Новое в бюджетном законодательстве и бюджетно-правовая теория / М.В. Карасева // Законодательство и экономика. 2007. № 9. Доступ: Информационно-правовой портал «Гарант.ру».

В этой связи требует уточнения вопрос принадлежности казны государству или обществу, а также общественного притязания на нее.

В регионах существует законодательство о казне наряду с законодательством о бюджете. Примером этому может служить Закон г. Москвы от 26 декабря 2007 г. № 53 «Об имущественной казне города Москвы»[555]. Однако наблюдается тенденция к отмене подобных законов в субъектах РФ. Например, Закон Свердловской области «О государственной казне Свердловской области»[556] действовал с 27.02.2001 г. и утратил силу 12.12.2019 г. Ранее в указанном законе определялись цели формирования государственной казны Свердловской области. Так, обеспечение экономической основы для осуществления полномочий по предметам своего ведения и совместного ведения РФ являлось одной из важных целей.

Думается, что справедливо считать казну экономической основой, финансовым резервом осуществления полномочий публично-правовыми образованиями и соответствующими органами власти. А бюджет, в таком случае, выступает неким инструментом осуществления этих полномочий.

При этом необходимо заметить: история формирования государственной казны связана с уплатой населением власти обязательных и регулярных платежей в форме натуральных продуктов или физических работ. С появлением денег и развитием системы государственной власти обязательные платежи стали носить либо денежный, либо натуральный характер.

В настоящее время установленные налоги и сборы уплачиваются только деньгами.

Но примечательно, что в различных отраслях (и подотраслях) права существует такая связь: при невозможности исполнения лицом тех или иных

---

[555] Закон г. Москвы от 26 декабря 2007 г. № 53 «Об имущественной казне города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. № 6.

[556] Закон Свердловской области «О государственной казне Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 1999. № 11. Ст. 1042 (утр. силу с 12.12.2019).

обязательств для погашения долга реализуется имущество такого должника. Таким образом, следует заметить, что все процессы трансформации общественных отношений отражаются на трансформации финансовых отношений.

Бюджетные учреждения имеют право на приобретение или создание имущества за счет бюджетных средств с целью его последующего включения в состав казны. Вместе с тем учтенные организациями объекты в составе основных средств, как и нематериальных активов и иных материальных запасов, со временем могут также быть переданы в казну при наличии различного рода причин.

Согласно п. 141 Инструкции № 157н, имущество казны учитывается в составе нефинансовых активов[557].

Возникает вопрос: как соотносится публичная финансовая деятельность с деятельностью по управлению государственным или муниципальным имуществом, входящим в состав государственной (муниципальной) казны наряду с бюджетными средствами?

Д.Л. Комягин отмечает: «Предназначение любого вида казенного имущества состоит в его прямом использовании для удовлетворения публичных потребностей (государственных функций)»[558], а «временно не используемое имущество казны может служить источником извлечения доходов для покрытия публичных потребностей»[559]. Ученый, подчеркивая, что публичное имущество в действительности сохраняет значительную роль в качестве источника публичного дохода[560], а функции активов казны выступают

---

[557] Приказ Минфина России от 01.12.2010 № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению». СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.11.2023).
[558] Комягин Д.Л. Указ. соч. С. 25.
[559] См: там же.
[560] Там же. С. 30.

одним из источников бюджетных доходов, наряду с регалиями, пошлинами и налогами, делает вывод, что публичная казна сохраняет до настоящего времени свою роль источника публичных доходов, являясь основой как неналоговых, так и налоговых доходов[561].

Вопросы управления казной так или иначе затрагивают проблему функций публичной власти, поскольку разнообразие публичного имущества, составляющего казну, может претерпевать трансформацию («например, переходя из нераспределенной части казны в ее распределенную часть, из неденежной – в денежную (и наоборот)»[562].

В ее управлении выражается управленческая функция власти, направленная на реализацию публичных целей через распределение и перераспределение ресурсов, в том числе финансовых. Именно в этом ключе, как представляется, казна перестает быть лишь объектом гражданского права и становится инструментом публично-правового регулирования, то есть сферой, где имущественные отношения подчиняются не частным интересам, а задачам обеспечения общественного блага. Именно здесь на первый план выходят не сами имущественные элементы, а процессы финансового управления.

Н.В. Омелёхина, относя к имущественным публично-правовым отношениям отношения по уплате налогов, сборов, иных обязательных платежей, по предоставлению межбюджетных трансфертов и др., справедливо пишет: «…финансовая деятельность признается разновидностью управленческой деятельности. Цели и задачи, в свою очередь, рассматриваются в качестве ключевых категорий всякой управленческой деятельности, в том числе управленческой деятельности публично-правовых образований»[563].

---

[561] Там же.
[562] Там же. С. 33.
[563] Омелёхина Н.В. Цели и интересы в имущественных отношениях, возникающих в финансовой деятельности публично-правовых образований // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. 2012. Т. 8. № 1. С. 51.

Таким образом, с учетом понимания финансов как совокупности денежных фондов (в их материальном выражении), можно обозначить, что казна являет собой в некотором смысле имущественный фонд РФ, ее субъектов, муниципальных образований. Доходы от использования государственного и муниципального имущества, от его продажи, согласно БК РФ, относятся к неналоговым доходам того или иного публично-правового образования. Применительно к государственному и муниципальному имуществу, учитывая основы бухгалтерского учета, хотелось бы сделать акцент на том, что оно является материальным, как правило долгосрочным, государственным (муниципальным) активом, приносящим доход в тот или иной бюджет.

Некоторыми учеными отмечается, что одним из подходов к оценке недвижимости является доходный, т.е. основанный на расчете стоимости будущих доходов от использования объекта[564].

Такой же подход наблюдается и при оценке имущества в налоге на имущество физических лиц, налоге на имущество организаций и др.

Можно предположить, что от подходов к управлению и распоряжению государственной и муниципальной собственностью зависит объем получаемых доходов публично-правовыми образованиями.

В этой связи вспоминаются слова И.У. Патлаевского, который, отождествляя термины «финансы» и «государственное хозяйство», понимал под ними особый род деятельности органов государства, направленный на приобретение, сохранение и правильное употребление материальных средств[565].

Думается, что некоторые направления деятельности публично-правовых образований по управлению и распоряжению государственным

---

[564] Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, «новое измерение для России: в 2 т. Т. 2. /науч. ред. А.Д. Радыгин. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. 2014. С. 44.

[565] См.: Курс финансового права : [с биогр. очерком автора] / [Соч.] Иннокентия Патлаевского, орд. проф. Новорос. ун-та. Одесса : тип. «Одес. Вестника», 1885. [2], XIV. С. 1–2.

(муниципальным) имуществом имеют признаки публичной финансовой деятельности, однако с характерными особенностями.

Е.Ю. Грачева отмечает ряд задач государства в области финансов, выделяя среди них контрольную задачу. Ученый пишет: «…в процессе реализации финансовой деятельности при собирании и распределении денежных средств необходим финансовый контроль за соблюдением законности и целесообразности использования таких средств»[566].

Счетная палата РФ представляет собой важный орган парламентского контроля за публичной финансовой деятельностью, в задачи которой входят организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета.

Обратимся к Федеральному закону от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»[567], согласно ст. 21.1. которого установлен функционал Счетной палаты по осуществлению государственного аудита (контроля) эффективности и соответствия нормативно-правовым актам РФ порядка формирования, управления и распоряжения федеральной собственностью, включая акции и доли в уставном капитале хозяйственных обществ, принадлежащих РФ. В статье 22 Закона усматривается функция контроля Счетной палаты РФ за средствами, поступающими в федеральный бюджет, получаемыми от распоряжения и управления федеральной собственностью.

Из приведенных примеров усматривается, что в контроль Счетной палаты РФ входит не только бюджетная сфера, но и имущественная в той мере, в которой это имущество связано с федеральной собственностью, включая акции.

---

[566] Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина. Москва : Проспект, 2024. С. 759.

[567] Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649.

Финансовое законодательство, например БК РФ, регулирует вопросы, связанные с государственной (муниципальной) собственностью. Так, ст. 79 БК РФ определяет порядок осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности. Пунктом 1 названной статьи установлена возможность предусмотрения в бюджетах бюджетной системы (в т.ч. в рамках государственных (муниципальных) программ) бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности. Так, объекты, созданные в результате таких инвестиций или приобретенные в собственность государством (муниципальным образованием), могут включаться в состав государственной (муниципальной) казны.

Более того, согласно ст. 179.1 БК РФ, в федеральном законе о федеральном бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации, на предоставление субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов РФ (муниципальных образований) или на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность субъектов Российской Федерации (муниципальную собственность).

Данный факт демонстрирует, как бюджетные средства преобразуются в публичное имущество, которое в результате становится частью казны.

Ученые отмечают, что учет и контроль использования активов, составляющих публичную казну, постепенно становится все более важной государственной задачей, так же, как и вопросы контроля за использованием активов казны. Думается, вопросы контроля за использованием активов казны приобретают черты финансового контроля. Однако такой контроль не может быть изолирован от системного механизма, через который публичная казна

реально функционирует, а именно – от бюджетного процесса. По мнению Д.Л. Комягина, «бюджетный процесс по сути представляет собой трансформацию казны. В ходе бюджетного процесса активы казны преобразуются в доходы бюджета, а расходы бюджета в большинстве случаев означают ее уменьшение»[568]. Следует отметить еще один немаловажный аспект.

В статье 160.1 БК РФ, устанавливающей полномочия главного администратора (администратора) доходов бюджета, закреплено в числе полномочий предоставление информации для уплаты денежных средств физическими и юридическими лицами за государственные и муниципальные услуги, а также иных платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе платежей за аренду и реализацию государственного и муниципального имущества в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах.

Выводы по параграфу.

Определение казны, закрепленное в гражданском законодательстве, представляет собой фундаментальную основу, устанавливающую пределы сфер действия публичного и частного права. В формулировке, согласно которой казну составляют средства бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, содержится внутреннее разделение двух правовых сфер: одна – сфера публичных финансов (а именно бюджетное регулирование), и другая – имущественная, регулируемая нормами гражданского права. Думается, что именно фраза «не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями» выступает в качестве ключевого критерия, определяющего границу между тем, что принадлежит казне как объекту финансово-правового

[568] Комягин Д.Л. Указ. соч. С. 11.

регулирования, и тем, что переходит в сферу самостоятельного имущественного оборота юридических лиц, наделенных правами хозяйственного ведения или оперативного управления. Само определение казны не просто констатирует ее содержание, но и декларирует принципиальную ограниченность предмета финансового права в этой области: посредством финансово-правовых норм регулируется не все имущество, принадлежащее государству, а лишь та часть, в отношении которой государство выступает как субъект публичной власти, осуществляя функции формирования, распределения и использования публичных фондов денежных средств, а также финансового контроля. В этом, как видится, состоит публично-правовая природа казны: она существует как юридическая конструкция, предназначенная для реализации публичных интересов через бюджетный механизм, и всякий выход за пределы этого механизма (управление имуществом на иных правовых основаниях, таких как аренда, продажа и т.п.) выводит соответствующие отношения из-под действия финансового права.

§ 2. Бюджетная деятельность как основное направление публичной финансовой деятельности и пределы ее правового регулирования

Ключевую роль в экономическом и социальном развитии государства играет бюджет. От эффективности управления бюджетом зависят общий уровень жизни граждан, устойчивость экономики и уровень доверия общества государству. Публичная финансовая деятельность, связанная с управлением бюджетом, является важным направлением государственной деятельности в целом.

И.Х. Озеров писал: «У государства, как союза публичного характера, есть известные потребности, для удовлетворения которых оно нуждается в

материальных средствах. Собирание и расходование этих средств всегда составляло одну из важнейших функций всякого правительства»[569].

Как уже отмечалось ранее в работе, бюджетная деятельность представляет собой одно из направлений финансовой деятельности, ее важной составляющей[570], обеспечивающей функционирование финансовой системы в целом[571].

В законодательстве этот термин не используется, однако в науке финансового права он не перестает вызывать научный интерес и на протяжении многих лет исследуется и анализируется учеными.

Бюджетную деятельность понимают по-разному.

Ю.А. Крохина анализирует бюджетную деятельность государства «в русле системного подхода, то есть в тесной взаимосвязи с финансовой деятельностью государства»[572]. Ученый подчеркивает, что бюджетная деятельность, как разновидность финансовой деятельности, «несет в себе все сущностные характеристики первой, но имеет специфические особенности, проявляющиеся в круге субъектов (участников) и их бюджетной компетенции (правах), объекте воздействия, действии во времени, наличии определённых целей»[573].

М.И. Пискотин отмечал, что деятельность государства в области бюджета носит в основном экономический характер, но осуществляется

---

[569] Озеров И.Х. Финансовое право: конспект лекций. Бюджет, формы взимания и местные финансы. Москва. 1901. URL: https://viewer.rsl.ru/ru/rsl01003698985?page=1&rotate=0&theme=white (дата обращения: 12.03.2024). С. 3.

[570] Соколова Э.Д. Некоторые вопросы правового регулирования бюджетной деятельности государства // Государство и право. 2008. № 5. С. 49.

[571] Соколова Э.Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: дис. … д.ю.н. М., 2008. С. 192.

[572] Крохина Ю.А. Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. ... д.ю.н. Саратов, 2001. С. 71.

[573] См.: там же. С. 73–74.

государственным органами и в порядке, установленном действующим правом[574].

А.С. Матненко под бюджетной деятельностью государства понимает «действия государства, его органов и должностных лиц по формированию (разграничению между бюджетами, планированию и зачислению) доходов бюджета, установлению расходных обязательств, планированию и осуществлению расходов бюджета, обеспечению поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, погашению государственного и муниципального долга, осуществлению бюджетного контроля»[575].

Бюджетная деятельность осуществляется, как правило, в правовой форме (в ходе бюджетной деятельности издаются различные нормативно-правовые акты).

Ю.А. Крохина отмечает, что бюджетная деятельности осуществляется «в не правовой форме, не влекущей правовых последствий, и в правовой форме, влекущей правовые последствия»[576], используя два подхода при определении бюджетной деятельности: субъектный состав и объектный критерий, который определяет специфику бюджетной деятельности, ее функции, сущность и содержание[577]. Как справедливо отметил А.С. Матненко, «категория деятельности дает возможность раскрыть все сущностные аспекты реализации бюджетной правосубъектности источника деятельности – государства и муниципальных образований – через такие элементы, как субъект, объект, цели, методы, функции, стадии, циклы, задействовать весь богатый понятийный и методологический аппарат праксиологической теории»[578]. Ученый подчеркивает, что универсальный характер понятия «деятельность» позволяет

---

[574] Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 17–19.

[575] Матненко А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: автореф. дис. … д.ю.н. Омск, 2009. С. 7.

[576] Крохина Ю.А. Указ. соч. С. 83.

[577] См.: там же. С. 82.

[578] Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М. 2001. С. 7–8. *Цит. по*: А.С. Матненко. Указ. соч. С. 18.

охватить им функциональную активность всего аппарата публичной власти, включая органы представительной власти, в отличие от понятия «управление», а также что понятие «деятельность» позволяет рассмотреть бюджет и связанные с ним отношения не только через «управленческую призму», но и с точки зрения реализации права государственной (муниципальной) собственности на бюджетные средства[579].

М.И. Пискотин писал, что нормы бюджетного права «регулируют специфическую область отношений, складывающихся в процессе финансовой деятельности государства, а именно отношения, связанные с образованием и использованием общегосударственного фонда денежных средств, каким является бюджет»[580].

О.Н. Горбунова подчеркивала, что «вся бюджетная деятельность государства регулируется Бюджетным кодексом… Строгое исполнение норм бюджетного права делает всю бюджетную деятельность государства законной, прозрачной и подконтрольной обществу и является гарантией исполнения заявленных программ»[581].

Видится, что БК РФ является важным источником, регулирующим бюджетную деятельность государства и муниципальных образований, но стоит обратить внимание на иные источники бюджетного права, принимаемые в соответствии с ним. Только рассматривая их в своей совокупности и разнообразии, можно более углубленно раскрыть проблему пределов правового регулирования бюджетной деятельности как важного направления публичной финансовой деятельности.

Отметим следующую особенность: связь пределов правового регулирования с источниками бюджетного права, которые непосредственно

---

[579] Матненко А.С. Указ. соч. С. 18.
[580] Пискотин М.И. Указ. соч. С. 50.
[581] Бюджетное право : учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. (автор введения – О.Н. Горбунова). Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

регламентируют бюджетную деятельность государства и муниципальных образований. Чем больше нормативно-правовых и иных актов, регулирующих данную деятельность, тем больше пределов, так сказать границ, в которых эта деятельность будет осуществляться.

Понятие «источник права» является одним из самых дискуссионных в юридической науке. Особое внимание следует обратить на содержание термина «источники бюджетного права».

М.В. Кузнецова считает, что к источникам права относится правотворческая деятельность, а нормативные правовые акты являются формами выражения такой деятельности[582].

Ю.А. Крохина отмечает: «Социальные функции государство способно финансировать, только опираясь на мощную и стабильную бюджетную систему, в силу чего существует объективная необходимость правового регулирования бюджетных отношений»[583]. Ученый подчеркивает: «Понимание источника бюджетного права в юридическом аспекте через внешний вид существования нормы бюджетного права гарантирует правовую определенность и конкретность положения субъектов бюджетного права, упорядоченность финансовой деятельности государства, что исключает произвол и злоупотребление властью в процессе планомерного аккумулирования, распределения и использования централизованных публичных фондов денежных средств»[584].

В науке бюджетного права высказываются разные позиции относительно источников бюджетного права. Например, И.И. Кучеров к источникам бюджетного права относит нормативные правовые акты, содержащие нормы,

---

[582] Кузнецова М.В. Понятие и сущность источников права // История государства и права. 2014. № 12. С. 18.
[583] Крохина Ю.А. Актуальные вопросы понимания термина «Источники бюджетного права» // Юридическая наука. 2019. № 2. С. 21.
[584] См.: там же. С. 23.

регулирующие бюджетные отношения[585], в то время как Ю.А. Крохина считает, что к пониманию источников бюджетного права следует подходить расширительно, включив в их систему международные декларации и договоры, а также правовые позиции Конституционного Суда РФ и Конституционных (уставных) судов субъектов РФ[586].

Думается, следует различать источники бюджетного права, одни из которых регулируют бюджетную деятельность, а другие являются результатом бюджетной деятельности, облаченным в правовую форму, – нормативно-правовые акты, принимаемые субъектами бюджетной деятельности.

БК РФ не содержит четко закрепленных правовых норм, регулирующих бюджетную деятельность. Но в нем есть все основы для ее осуществления.

Тем не менее статья 3 БК РФ устанавливает перечень нормативно-правовых актов, регулирующих бюджетные отношения: указы Президента РФ, нормативно-правовые акты Правительства РФ, акты Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, нормативно-правовые акты органов государственной власти субъектов РФ, муниципальные правовые акты органов местного самоуправления.

Таким образом, можно предположить, что для доктринального осмысления проблемы пределов правового регулирования бюджетной деятельности как основного направления публичной финансовой деятельности следует выделить источники бюджетного права, регулирующие бюджетную деятельность, и источники, регулирующие непосредственно бюджетные отношения.

---

[585] Кучеров И.И. Бюджетное право России : Курс лекций. М.: АО «Центр ЮрИнроР», 2002, С. 55. Цит. по: Крохина Ю.А. Указ соч. С. 23.
[586] Крохина Ю.А. Указ. соч. С. 23.

Это разграничение связано с правовой природой бюджетных правоотношений, их связью с бюджетной деятельностью, а именно – как ее результат.

Подобная точка зрения встречается в трудах ученых-финансоведов.

О.В. Болтинова подчеркивает, что бюджетные правоотношения возникают в процессе бюджетной деятельности государства и муниципальных образований[587]. Говоря о специфике бюджетных правоотношений, Е.Г. Писарева писала, что для них свойственны возникновение и развитие исключительно в сфере бюджетной деятельности государства и муниципальных образований[588].

При рассмотрении специфики бюджетных отношений и их связи с бюджетной деятельностью можно назвать такую тенденцию: бюджетные отношения подвержены изменениям в зависимости от направленности бюджетной деятельности (поскольку в государстве непрерывно реализуется механизм принятия новых правовых норм и признания утратившими силу ранее действующих)[589], а бюджетная деятельность, как и публичная финансовая деятельность в целом, зависит от финансово-правовой политики государства.

В этой связи предлагается разделять пределы правового регулирования бюджетной деятельности и пределы правового регулирования бюджетных отношений.

Соглашаясь с ранее приведенной позицией О.Н. Горбуновой о том, что вся бюджетная деятельность государства регулируется Бюджетным кодексом Российской Федерации, следует отметить, что пределы правового

---

[587] См.: Болтинова О.В. Бюджетное право : учеб. пособие. М.: Норма, 2009. С. 112.

[588] См.: Писарева Е.Г. Бюджетные правоотношения с участием государственных учреждений в системе финансовых правоотношений // Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе (к 90-летию со дня рождения М.И. Пискотина): матер. междунар. научно-метод. конф. (Москва, 28 ноября 2014 г.) / под ред. И.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2015. С. 77.

[589] Савина А.В. Дозволение как способ правового регулирования бюджетных отношений : монография. М.: ИД «Юриспруденция», 2023. С. 27.

регулирования бюджетной деятельности находят закрепление именно в этом кодифицированном источнике.

Подчеркнем: не следует исключать, что существуют производные пределы правового регулирования, дополнительные рамки, которые содержатся в иных федеральных законах и подзаконных актах. Они носят вспомогательную, уточняющую функцию, очерчивают дополнительные границы в осуществлении отдельных видов бюджетной деятельности (в основном ненормативного характера).

Пределы правового регулирования бюджетных отношений – более широкая категория, они задают границы для исполнения бюджетно-правовых норм, реализации бюджетных отношений на практике. Это обусловлено самой разнородностью бюджетных правоотношений и требует отдельного доктринального исследования.

Пределы правового регулирования бюджетной деятельности можно рассматривать с разных исследовательских подходов. Остановимся подробнее на отдельных институтах бюджетного права, в которых пределы правового регулирования бюджетной деятельности отражаются по-разному.

Основой для осуществления бюджетной деятельности служит бюджетная система. Ее закрепление в БК РФ осуществляется посредством материально-правовых норм, что придает фундаментальность содержанию данного понятия, так же как принципы ее организации и функционирования.

В БК РФ закреплено: бюджетная система Российской Федерации – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Вся бюджетная деятельность государства направлена на обеспечение стабильности и бесперебойности функционирования бюджетной системы РФ. Пределы правового регулирования бюджетной деятельности формируются под воздействием общеправовых принципов и принципов организации и функционирования бюджетной системы.

Учеными отмечается, что «принципы финансового права как универсальный социальный алгоритм, будучи (образно говоря) “дорожной картой”, указывают направления для дальнейшего правотворчества в стратегически важнейших управленческих процессах»[590].

Общеотраслевыми принципами финансового права, по мнению Н.И. Химичевой, являются:

«1) приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан;

2) социальная направленность финансово-правового регулирования;

3) федерализм и равноправие субъектов РФ в области финансовой деятельности государства;

4) единство финансовой политики и денежной системы;

5) самостоятельность органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов;

6) распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной властей;

7) участие граждан РФ, общественных организаций в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, ее контроле;

8) гласность в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления;

---

[590] Ашмарина Е.М., Савельев В.Н. Значение принципов права для системного урегулирования публичных финансов (финансово-правовые аспекты) // Вопросы экономики и права. 2019. № 127. С. 19.

9) принципы плановости и законности финансовой деятельности»[591].

В рамках бюджетно-правового регулирования действуют принципы, перечисленные в ст. 28 БК РФ:

1) единства бюджетной системы Российской Федерации;

2) разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

3) самостоятельности бюджетов;

4) равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

5) полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; сбалансированности бюджета;

6) эффективности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;

7) прозрачности (открытости);

8) участия граждан в бюджетном процессе;

9) достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств; подведомственности расходов бюджетов;

10) единства кассы.

Принципы бюджетной системы распространяются на всю бюджетную деятельность, но следует заметить, что в каждом из них по-особому проявляются пределы правового регулирования.

Как мы уже отмечали в первой главе настоящего исследования, принципы правового регулирования можно считать основными пределами правового регулирования, поскольку они закрепляют общие начала (правовые и нравственные) осуществления финансовой деятельности и нарушение которых

---

[591] Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРА-М, 2017. С. 46–47.

будет означать выход за установленные рамки. При этом принципы отражают дозволительные, обязывающие, запрещающие нормы как некие постулаты, но ответственность за нарушение принципов напрямую не закреплена в законодательстве.

Природа принципов бюджетной системы сложна тем, что в них раскрываются общие очертания правомерного поведения, создают желательные нормы, но БК РФ не устанавливает ответственность за их нарушение, несмотря на то что такая потребность давно назрела.

Рассмотрим принцип бюджетной системы, закрепленный в статье 34 БК РФ «Принцип эффективности использования бюджетных средств», означающий, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Соблюдение указанного принципа непосредственно влияет на бюджеты бюджетной системы РФ, поскольку неэффективное использование бюджетных средств создает перспективу дополнительных расходов бюджетов в будущем.

В обществе нарастает запрос к урегулированности данного вопроса. Примером может служить Письмо Министерства финансов Российской Федерации (далее – Минфин России) от 17.03.2020 № 02-09-09/20248 на обращение «О признании нецелевым (неэффективным) использованием средств субсидии, предоставленной муниципальному образованию для нужд жилищно-коммунального хозяйства»[592].

В российском законодательстве не определено понятие «неэффективное использование бюджетных средств». Существует понятие «нецелевое

[592] Доступ : СПС «КонсультантПлюс».

использование бюджетных средств», закрепленное в ст. 306.4 БК РФ, под которым понимается направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, лимитами бюджетных обязательств, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо правовым актом, являющимся основанием для предоставления указанных средств.

Правовые категории «неэффективное использование бюджетных средств» и «нецелевое использование бюджетных средств» имеют, на наш взгляд, равную значимость как для бюджета, так и для степени доверия общества государству, однако в первом случае вопрос остается размытым на уровне принципа эффективности использования бюджетных средств (без четких признаков и санкций), а во втором это считается бюджетным нарушением, за которое предусматривается бюджетная мера принуждения, что делает его более защитным инструментом. Это несоответствие указывает на необходимость совершенствования правовых норм для укрепления бюджетной дисциплины и общественного контроля в этих сферах.

Пунктом 23 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»[593], оценивая соблюдение участниками бюджетного процесса принципа эффективности использования бюджетных средств, установленного статьей 34 БК РФ, судам необходимо учитывать, что участники бюджетного процесса в рамках реализации поставленных перед ними задач и в пределах выделенных на определенные цели бюджетных средств самостоятельно определяют

[593] Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции.

Как подчеркивает Минфин России, «расходная операция (в том числе направление средств субсидии на приобретение техники для нужд жилищно-коммунального хозяйства) может быть признана неэффективным расходованием бюджетных средств только в случае, если уполномоченный орган докажет, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств или что, используя определенный бюджетом объем средств, участник бюджетного процесса мог бы достигнуть лучшего результата».

Согласно Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах[594], управление общественными финансами для достижения приоритетов и целей государства на современном этапе должно включать в себя следующие практики (наряду с уже реализуемыми в Российской Федерации): обзор бюджетных расходов; участие граждан в бюджетном процессе; развитие системы долгосрочного (стратегического) планирования бюджетных инвестиций; повышение полноты и качества финансовой отчетности государственного сектора; цифровизация системы государственного управления и бюджетного процесса и др.

Одним из ключевых направлений повышения эффективности бюджетных расходов является развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

В статье 6 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[595] (далее в параграфе – ФЗ № 44)

---

[594] См.: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков"» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть III), ст. 2166.
[595] СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1652.

определяются принципы контрактной системы в сфере закупок. Одним из таких принципов является принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок. В содержании принципа, закрепленного в статье 12 указанного федерального закона, определено, что государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, казенные учреждения, иные юридические лица при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд (п. 1 ст. 12).

Там же закрепляется, что должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (п. 2 ст. 12).

В Постановлении Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 03.06.2024 № 21АП-519/2024 по делу № А83-22315/2023 подчеркивается, что нормами законодательства установлена повышенная степень ответственности участников отношений по использованию бюджетных средств при исполнении обязательств по государственным контрактам[596].

Видится, что указанный принцип, закрепленный в ФЗ № 44, взаимосвязан с принципом эффективности использования бюджетных средств.

Законодательно определены показатели, по которым должна осуществляться оценка эффективности, но они касаются лишь отдельных направлений, финансируемых за счет бюджетных средств. К ним относятся: оценка эффективности использования бюджетных средств, направленных на

[596] Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 03.06.2024 № 21 АП-519/2024 по делу № А83-22315/2023. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

господдержку инновационной деятельности[597]; установлены показатели эффективности использования средств при реализации отдельных федеральных целевых программ[598].

Так, например, в Методике оценки социально-экономической эффективности хода реализации федеральной целевой программы, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 19.04.2012 № 350[599], в статье 15 закрепляется, что «эффективность расходования средств федерального бюджета характеризуется следующими группами показателей:

а) степень соответствия фактического и планового уровня использования средств федерального бюджета;

б) степень исполнения плана по реализации мероприятий Программы;

в) степень достижения целей и решения задач Программы».

На практике неэффективное использование бюджетных средств фиксируют, если: приобретены товары (работы, услуги) по завышенным ценам или ненадлежащего качества; израсходованы средства на покупку морально устаревшего оборудования, имущества, неиспользуемого длительное время, или на покупку имущества при наличии в запасе аналогичного; допущено расходование средств, которое можно было избежать, и др.[600].

Экспертами отмечается: контролирующие органы должны доказать, что у учреждения при совершении конкретной операции была возможность выполнить задачу с использованием меньшего объема средств или достигнуть

---

[597] Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. 1996. № 35, ст. 4137 (Статья 16.5. Оценка эффективности расходования бюджетных средств, направляемых на государственную поддержку инновационной деятельности); п. 2 ст. 160.3 БК РФ; п. 61 Методических рекомендаций, утвержденных Казначейством России 29.12.2017).

[598] Методика оценки социально-экономической эффективности хода реализации федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» (Постановление Правительства РФ от 19.04.2012 № 350 «О федеральной целевой программе "Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах"» // СЗ РФ.2012. № 18, ст. 2219.

[599] См.: там же.

[600] Неэффективное использование бюджетных средств // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

лучшего результата, но этого не было сделано. Только в таком случае расходование бюджетных средств можно считать неэффективным (п. 23 Постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23, п. 61 Методических рекомендаций, утвержденных Казначейством России 29.12.2017)[601].

Федеральным казначейством в лице территориальных органов в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере в субъектах РФ было выявлено допущение субъектом РФ неэффективного использования средств, предоставленных из федерального бюджета, в части достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности). Так, сравнительным анализом цен Федеральным казначейством установлено завышение начальной (максимальной) цены контрактов на приобретение определенной группы товаров[602].

Обобщая сказанное, следует отметить, что эффективное расходование бюджетных средств – одна из приоритетных задач государства. Выполнение этой задачи обусловлено тем, что бюджетные ресурсы ограничены, а потребности общества и государства растут. При этом Президентом РФ неоднократно подчеркивалась необходимость усиления российской экономики, вывод ее в лидеры экономик мира.

В этой связи требуют совершенствования механизм и инструменты эффективного использования средств. Таким механизмом служат закрепленный в БК РФ принцип эффективности использования бюджетных средств и закрепленный в ФЗ № 44 принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок. Однако последний принцип видится более полноценным ввиду закрепления ответственности должностных лиц, в то время

---

[601] Там же.

[602] Обзор недостатков и нарушений, выявленных Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере в субъектах Российской Федерации в 1 полугодии 2021 года. URL: https://roskazna.gov.ru (дата обращения: 12.02.2024).

как бюджетно-правовой принцип эффективности использования бюджетных средств не закрепляет подобной ответственности, что указывает на более широкие пределы правового регулирования полномочий участников бюджетного процесса и нуждается в доработке.

Таким образом, следует дополнить статью 34 БК РФ термином «неэффективное использование бюджетных средств», под которым предлагается понимать «завышение объема бюджетных средств, выделенных на приобретение товаров (работ, услуг) без экономической обоснованности и целесообразности, при котором наблюдается существенная разница между фактической стоимостью товаров (работ, услуг) и потраченной суммой из бюджета на аналогичные товары (работы, услуги)».

Бюджет выполняет много функций: является средством финансового планирования при реализации принципа плановости публичной финансовой деятельности; служит источником исполнения обязательств публично-правовых образований и др.

Бюджетная деятельность, осуществляемая в соответствии с принципами бюджетной системы, так или иначе направлена на регулирование вопросов, связанных с формированием доходов бюджетов, распределением бюджетных средств, осуществлением расходов и бюджетным контролем. Но пределы правового регулирования этих направлений бюджетной деятельности разные.

Во-первых, это обусловлено спецификой бюджетной деятельности ввиду особенностей российского государства, в частности в фундаментальном принципе – бюджетном федерализме, условия реализации которого заложены в Конституции РФ. Данный принцип нашел отражение в ст. 31 БК РФ, где устанавливается принцип самостоятельности бюджетов.

Видится, что в данном принципе достаточно емко определены рамки полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в вопросах осуществления бюджетной деятельности. Среди

них и самостоятельность обеспечения сбалансированности соответствующих бюджетов и эффективности использования бюджетных средств; самостоятельность осуществления бюджетного процесса; установление доходов, подлежащих зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ; самостоятельность определения форм и направлений расходования средств бюджетов (кроме расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций) и др.

Параллельно обращает на себя внимание принцип равноправия субъектов РФ, который закреплен в статье 5 Конституции РФ: «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации», которые, согласно ст. 73 Конституции РФ, обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 13 июня 2006 г. № 194-О[603] дал трактовку содержания принципа равноправия субъектов, указав на то, что он означает: 1) установление на федеральном уровне единых правил регулирования взаимоотношений между федеральными органами государственной власти и всеми субъектами Федерации; 2) признание равного финансово-правового статуса всех субъектов РФ.

Из представленных позиций можно сделать вывод, что, несмотря на разнообразие принимаемого бюджетного законодательства в субъектах РФ и муниципальных образованиях, пределы осуществления бюджетной деятельности для субъектов РФ и муниципальных образований одинаковы.

---

[603] Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 5.

Однако особенности федерального и регионального законодательства заключаются в том, что оно, строясь на принципах федеративных отношений, привело к существенному перераспределению расходных полномочий и доходных источников между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

Анализируя законодательные акты, разграничившие полномочия между федеральными, региональными и местными органами власти, И.М. Тхамадокова выделила два типа полномочий субъектов РФ на основании критерия финансового обеспечения их осуществления:

1. Собственные полномочия, осуществление которых финансируется из бюджетов субъектов РФ и подлежит нормативному правовому регулированию. Со стороны Федерации допускается только рамочное регулирование, не навязывающее субъектам РФ конкретного объема бюджетных расходов.

2. Делегированные полномочия, финансируемые из федерального бюджета путем предоставления целевых субвенций[604].

Ученый пишет, что «в данной сфере законом предусматривается детальное федеральное регулирование, определяющее права и обязанности органов государственной власти субъектов РФ; контрольные полномочия при этом возлагаются на федеральные органы государственной власти»[605].

Обратим внимание на такую особенность: в некоторых зарубежных странах (в т.ч. США, Великобритании) действует система «закрепленных» (mandatory) и дискреционных (discretionary) расходов бюджетов. К закрепленным расходам относят расходы социального характера, к дискреционным – выплаты на содержание правительственного аппарата и

---

[604] Тхамадокова И.Х. Разграничение расходных полномочий и доходных источников как основа формирования бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы и кредит. 2006. № 25 (229). С. 41.

[605] См.: там же. С. 41.

оборону. Отличает их то, что дискреционные расходы требуют ежегодного утверждения со стороны парламента, а закрепленные – нет[606].

В России система расходов выглядит иначе. Формирование расходов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году или очередном финансовом году и плановом периоде за счет средств соответствующих бюджетов (ст. 65 БК РФ).

Но существует схожесть подхода с зарубежными странами в делении доходов.

Н.И. Химичева отмечала: «…для характеристики правового статуса субъекта бюджетного права важное значение имеет классификация доходов бюджетной системы по организационно-правовым признакам. Так, в зависимости от порядка зачисления в бюджет в финансово-правовой науке выделяют доходы собственные (ранее называющиеся закрепленными для бюджетов каждого уровня) и регулирующие»[607].

К собственным доходам принято относить: налоговые доходы, зачисляемые в бюджет в соответствии с бюджетным законодательством РФ и законодательством о налогах и сборах, неналоговые доходы, доходы, полученные в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций (ст. 47 БК РФ).

Учеными подчёркивается, что «характеристика их как собственных доходов бюджетов не вполне точная, поскольку все средства, поступившие в определенный бюджет на безвозвратной основе, становятся собственностью

---

[606] Рябова Е.В. Бюджетное устройство Российской Федерации. 2-е изд., пер и доп. Учебное пособие для вузов / Е.В. Рябова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательства Юрайт, 2024. С. 53.

[607] Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРА-М, 2017. С. 211.

соответствующего государственного или муниципального образования в качестве части его казны (а не бюджетов)»[608].

К регулирующим доходам относят те, которые передаются в соответствующий бюджет не на постоянной основе, а на конкретный бюджетный период (год и плановый период) в целях сбалансирования их доходов с расходами соответственно закону о бюджете органа государственной власти (федерального и регионального) или муниципального образования.

«Регулирующие доходы бюджета – доходы, используемые для регулирования нижестоящего бюджета за счет средств бюджета вышестоящего уровня соответствующими органами государственной власти, т.е. периодическое плановое распределение доходов бюджета в целях его сбалансирования с объемом расходов на данный период. Регулирующие доходы способствуют реализации принципа сбалансированности бюджетов (ст. 33 БК РФ). Этот принцип означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджета. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета»[609].

Видится, что именно характер доходов определяет направление их расходования, так называемые рамки. Поэтому следует обратить внимание на следующий аспект.

---

[608] См.: там же. С. 211.
[609] См.: там же. С. 212.

Правовое регулирование бюджетной деятельности – это установление в бюджетном законодательстве объема прав и обязанностей, а также ответственности субъектов, эту деятельности осуществляющих.

В целом наблюдаются суженные объемы самостоятельности бюджетной деятельности в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Пределы ее осуществления, выражающиеся в объеме прав и обязанностей органов власти субъектов РФ и муниципальных образований, представляются достаточно узкими по сравнению с полномочиями федеральных органов государственной власти.

Например, действующий в Российской Федерации механизм горизонтального выравнивания призван устранять проблему неравномерного распределения доходной базы по различным территориям ввиду существенно различающегося доходного потенциала. Однако, как справедливо отмечает С.Г. Пепеляев, «технически невозможно изъять у благополучного региона излишки доходов. Изымается источник дохода в целом»[610]. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что при распределении средств между субъектами Федерации должен соблюдаться принцип равноправия: «…в силу конституционного принципа равноправия субъектов Российской Федерации в основу такого перераспределения должны быть положены единые критерии»[611].

Учитывая подход к пределам в праве как установленным юридическими нормами границам, определяющим рамки должного и возможного поведения[612], можно отметить, что в отдельных случаях с учетом принципа

---

[610] Налоговое право : Учебник для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2017. С. 379.

[611] См.: абзац второй п. 7 Постановления Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года "О дорожных фондах в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 1996. № 29. Ст. 3543.

[612] Темрезов Т.Б. Цели наличия пределов в праве: теоретические и практические аспекты // Гуманитарные и юридические исследования. 2020. № 2. С. 171.

равноправия субъектов РФ эти рамки являются одинаковыми для них при осуществлении бюджетной деятельности.

Однако при превалирующем публичном интересе в сокращении недостатка финансовых ресурсов в отдельных субъектах РФ требуется установление иных механизмов в порядке исключения – перераспределение финансовых ресурсов в пользу субъектов с недостаточным экономическим потенциалом и слабой налоговой базой, выравнивание уровней бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Это сказывается на бюджетной деятельности, а именно на возможности регионам-донорам (например, г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Мурманская область, Красноярский край, Ямало-Ненецкий автономный округ и другие)[613] в полном объеме претендовать на собираемые доходы и увеличивать количество перечислений в федеральный бюджет[614].

Как видится, осуществление бюджетной деятельности предполагает использование различных подходов, использование инструментов, которые служат достижению целей бюджетной политики. Сама идея целевого характера уже является указанием на правовые рамки, предел расходов.

В бюджетной деятельности, как и во всей публичной финансовой деятельности, пределы проявляются через установление конкретных целей и способов их достижения.

О целях в финансовом праве говорилось многими учеными.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ[615] была отменена статья 17 БК РФ «Целевой бюджетный фонд». Э.Д. Соколова отмечала, что

---

[613] URL: https://www.budget.gov.ru/Регионы/Уровень-дотационности-субъектов-РФ (дата обращения: 23.05.2025).

[614] Отметим, что данные субъекты РФ не являются получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

[615] Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 18, ст. 2117.

отмена в БК РФ статьи обусловлена внедрением программно-целевого метода планирования государственных расходов, ориентированных на конечный результат, поскольку утвержденные программы изначально предусматривают использование различных форм финансового обеспечения, в том числе дотаций, субвенций, субсидий в необходимом объеме[616].

Но обратим внимание, что целевые бюджетные фонды являются лишь частью федерального бюджета, за счет средств которых государство выполняет различные обязательства.

Д.Л. Комягин, классифицируя бюджеты, выделяет по признаку цели бюджет развития и текущий бюджет; социальные бюджеты, обособленные от прочих организационно и по цели[617].

С.В. Запольский и Е.Л. Васянина подчеркивают суть публичных имущественных отношений, отмечая, что конкретная целевая определенность является сущностным элементом финансового или административного правоотношения[618].

Заметим, что пределы правового регулирования особенным образом проявляются в бюджетной деятельности, связанной с регулированием межбюджетных отношений, а именно межбюджетных трансфертов – дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов. Каждая из указанных форм означает предоставление средств из одного бюджета в другой. Но цели предоставления могут быть разные.

В одних случаях трансферт может носить целевой характер (субсидии, субвенции), а в других (например, дотации) предоставление денежных средств

---

[616] Соколова Э.Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: дис. … д.ю.н. М., 2008. С. 253.

[617] Комягин Д.Л. Бюджетное право [Текст] : учебник для вузов / К63 Д.Л. Комягин; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. (Учебники Высшей школы экономики). С. 32–33.

[618] Запольский С.В., Васянина Е.Л. Финансовые обязательства – способ осуществления финансовой политики государства // Государство и право. 2020. № 5. С. 58.

осуществляется на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений использования предоставленных средств.

Дотации предоставляются бюджетам субъектов РФ на выравнивание бюджетной обеспеченности, а дотации муниципальным образованиям предоставляются на выравнивание бюджетной обеспеченности, а также на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.

Субсидии предоставляются путем прямых и обратных связей: из федерального бюджета в бюджет субъекта РФ, из бюджета субъекта РФ в федеральный бюджет, из бюджета субъекта РФ в местный бюджет, из местного бюджета в бюджет субъекта РФ, из местного бюджета в бюджеты муниципальных образований в целях софинансирования исполнения расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий, отнесенных к компетенции органов государственной власти, местного самоуправления.

Более того, ст. 78.3 БК РФ предусматривает предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям на разные цели, в том числе «на осуществление государственных полномочий (функций), возложенных на них федеральными законами и (или) иными нормативными правовыми актами, предусматривающими создание государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, и на оказание государственных услуг, включая субсидии на осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами общего пользования федерального значения, переданными (подлежащими передаче) в доверительное управление в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 145-ФЗ «О Государственной компании “Российские автомобильные дороги” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

на осуществление капитальных вложений в создание и развитие государственных информационных систем в случае определения федеральными

законами государственной корпорации, государственной компании, публично-правовой компании оператором указанных систем;

на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний и др.».

Обращает на себя внимание, во-первых, что публично-правовые компании осуществляют государственные полномочия (функции), что подтверждает их принадлежность к субъектному составу участников публичной финансовой деятельности. Во-вторых, что бюджетная деятельность может осуществляться как в общих государственных целях долгосрочного периода, так и иметь специальные цели, ориентированные на конкретный результат и ограниченные определенными условиями и временем.

Остановимся подробнее на таких межбюджетных трансфертах, как субсидии и субвенции, которым свойственен целевой характер.

В Методических рекомендациях по регулированию межбюджетных отношений[619] установлено: «Каждое мероприятие, в рамках которого происходит выделение субсидий, должно иметь целевые показатели (индикаторы достижения целей). В этом случае при подготовке отчета о реализации государственной программы субъекта Российской Федерации можно будет оценить результативность и эффективность предоставления субсидий по данному полномочию»[620].

---

[619] Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях // https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=304981-metodicheskie_rekomendatsii_organam_gosudarstvennoi_vlasti_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_organam_mestnogo_samoupravleniya_po_regulirovaniyu_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh

[620] Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях (в связи с изменениями бюджетного законодательства в 2021–2022 годах). С. 93. Доступ:

В отличие от субсидий, предоставление которых является правом органа государственной власти или местного самоуправления и осуществляется при выполнении определенных условий, предоставление субвенций является обязанностью органа государственной власти или местного самоуправления, передавших свои полномочия, юридическая природа дотаций основана на следующих нормах.

В случае передачи конкретного полномочия одного муниципального образования другому «муниципальному образованию (на основании соответствующего соглашения о передаче полномочий) субсидия из регионального бюджета на софинансирование расходного обязательства, возникающего при осуществлении данного полномочия, должна предоставляться бюджету первого муниципального образования, за которым это полномочие было изначально закреплено, а не второго муниципального образования, которому это полномочие было передано первым муниципальным образованием по соглашению о передаче полномочий. Соответственно первое муниципальное образование в дальнейшем направит данные средства второму муниципальному образованию в форме иного межбюджетного трансферта»[621].

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса РФ в связи с запросами администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского

---

https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/12/main/Metodrekomendatsii_1-7.pdf (дата обращения: 12.10.2024).

[621] Пример иных межбюджетных трансфертов. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях (в связи с изменениями бюджетного законодательства в 2021–2022 годах) С. 94. Доступ: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/12/main/Metodrekomendatsii_1-7.pdf (дата обращения: 12.10.2024).

краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»[622], бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно – они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации.

Из положений ч. 1 ст. 7, ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, закрепляющих принцип равномерного развития публично-правовых образований, следует, что недостаточность собственных доходных источников на уровне субъекта РФ или муниципального образования влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности регионального или местного бюджета, что, в частности, обеспечивается посредством оказания финансовой помощи из бюджета другого уровня.

Таким образом, несмотря на отсутствие в БК РФ императивно установленной обязанности вышестоящего бюджета предоставлять финансовую помощь нижестоящему бюджету, а также принцип самостоятельности бюджетов, означающий право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств, право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов, так или иначе, вышестоящий бюджет имеет обязательство перед нижестоящим бюджетом предоставить финансовую поддержку в форме дотаций в случае недостаточности собственных доходов последнего.

В бюджетах бюджетной системы должно быть достаточно средств, чтобы публично-правовое образование могло выполнять свои расходные обязательства.

В статье 6 БК РФ определено: «…расходные обязательства – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или

---

[622] СЗ РФ. 2004. № 27, ст. 2803.

соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета».

Законодатель устанавливает предельный объем определенных расходов бюджета (не должен превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации[623,624] для субъекта РФ (ст. 85 БК РФ), если субъект РФ является получателем дотаций в текущем финансовом году. Для муниципальных образований объем расходов по определенным обязательствам также не должен превышать 10 процентов утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета[625].

Министерство финансов РФ уточнило, что подобные финансовые ограничения будут распространяться только в отношении регионов и муниципальных образований, являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

---

[623] *Без учета объема безвозмездных поступлений, за исключением безвозмездных поступлений из федерального бюджета в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при исполнении указанных концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве, договоров финансовой аренды (лизинга), а также безвозмездных поступлений от публично-правовой компании «Фонд развития территорий».*

[624] Обязательства, возникающие при исполнении концессионных соглашений, обязательств перед юридическими лицами, являющимися стороной соглашений о государственно-частном партнерстве, обязательств по уплате лизинговых платежей по договорам финансовой аренды (лизинга).

[625] *Без учета объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений, за исключением безвозмездных поступлений из бюджета субъекта Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при исполнении указанных концессионных соглашений, соглашений о муниципально-частном партнерстве, договоров финансовой аренды (лизинга), а также безвозмездных поступлений на реализацию мероприятий, источником финансового обеспечения реализации которых являются безвозмездные поступления в бюджеты субъектов Российской Федерации от публично-правовой компании «Фонд развития территорий» (ст. 86 БК РФ).*

(муниципальных образований), и применяться к бюджетам субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) начиная с 2025 года, при этом будут учитываться только финансовые обязательства по соглашениям, заключенным после 01.01.2025[626].

Видится, что целью установления подобных пределов является приоритетность задач, стоящих перед субъектами РФ и муниципальными образованиями, выполнение которых осуществляется за счет бюджетных средств.

Бюджетный кодекс Российской Федерации выделяет иные виды обязательств: бюджетные обязательства, публичные обязательства, публичные нормативные обязательства, денежные обязательства. С одной стороны, все их можно объединить в категорию финансовых обязательств. Но, с другой стороны, существует противоречивая позиция.

Ученые подчеркивают: «Взаимонаправленность обязанностей, скрепляющая стороны больше, чем в юридических связях классического типа (право-обязанность), дает основание рассматривать финансовые правоотношения как обязательства особого вида, а именно – финансовые обязательства»[627].

В статье 104 Конституции РФ содержится формулировка «финансовые обязательства государства». Но в финансовом законодательстве его содержание почти не раскрывается.

В Письме Министерства финансов РФ от 02.08.2024 № 06-09-05/72380 прослеживается идея отождествления финансовых обязательств с расходными обязательствами при комментировании поправок, внесенных в статьи 85-86 БК РФ, регулирующие расходные обязательства.

---

[626] Письмо Минфина России от 02.08.2024 № 06-09-05/72380. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

[627] Запольский С.В., Васянина Е.Л. Финансовые обязательства – способ осуществления финансовой политики государства // Государство и право. 2020. № 5. С. 59.

О.В. Болтиновой указывается на более широкое понятие «финансовые обязательства государства» в сравнении с понятием «расходные обязательства», поскольку первое охватывает не только расходные обязательства, но и другие обязательства государства, связанные с его финансовой деятельностью[628].

В БК РФ термин «финансовое обязательство» используется в статье 30, закрепляющей принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации: «Органы государственной власти (органы местного самоуправления) и органы управления государственными внебюджетными фондами не вправе налагать на юридические и физические лица не предусмотренные законодательством Российской Федерации финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий».

Н.В. Омелёхина, идентифицируя финансовые обязательства, предлагает концепцию финансовых обязательств как межотраслевой категории – денежных обязательств, направленных на аккумуляцию или расходование публичных фондов денежных средств, которые по своей правовой сущности могут в большей или меньшей степени соответствовать признакам частноправовых либо публично-правовых денежных обязательств[629].

Ученый отмечает, что «в основном финансовые обязательства имеют сложную структуру, каждая из его сторон имеет как права требования, так и обязанности определенного исполнения», выделяя при этом особенности публично-правовых финансовых обязательств: «они хоть и имеют сложную структуру, но в большинстве безэквивалентны. Только одна связка «право

---

[628] Болтинова О.В. Финансовые обязательства государства. Болтинова О.В. К вопросу о понятии «финансовые обязательства государства» // Lex russica (Русский закон). 2008. № 1. С. 124–131.

[629] Омелёхина Н.В. Юридическая конструкция финансовых обязательств: концептуальные основы формирования // Журнал российского права. № 10 . 2016. С. 113.

требования – обязанность исполнения» является имущественной-денежной, другая же зачастую есть неимущественная»[630].

Н.В. Омелёхина высказывает мнение относительно цели финансового обязательства: «…можно говорить об общей целевой направленности обязательства, которая определяется либо формированием, либо расходованием публичных фондов денежных средств и отражается в видовой дифференциации финансовых обязательств»[631]. Автор подчеркивает, что для финансовых обязательств, направленных на расходование публичных фондов денежных средств, указание цели в силу нормативно закрепленного принципа бюджетной системы является обязательным (ст. 38 БК РФ)[632], однако при финансовых обязательствах, направленных на формирование публичных фондов денежных средств, указание конкретной цели (помимо общей – получение доходов публично-правовым образованием), напротив, в силу такого принципа бюджетной системы, как общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов, не предусматривается, за исключением случаев, установленных в ст. 35 БК РФ.

В целом можно отметить, что указание целей расходования денежных средств из публичных денежных фондов является важным элементом финансово-правового регулирования и долженствованием в сфере публичной финансовой деятельности. Это способствует повышению прозрачности, позволяет контролирующим органам и обществу в целом отслеживать направления использования бюджетных средств. В свою очередь это служит надежным инструментом уменьшения коррупции, а также рисков нецелевого использования денежных средств. Законодательная допустимость неуказания цели расходования денежных средств в сфере осуществления публичной финансовой деятельности размывает контуры ответственности, уменьшает степень контроля за расходованием денежных средств.

---

[630] См.: там же. С. 116.
[631] См.: там же. С. 118.
[632] См.: там же.

Промежуточно отметим, что бюджетная деятельность государства и муниципальных образований, связанная с формированием, распределением и использованием средств бюджетов бюджетной системы, не может эффективно осуществляться без четкого правового регулирования. Но исследования действующего бюджетного законодательства показывают, что существуют пределы правового регулирования, создающие объем прав и обязанностей для субъектов бюджетной деятельности. Например, к числу наличия и отсутствия пределов правового регулирования можно отнести целевые и нецелевые фонды денежных средств и деятельность, непосредственно с ними связанную. Наличие конкретных целей при формировании доходов и распределении расходов бюджетов позволяет эффективнее распределять финансовые ресурсы, что в свою очередь позволяет улучшить планирование и повысить ответственность за использование бюджетных средств. Вместе с тем наличие четких целей способствует формированию более точной оценки эффективности расходования бюджетных средств, что может служить важной основой для корректировки бюджетной политики (и финансовой политики) в будущем.

В продолжение рассмотрения аспекта финансовых обязательств следует обратить внимание на суждение С.В. Запольского и Е.Л. Васяниной, выделяющих их признаки:

1) обязательное участие в этих обязательственных правоотношениях органов публичной власти;

2) императивный характер возникновения;

3) особый характер возмездности в отношениях между субъектами финансовых обязательств[633].

Авторы предлагают выделить следующие типы финансовых обязательств: финансовые обязательства фискального типа, внутрибюджетные

[633] Запольский С.В., Васянина Е.Л. Указ. соч. С. 60.

финансовые обязательства, финансовые обязательства расходного типа, долговые финансовые обязательства, «скрытые» финансовые обязательства[634].

В итоге следует резюмировать: лишь для некоторых финансовых обязательств в законодательстве установлены четкие рамки правового регулирования, выраженные в допустимом объеме использования бюджетах средств для их исполнения (например, лимиты бюджетных обязательств). Но категория финансовых обязательств, несмотря на ее использование в законодательстве, не конкретизирована и не имеет четко определенных пределов в возможности принятия обязательств, в целом, и числовом/процентном эквиваленте лимитов такого принятия, в частности.

Учитывая отсутствие строгих ограничений в принятии финансовых обязательств, что может привести к дисбалансам в бюджетной системе, целесообразно рассмотреть механизмы бюджетного регулирования, которые включают пределы правового регулирования процессов распределения и перераспределения бюджетных средств между бюджетами бюджетной системы РФ.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года[635] (далее в параграфе – Стратегия). Цель, определенная в документе, направлена на формирование сбалансированной системы расселения и территориальной организации экономики. Достижение данной цели видится невозможным без проведения эффективной государственной, в частности финансовой, политики не только на федеральном уровне, но и в регионах, муниципальных образованиях.

---

[634] См.: там же. С. 61–62.

[635] URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/3b8e3a39329ce7949978d271195fdb6d/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rf_na_period_do_2030_goda_s_prognozom_do_2036_goda.pdf (дата обращения: 15.04.2025).

В Стратегии отмечается, что введенные недружественными странами ограничения влияют на снижение доли импорта, что в свою очередь стимулирует развитие экономики предложения, направленной на внутренний рынок. Подчеркивается и ускорение темпов роста региональных экономик, а также укрепление межрегиональных связей.

Обращают на себя внимание принципы пространственного развития Российской Федерации, закрепленные в Стратегии, среди которых выделим принцип повышения уровня самостоятельности территорий в решении задач социально-экономического развития за счет роста собственных доходов и сбалансированной политики в сфере межбюджетных отношений.

Видится, что данный принцип указывает на политику государства, постепенно расширяющую границы полномочий субъектов РФ и муниципальных образований в решении стоящих перед ними задач.

В этой связи следует заметить: особенности государственного устройства России, стремление субъектов РФ, муниципальных образований к расширению финансовой автономии и их взаимосвязь с федеральным центром в форме межбюджетных правоотношений определяют необходимость установления правовых пределов для каждого участника таких правоотношений при осуществлении ими своих полномочий или реализации иных субъективных прав.

В основе правового регулирования межбюджетных отношений лежит принцип бюджетного федерализма. Ю.А. Крохина понимает под ним «исходное начало (принцип) бюджетной деятельности государства, выражающееся в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов РФ и заключающееся в распределении бюджетных

доходов и расходов, а также в разграничении бюджетной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами»[636].

Принцип бюджетного федерализма проявляется в разграничении компетенции Российской Федерации и субъектов РФ, оказывает влияние на бюджетную деятельность муниципальных образований. По мнению Ю.А. Крохиной, он «является ориентиром для всех нормативных правовых актов, которые регулируют различные аспекты бюджетной деятельности государства»[637].

Важное значение в бюджетной деятельности государства и муниципальных образований отводится инструментам межбюджетного регулирования.

Научные подходы к определению инструментов межбюджетного регулирования разные: Е.В. Горюцкая разделяет их на «разграничение налоговых полномочий и доходных источников; разграничение расходных обязательств и их финансирование; предоставление финансовой помощи»[638], В.В. Татарникова выделяет такие инструменты, как «дотации, субсидии, закрепление налоговых и неналоговых доходов за бюджетами различного уровня, субвенции, иные межбюджетные трансферты, передача части налоговых и неналоговых доходов бюджетам другого уровня, бюджетные кредиты»[639].

Небезызвестно, что инструменты межбюджетного регулирования призваны регулировать доходы бюджетов.

---

[636] Крохина, Ю.А. Бюджетное право России : учебник для вузов / Ю.А. Крохина. 8-е изд., перераб. и доп. Москва : Издательство Юрайт, 2025. С. 202.

[637] См.: там же. С. 204.

[638.] Горюцкая Е.В. Об инструментах межбюджетного регулирования в Российской Федерации // Научные итоги года: достижения, проекты, гипотезы. 2011. № 1–2. С. 146.

[639] Татарникова В.В. Внутрирегиональные межбюджетные отношения как инструмент стимулирования развития муниципальных образований в условиях асимметрии: дис. … к.э.н. Томск. 2021. С. 35.

По этому поводу Н.И. Химичевой и Е.В. Покачаловой отмечено, что регулирование доходов бюджетов может осуществляться двумя способами: «1) передача бюджетам (субъектов РФ или муниципальных образований) в целях сбалансированности их доходов и расходов процентных отчислений от определенных видов налогов или иных платежей на основании законодательных актов по нормативам, определяемым при утверждении бюджета на очередной финансовой год и плановый период; 2) оказание прямой финансовой помощи путем выделения средств из бюджета вышестоящего уровня на безвозмездной основе в формах межбюджетных трансфертов (дотации, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты, безвозмездные и безвозвратные перечисления)»[640].

Характеризуя доходную часть бюджета в контексте межбюджетных отношений, Н.И. Химичева выделяла также заемные средства – бюджетный кредит[641].

Учитывая изложенные научные позиции, можно выделить и пределы межбюджетного регулирования, определяющие:

- рамки полномочий субъектов межбюджетных отношений в вопросах предоставления и получения финансовой поддержки из бюджета одного уровня бюджетной системы в бюджет другого уровня бюджетной системы;

- определяющие рамки полномочий в вопросах использования полученных в форме финансовой поддержки средств (например, в зависимости от целевого/нецелевого характера);

- определяющие рамки полномочий, связанных с предоставлением или получением бюджетного кредита.

---

[640] Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРА-М, 2017. С. 212–213 (авторы главы – Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова).

[641] См.: там же. С. 214.

Остановимся подробнее на отдельных инструментах межбюджетного регулирования и их правовых особенностях с позиции предела правового регулирования.

Финансовая поддержка бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, выраженная в передаче им федеральным центром права в получении доходов для исполнения собственных полномочий посредством установления единых и дифференцированных нормативов отчислений от соответствующих налоговых и неналоговых доходов (например, установление дифференцированных нормативов отчислений от налога на прибыль организаций на 2023–2025 годы; установление дифференцированных нормативов отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения; установление дифференцированных нормативов отчислений от акцизов на ГСМ; замена дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ[642] и др.) является наилучшим выбором с точки зрения стимулирования развития субъектов РФ и муниципальных образований.

Подобный механизм указывает на расширение пределов финансовых возможностей, увеличение доли правовой диспозитивности в вопросах решения стоящих перед ними задач.

Следует подчеркнуть, что регулирование подобных бюджетных отношений дозволительным способом имеет преимущества, которые выражаются, во-первых, в предоставляемой возможности для местных органов власти самостоятельно прогнозировать собственные доходы на длительный период и, следовательно, осуществлять долгосрочные программы развития и,

[642] Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=304981-metodicheskie_rekomendatsii_organam_gosudarstvennoi_vlasti_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_organam_mestnogo_samoupravleniya_po_regulirovaniyu_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh (дата обращения: 15.04.2025).

во-вторых, в повышении стимулов к увеличению собираемости налогов и развитию имеющейся на территории муниципальных образований налоговой базы.

При этом хотелось бы привести позицию Т.Б. Тереховой, отмечающей, что «основой для реформирования действующей бюджетно-налоговой системы должно стать четкое закрепление за каждым уровнем бюджета соответствующих расходных полномочий, наделение необходимыми финансовыми ресурсами каждого уровня власти для реализации этих полномочий, установление такого механизма регулирования территориальных и местных бюджетов, при котором “собственные” доходы в каждом из бюджетов стали бы преобладающими»[643].

Тем не менее следует признать тот факт, что, несмотря на возрастающий экономический потенциал субъектов РФ и муниципальных образований, до сих пор невозможно обеспечить сбалансированность бюджетной системы РФ без финансовой поддержки посредством межбюджетных трансфертов.

Термин «межбюджетные трансферты» (англ. intergovernmental transfers) – достаточно широкое понятие, которое используется для обозначения передачи финансовых ресурсов из одного бюджета в другой. Статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации раскрывает определение межбюджетных трансфертов: «…средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации».

Главные вызовы, которые в настоящее время стоят не только перед федеральным бюджетом, но и перед региональными, местными бюджетами, – достижение национальных целей, определенных в Указе Президента РФ от

[643] Терехова Т.Б. Развитие межбюджетных отношений в современной России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Т. 12. № 5–1. С. 568.

07 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»[644].

Непрерывный процесс определения и утверждения федеральных проектов создает предпосылки для их реализации на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Содержащиеся в федеральных проектах целевые показатели и определенные мероприятия, относящиеся к полномочиям субъектов РФ, декомпозируются по регионам, где устанавливаются требования по их реализации к соответствующим им региональным проектам. Реализация регионами и муниципальными образованиями заданных целей и проведение мероприятий, в частности, требует финансового обеспечения из федерального бюджета. В этой связи большое значение имеют форма, в которой будут предоставлены межбюджетные трансферты, и как будет происходить их распределение между субъектами РФ.

В Федеральном законе от 30.11.2024 № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов»[645] определены размеры бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету города Байконура на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов. В частности, на этот период дотации предусмотрены для реализации двух государственных программ: Государственная программа Российской Федерации «Космическая деятельность России» и Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

В рамках реализации последней программы предусмотрены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, на премирование победителей

[644] СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.
[645] СЗ РФ. 2024. № 49 (часть I, II, III, IV), ст. 7410.

Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» и др. Субсидии и субвенции, предоставляемые из федерального бюджета в целях софинансирования выполнения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на 2025–2027 гг., основываются на более широком перечне государственных программ (более 30 для субсидий и более 15 для субвенций).

Важно отметить, что механизмы правового регулирования межбюджетных трансфертов меняются, появляются новые правовые рамки для их реализации. Например, определение государственных программ, по которым предусмотрены дотации.

Для сравнительного примера следует обозначить Федеральный закон от 02.12.2009 № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»[646], в котором распределение дотаций на 2010 год на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ не предполагало закрепление государственных программ, а содержало только общие сведения об объемах дотаций, распределяемых по субъектам РФ.

Согласно определению понятия «дотации», под которыми понимаются «межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования» (ст. 6 БК РФ), ключевыми признаками являются такие, как безвозмездность, безвозвратность, отсутствие направлений использования.

И, как следует из вышеприведенного примера, в более ранних законах о бюджете таких направлений, действительно, не предполагалось. Были лишь определены объемы предоставляемых денежных средств.

Но современное бюджетное законодательство все же задает направления, определяя государственные программы, в которых уточнены не только объемы дотаций, но и их виды (дотации на частичную компенсацию дополнительных

[646] Парламентская газета. 2009. № 67–70.

расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели; дотация в целях обеспечения сбалансированности бюджета Республики Крым и др.), как это закреплено в действующем законе о бюджете[647].

Справедливо замечание В.И. Матвиенко, отметившей, что в мире многое изменилось: «…ситуация в мире и те вызовы, с которыми столкнулись государства, экономики, люди, – вызовы, ранее не виданные. Всё это потребовало новой определённости, новой системы координат»[648].

Поддерживая данную позицию, следует сказать, что и межбюджетное регулирование постепенно преобразовывается, обретает новые черты и новую определенность. Законодатель, расширяя пределы самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований в одних сферах управления публичными финансами, сужает их в других. Тем не менее, несмотря на политику расширения самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований в управлении финансами, в законодательстве наблюдается тенденция к закреплению, в некотором роде, координирующих институтов.

Таким образом, можно сделать вывод, что межбюджетное регулирование не только трансформируется, но и обретает новые черты, которые соответствуют современным требованиям. Это создает возможности для более эффективного управления финансовыми ресурсами на местах и укрепляет финансовую устойчивость государства в условиях изменчивого мира.

Выводы по параграфу.

Следует различать источники бюджетного права, одни из которых регулируют бюджетную деятельность, а другие являются результатом бюджетной деятельности, облаченным в правовую форму, – нормативно-правовые акты, принимаемые субъектами бюджетной деятельности. В этой связи, для доктринального осмысления проблемы пределов правового

---

[647] Федеральный закон от 30.11.2024 № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // СЗ РФ. 2024. № 49 (часть I, II, III, IV), ст. 7410.
[648] http://www.kremlin.ru/events/president/news/64076 (дата обращения: 15.04.2025).

регулирования бюджетной деятельности как основного направления публичной финансовой деятельности, выделены источники бюджетного права, регулирующие бюджетную деятельность, и источники, регулирующие непосредственно бюджетные отношения. Такое разграничение связано с правовой природой бюджетных правоотношений, их связью с бюджетной деятельностью как ее результатом.

При рассмотрении специфики бюджетных отношений и их связи с бюджетной деятельностью выявлена тенденция: бюджетные отношения подвержены изменениям в зависимости от направленности бюджетной деятельности (поскольку в государстве непрерывно реализуется механизм принятия новых правовых норм и признания утратившими силу ранее действующих), а бюджетная деятельность, как и публичная финансовая деятельность в целом, зависит от финансово-правовой политики государства.

В этой связи предлагается разделять пределы правового регулирования бюджетной деятельности (ориентированные на процесс ее осуществления и инструменты) и пределы правового регулирования бюджетных отношений (связанные с результатами и ответственностью). Подобное разграничение защищает от смешения категорий, обеспечивая более точное правовое регулирование и минимизируя риски произвола в бюджетном процессе.

Природа принципов бюджетной системы сложна тем, что в них раскрываются общие очертания правомерного поведения, создавая желательные нормы для участников бюджетного процесса, но БК РФ не устанавливает ответственность за их нарушение. Это создает пробелы в правовом регулировании бюджетной деятельности, поскольку принципы (например, такой как принцип эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ)) остаются декларативными, что снижает их защитную роль и требует дополнения механизмами ответственности.

Правовые категории «неэффективное использование бюджетных средств» и «нецелевое использование бюджетных средств» имеют равную значимость как для бюджета, так и для степени доверия общества государству, однако в первом случае вопрос остается размытым на уровне принципа эффективности использования бюджетных средств (без четких признаков и санкций), а во втором это считается бюджетным нарушением, за которое предусматривается бюджетная мера принуждения, что делает его более защитным инструментом. Это несоответствие указывает на необходимость совершенствования правовых норм для укрепления бюджетной дисциплины и общественного контроля в этих сферах.

Следует дополнить статью 34 БК РФ термином *«неэффективное использование бюджетных средств»,* под которым предлагается понимать «*завышение объема бюджетных средств, выделенных не приобретение товаров (работ, услуг) без экономической обоснованности и целесообразности, при котором наблюдается существенная разница между фактической стоимостью товаров (работ, услуг) и потраченной суммой из бюджета на аналогичные товары (работы, услуги)».* Такое дополнение защитит бюджет от нерациональных трат, повысит ответственность и укрепит доверие общества, поскольку позволит применять санкции за нарушение, аналогично нецелевому использованию.

Выявлено, что характер доходов определяет направление их расходования, так называемые рамки. Поэтому в аспекте целевого характера расходов обосновано: осуществление бюджетной деятельности предполагает использование различных подходов и инструментов для достижения целей бюджетной политики. Сама идея целевого характера уже является указанием на правовые рамки и пределы расходов, что подтверждается статьями 38, 69 БК РФ.

В бюджетной деятельности, как и во всей публичной финансовой деятельности, пределы проявляются через установление конкретных целей и способов их достижения. В этой связи следует вывод: публично-правовые компании осуществляют государственные полномочия (функции), что подтверждает их принадлежность к субъектному составу участников публичной финансовой деятельности; бюджетная деятельность может осуществляться как в общих государственных целях долгосрочного периода, так и иметь специальные цели, ориентированные на конкретный результат и ограниченные определенными условиями и временем. Это разграничение защищает от чрезмерного расширения полномочий и обеспечивает фокус правового регулирования на государственные приоритеты.

Доктринальное осмысление пределов правового регулирования бюджетной деятельности позволило выделить пределы межбюджетного регулирования, определяющие:

- рамки полномочий субъектов межбюджетных отношений в вопросах предоставления и получения финансовой поддержки из бюджета одного уровня бюджетной системы в бюджет другого уровня бюджетной системы;

- рамки полномочий в вопросах использования полученных в форме финансовой поддержки средств (например, в зависимости от целевого/нецелевого характера);

- рамки полномочий, связанных с предоставлением или получением бюджетного кредита.

Финансовая поддержка бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, выраженная в передаче им федеральным центром права в получении доходов для исполнения собственных полномочий посредством установления единых и дифференцированных нормативов отчислений от соответствующих налоговых и неналоговых доходов, является наилучшим выбором с точки зрения стимулирования развития субъектов РФ и

муниципальных образований. Такой механизм расширяет пределы финансовых возможностей и долю правовой диспозитивности, защищая от чрезмерной централизации бюджетных полномочий.

Пределы правового регулирования бюджетной деятельности устанавливают рамки для распределения бюджетных средств по уровням бюджетов бюджетной системы РФ, обеспечивая баланс между автономией субъектов РФ и муниципальных образований и контролем федерального уровня за их финансовой (в частности, бюджетной) деятельностью. Так, в ходе исследования доказано, что регулирование бюджетных отношений дозволительным способом (например, через установление нормативов отчислений) имеет преимущества: во-первых, для местных органов власти самостоятельно прогнозировать собственные доходы на длительный период и, следовательно, осуществлять долгосрочные программы развития; во-вторых, повышение стимулов к увеличению собираемости налогов и развитию имеющейся на территории муниципальных образований налоговой базы.

Механизмы правового регулирования межбюджетных трансфертов эволюционируют: появляются новые рамки, например, определение государственных программ для дотаций, закрепляемых в ежегодно принимаемом федеральном законе о бюджете. Ранее законы о бюджете лишь определяли объемы средств, но современное законодательство задает направления, уточняя виды дотаций (на компенсацию расходов, сбалансированность бюджетов и др.), что повышает целевой характер и эффективность.

Наряду с этим исследование показало, что межбюджетное регулирование постепенно преобразовывается, обретает новые черты и новую определенность. Законодатель, расширяя пределы самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований в одних сферах управления публичными финансами, сужает их в других. Тем не менее, несмотря на политику

расширения самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований в управлении финансами, в законодательстве наблюдается тенденция к закреплению, в некотором роде, координирующих институтов.

§ 3. Пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности в сфере налогообложения

Формирование доходов государства является одним из важных направлений публичной финансовой деятельности. Согласно БК РФ, в России выделяют налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

«В современной России, как и в других государствах с рыночной экономикой, основным источником доходов бюджетов всех уровней выступают налоги»[649].

В связи с этим вопросы правового регулирования налогообложения представляют особую актуальность в аспекте направления публичной финансовой деятельности.

Понятие налоговой деятельности отсутствует в законодательстве. Тем не менее в научных трудах такое словосочетание нередко используется. Налоговая деятельность представляет собой сложный механизм, который непрерывно изменяется в связи с налоговой политикой государства.

Под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований (ст. 8

---

[649] Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРА-М, 2017. С. 379.

Налогового кодекса Российской Федерации). Однако дефиниция налога претерпела длительную и сложную эволюцию.

Согласно историко-правовой мысли, эволюция налоговых отношений прошла семь стадий: дар (подарок правительству); обращение просьбы правительства к народу о поддержке; идея помощи, оказываемой государству; жертва во имя общественного блага и в интересах государства; осознание чувства долга, обязанности; идея принуждения со стороны государства; идея определенной доли или оклада, установленных или исчисляемых правительством вне зависимости от воли плательщика[650].

«Налог – единственно законная (устанавливаемая законом) форма отчуждения собственности физических и юридических лиц на началах обязательности, индивидуальной безвозмездности, безвозвратности, обеспеченная государственным принуждением, не носящая характер наказания или контрибуции, с целью обеспечения платежеспособности субъектов публичной власти»[651], – пишет С.Г. Пепеляев. Ученый подчеркивает, что налог с точки зрения права есть налогово-правовая норма[652].

В определении Д.В. Винницкого налог есть «установленная законно сформированным представительным органом форма ограничения конституционного права собственности или иного законного владения путем отчуждения части материальных благ, принадлежащих частным лицам, в пользу фиска, в денежной форме, в безвозвратном, безвозмездном и

---

[650] См.: Селигман Э. и Стурм Р. Этюды по теории налогообложения (перевод студ. Гефдинга В. и Никольскаго Б.) / под ред. проф. Фридмана М.Н. С.-Петербург: Типография «Правда». 1908. С. 2–9.
[651] Налоговое право : Учебник для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2017. С. 34 (автор главы – Пепеляев С.Г.).
[652] См.: там же. С. 52.

обязательном порядке, обусловленная необходимостью решения общественных задач, основанная на принципах равенства, всеобщности, соразмерности»[653].

Первая попытка законодательной формулировки понятия налога предпринималась в Законе РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-I «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»[654] (ст. 2), предшествовавшем принятию НК РФ. Согласно данному Закону, «под налогом, сбором, пошлиной и другим платежом принимается обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня или во внебюджетный фонд, осуществляемый плательщиками в порядке и на условиях, определяемых законодательными актами».

Процессы развития государств и налогообложения неотделимы. В настоящее время обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы устанавливается в Конституции РФ (ст. 57). Как указал Конституционный Суд РФ в п. 3 Постановления от 17.12.1996 г. № 20-П[655], данная конституционная обязанность имеет особый, а именно публично-правовой характер, что обусловлено публично-правовой природой государства и государственной власти, подчеркнув, что «налог – необходимое условие существования государства». Примечательной является и позиция Конституционного Суда РФ – указание на то, что взыскание налога не может расцениваться как произвольное лишение собственника его имущества, поскольку оно представляет собой законное изъятие части имущества,

---

653 Винницкий Д.В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 251–252. Цит. по: Налоговое право: Учебник для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2017. С. 33.

654 Цит. по: Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРА-М, 2017. С. 380.

655 Постановление Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года "О федеральных органах налоговой полиции"» // СЗ РФ. 1997. № 1, ст. 197.

вытекающее из конституционно-правовой обязанности. В этой обязанности налогоплательщиков воплощен публичный интерес всех членов общества.

Об объемах выполнения налоговой обязанности говорится в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31.03.2022 г. № 13-П[656]: «Налоговая обязанность должна, среди прочего, пониматься как обязанность платить налоги в размере не большем, чем это предусмотрено законом, а механизм налогообложения должен обеспечивать полноту и своевременность их взимания с обязанных лиц и одновременно правомерность деятельности уполномоченных органов и должностных лиц, связанной с изъятием средств налогообложения».

Механизм исполнения этой обязанности развивается в положениях НК РФ.

По мнению Конституционного Суда РФ, «нормативно-правовое регулирование в сфере налогов и сборов относится к компетенции законодателя, который обладает достаточно широкой дискрецией в выборе конкретных направлений и содержания налоговой политики, самостоятельно решает вопрос о целесообразности налогообложения тех или иных экономических объектов, руководствуясь при этом конституционными принципами регулирования экономических отношений … При установлении конкретного налога федеральный законодатель, исходя из необходимости ясного и непротиворечивого урегулирования законом всех существенных элементов налогообложения, самостоятельно выбирает и определяет обусловленные экономическими характеристиками этого налога параметры его элементов, в том числе состав налогоплательщиков и объектов налогообложения, виды налоговых ставок, продолжительность налогового

---

[656] Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2022 № 13-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 2 статьи 256 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Санкт-Петербурга и жалобой государственного унитарного предприятия "Топливно-энергетический комплекс Санкт-Петербурга"». Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

периода, стоимостные и (или) количественные показатели, необходимые для определения налоговой базы, а также порядок исчисления налога, обеспечивающий расчет суммы налога, подлежащей уплате в бюджет»[657].

С одной стороны, данный факт указывает на абсолютную власть законодателя в установлении налогов и сборов.

Но, с другой стороны, заслуживает поддержки позиция С.Я. Ядрихинского, который пишет: «…власть представительных органов не является абсолютной, несмотря на ее суверенный характер. Она сбалансирована и (или) ограничена правами человека, признание, соблюдение и защита которых является обязанностью государства. На волю публично-правового образования постоянно «давит» чужой законный интерес (налогоплательщика), составляющий смысл законотворческого действия»[658].

Следует согласиться с ученым и в том, что «предоставляемая законодательному органу дискреция в нормативно-правовом регулировании отношений по установлению, введению, взиманию налогов достаточно широка, но ограничена определенными рамками… Дискреционные границы полномочий и критерии усмотрения законодателя определяются правовыми принципами и правами человека (налогоплательщика), которые детерминируют правотворческую деятельность, оказывая соответствующее воздействие на правосознание законодателя»[659].

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 12 ноября 2020 года № 46-П конкретизировал: «Дискреция, принадлежащая государству в установлении и прекращении налоговых обязанностей, не позволяет ему вводить несправедливые, дискриминационные различия среди налогоплательщиков и действовать вопреки критериям формальной определенности закона,

---

[657] Там же.
[658] Ядрихинский С.А. Отношения по установлению налогов как общерегулятивные налоговые отношения // Lex Russia. № 5 (150). 2019. С. 64.
[659] См.: там же.

принципам поддержания доверия к действиям властей, законного и справедливого налогообложения. В то же время налоговый закон в его экономических основаниях может быть ориентирован на разные характеристики экономически значимых объектов и обстоятельств хозяйственной деятельности»[660].

Видится, что развитие эта позиция получила позднее в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31.03.2022 № 13-П: «… деятельность представительной власти – это преимущественно политические решения…Конституционные, общеправовые принципы в этих условиях будут выступать фактором, обеспечивающим правовой характер, в том числе предсказуемость принимаемых решений»[661].

Обратимся к теории принципов в налоговом праве как основных правовых пределов, выступающих гарантиями законного порядка платежей.

Вклад в теорию принципов внес А. Смит, сформулировавший и обосновавший четыре принципа, которые легли в основу налоговой системы демократического государства. Среди них принципы справедливости, определенности, удобства, эффективности.

Как замечает С.Г. Пепеляев, «правила, выработанные А. Смитом, ввели налоговою практику в определенное русло, ограничивающее произвол правительства, направленное на создание взаимных прав и обязанностей граждан и государства. Принципы налогообложения – это направления поиска

---

[660] Постановление Конституционного Суда РФ от 12.11.2020 № 46-П «По делу о проверке конституционности подпункта 1 пункта 4 статьи 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества "Московская шерстопрядильная фабрика"». Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

[661] Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2022 № 13-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 2 статьи 256 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Санкт-Петербурга и жалобой государственного унитарного предприятия "Топливно-энергетический комплекс Санкт-Петербурга"». Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

компромиссов между противоположными интересами налогоплательщиков (сохранить сбережения) и государства (сформировать бюджет)»[662].

Ряд принципов, так или иначе связанных с налогообложением, были выдвинуты во Франции и закреплены в Декларации прав человека и гражданина 1789 года[663]. Так, статья 12 Декларации указывает на то, что для гарантии прав человека и гражданина необходима государственная сила, которая создается в интересах всех, а не для личной пользы тех, кому она вверена. В продолжении (ст. 13) отмечается, что на содержание такой вооруженной силы и на расходы по управлению необходимы общие взносы, которые должны быть равномерно распределены между гражданами сообразно их возможностям. В положениях Декларации установлена возможность граждан влиять на финансовую деятельность: «все граждане имеют право устанавливать сами или через своих представителей необходимость государственного обложения, добровольно соглашаться на его взимание, следить за его расходованием и определять его долевой размер, основание, порядок и продолжительность взимания» (ст. 14), «общество имеет право требовать у любого должностного лица отчета о его деятельности» (ст. 15). Видится, что декларация гарантирует соблюдение прав граждан посредством установления механизма контроля в области финансов.

В российском законодательстве в настоящее время принципы закрепляются в статье 3 Налогового кодекса Российской Федерации. На необходимость их установления указывает часть 3 статьи 75 Конституции РФ, где сказано, что система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

---

[662] Налоговое право : Учебник для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2017. С. 86.

[663] URL: http://www.agitclub.ru/museum/revolution1/1789/declaration.htm (дата обращения: 12.05.2024).

Несмотря на конституционно обозначенную необходимость закрепления принципов налогообложения и ее воплощение в Налоговом кодексе Российской Федерации, в законодательстве не раскрывается смысл правового предназначения принципов.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 21.03.1997 г. № 5-П[664] дается ответ на вопрос о правовом значении принципов налогообложения в России: «…общие принципы налогообложения и сборов относятся к основным гарантиям, установление которых федеральным законом обеспечивает реализацию и соблюдение основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, принципов федерализма в Российской Федерации».

С.Г. Пепеляев справедливо подчеркивает, что принципы определяют структуру и объем полномочий налоговых органов, а их воплощение должно быть провозглашено целью деятельности этих органов[665] .

Внимания заслуживают полномочия не только налоговых органов, но также и полномочия федеральных, региональных и местных органов власти, которые так или иначе связаны с налоговой сферой.

Политика государства нацелена на повышение устойчивости территорий и стимулирование их саморазвития. Наделенные полномочиями федеральные, региональные и местные органы власти несут ответственность за выполнение социальных и экономических программ, для выполнения которых требуются определённые расходы. Распределение расходов между уровнями власти создает необходимость обеспечения каждого уровня доходами.

В Российской Федерации сложилась определенная модель налогового федерализма. Данное понятие широко используется в науке, однако единый подход к пониманию данного термина отсутствует.

---

[664] СЗ РФ. 1997. № 13, ст. 1602.

[665] Налоговое право: Учебник для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2017. С. 105.

Под налоговым федерализмом понимается «правовая система разграничения бюджетно-налоговых полномочий между уровнями власти и управления»[666], «разграничение и распределение налогов между уровнями бюджетной системы страны, т.е. это совокупность отношений в налоговой сфере между РФ и ее субъектами, органами местного самоуправления, которые обусловлены необходимостью реализации закрепленных в Конституции полномочий»[667].

«Налоговый федерализм является, прежде всего, системой налоговых отношений между федеральным центром и элементами федерации, призванной обеспечить эффективную реализацию своих полномочий каждым уровнем власти при повышении налоговой самообеспеченности территорий федеративного государства»[668], – отмечает Н.В. Хмельницкая.

Некоторые ученые используют термине «бюджетно-налоговый федерализм»[669].

Данные понятия не являются тождественными, и видится важным их разделять, поскольку бюджетный федерализм предполагает финансовую автономию административно-территориальных единиц, находящихся в составе Российской Федерации, по определению источников доходов направления расходования средств. На наш взгляд, понятие налогового федерализма более узкое и имеет другое значение – реализация принципа самостоятельности

---

666 Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение : Учеб. для студентов вузов, обучающихся по экон. спец. / Т.Ф. Юткина. – 2. изд., перераб. и доп. – Москва : ИНФРА-М, 2001. С. 68.

667 Налоговый процесс / Н.Д. Эриашвили и др. Москва: Огни, 2018. 376 с.

668 Хмельницкая Н.В. Современные проблемы и основные направления развития налогового федерализма в Российской Федерации. В сборнике: Финансовые инструменты регулирования социально-экономического развития регионов. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. 2016. С. 420.

669 См. например: Марискин О.И. Бюджетно-налоговый федерализм в России: традиции и современность // Вестник Мордовского университета. 2010. Т. 20. № 3. С. 115–122; Староверова О.В., Леонова О.А. Некоторые вопросы проблематики бюджетно-налогового федерализма на примере зарубежных стран // Российский экономический интернет-журнал. 2024. № 2 и др.

субъектов РФ и муниципальных образований в вопросах регулирования налогообложения на своих территориях.

Однако ввиду изменений в законодательстве и конституционной реформы[670], которая допустила возможность создания на территории РФ федеральных территорий, доктринальному осмыслению подлежит вопрос статуса федеральной территории[671].

Внесением поправок к Конституции РФ[672] в 2020 году была установлена возможность создания на территории РФ федеральных территорий. Это привело к усложнению территориальной структуры России ввиду создания макроединиц или единиц, не являющихся элементом государственно-территориального устройства федерации[673]. Ученые подчеркивают двойственность природы федеральных территорий, акцентируя внимание на «невхождении федеральных территорий в состав территории субъекта Российской Федерации»[674], а также на том, что законодатель, используя формулировку «публичная власть» в предложении третьем части 1 ст. 67 Конституции РФ, предполагает особенности реализации в федеральных

---

[670] См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

[671] Целью создания федеральной территории «Сириус» является формирование принципиально нового типа научно-технологического центра (наукограда), объединяющего в себе статусы территории со специальным режимом осуществления хозяйственной деятельности, в первую очередь предпринимательской, и публично-правового образования. Как инновационный научно-технологический центр «Сириус» был образован в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2019 г. № 1428 наряду с «Русским», образованным в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2020 г. № 1868, «Воробьевыми горами», образованными в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 марта 2019 г. № 332, и «Долиной Менделеева», образованной в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2019 г. № 1805.

[672] См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

[673] Васильева Н.В., Праскова С.В., Пятковская Ю.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // Правоприменение. 2021. № 1. С. 125.

[674] См.: там же.

территориях не только государственной власти, но и местного самоуправления[675]. В этой связи ученые резюмируют, что статус федеральных территорий следует определить как единицы в составе территории России, не являющиеся элементами федеративного устройства и имеющие статус, отличный от статуса субъекта РФ. При этом такие единицы не должны входить в состав территории субъектов Российской Федерации и должны иметь существенные особенности организации публичной власти[676].

Согласно Федеральному закону от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”»[677] (далее – ФЗ № 437), федеральной территорией «Сириус» признается имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности» (ч. 1 ст. 2). Наряду с этим в ч. 2 ст. 2 указанного закона отмечается, что местное самоуправление в федеральной территории осуществляется либо проживающими на ее территории гражданами в формах, предусмотренных законодательством РФ, через органы публичной власти федеральной территории, осуществляющие в том числе полномочия органов местного самоуправления городского округа, если эти полномочия не переданы для осуществления органам местного самоуправления муниципального образования городского округа города-курорта Сочи.

Вместе с тем, учитывая положения статьи 4 ФЗ № 437, регламентирующие действие федерального законодательства, законодательства Краснодарского край, муниципальных правовых актов муниципального образования городского округа города-курорта Сочи Краснодарского края в федеральной территории «Сириус» и закрепляющие, что федеральные законы действуют на федеральной территории с учетом особенностей, установленных

---

[675] См.: там же.
[676] См.: там же.
[677] СЗ РФ. 2020. № 52 (часть I), ст. 8583.

ФЗ № 437, законы и иные нормативные правовые акты Краснодарского края на федеральной территории действуют только в сфере полномочий органов государственной власти субъектов РФ, осуществляемых органами государственной власти Краснодарского края с учетом особенностей, установленных ФЗ № 437, а муниципальные правовые акты муниципального образования городского округа города-курорта Сочи Краснодарского края действуют только в случае передачи указанному муниципальному образованию полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус», можно предположить, что федеральная территория предполагает собственные рамки для осуществления публичной деятельности, включая финансовую деятельность.

Это подтверждается и ч. 1 ст. 5 ФЗ № 437, в которой установлено, что органы публичной власти федеральной территории «Сириус» издают обязательные для исполнения на указанной территории нормативные правовые акты.

Самостоятельность осуществления публичной финансовой деятельности в федеральной территории «Сириус» подтверждается пп. 2–4 ст. 12 ФЗ № 437, в которых установлена исключительная компетенция Совета федеральной территории «Сириус»[678] по вопросам утверждения стратегии социально-экономического развития федеральной территории «Сириус» на пять лет; утверждения бюджета федеральной территории «Сириус» на очередной финансовый год и плановый период и отчета о его исполнении; установление, введение в действие и прекращение действия местных налогов и сборов в соответствии с НК РФ.

Полагаем справедливым считать федеральные территории самостоятельным элементом федеративного устройства государства, которые имеют большие перспективы для развития, что позволит федеральным органам

[678] Входит в систему органов федеральной территории «Сириус».

власти управлять территориями определенной степени автономности без включения их в систему субъектов РФ и муниципальных образований.

Таким образом, можно резюмировать расширение субъектного состава публичной финансовой деятельности, включающего в себя не только финансовую деятельность государства (субъектов РФ) и муниципальных образований, но и деятельность федеральных территорий.

Особенности публичной финансовой деятельности субъектов РФ, муниципальных образований и федеральных территорий в сфере налогообложения заключаются в том, что пределы ее правового регулирования не ограничиваются нормами Конституции РФ и Налогового кодекса РФ.

В Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[679] субъекты РФ наделены рядом полномочий в области налогообложения: «в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах устанавливаются, вводятся в действие (прекращают действие) налоги и сборы, определяются налоговые ставки (ставки сборов), порядок и сроки уплаты налогов, сборов, устанавливаются (отменяются) налоговые льготы (льготы по сборам) и (или) основания и порядок их применения» (п. 4, ст. 2).

В вопросах полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ – «установление, изменение и отмена региональных налогов, определения элементов налогообложения по федеральным налогам в случаях, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах» (п. 67, ст. 44); зачисление доходов от региональных налогов, установленных органами государственной власти автономного округа, входящего в состав края, области, подлежат зачислению в бюджет автономного округа, если иное не предусмотрено договором между органами государственной власти

[679] СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I), ст. 8973.

автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области, либо же подлежащие зачислению доходы от федеральных налогов и сборов, поступающие от плательщиков на территории автономного округа, подлежат зачислению в бюджет края, области, в состав которого (которой) входит автономный округ, по установленным БК РФ для субъектов РФ нормативам, если иное не установлено федеральным законом о федеральном бюджете и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области (ч. 3 ст. 58).

Статья 12 НК РФ, регулирующая полномочия законодательных органов субъектов РФ, на наш взгляд, раскрывает пределы полномочий законодательных органов власти субъектов РФ в вопросах установления региональных налогов. При этом сами полномочия ограничены допустимыми элементами налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, а также особенностями определения налоговой базы, налоговых льгот, оснований и порядка их применения.

Таким образом, отметим, что рамки публичной финансовой деятельности субъектов РФ в сфере налогообложения определены нормами Конституции РФ (в частности, федерализмом), Налоговым кодексом Российской Федерации (статьей 12), Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», законами субъектов РФ, а также, в исключительных случаях, федеральными законами о проведении на территории субъектов РФ экспериментов по установлению налогов, сборов, специальных налоговых режимов (предусмотрено ч. 8 ст. 1 НК РФ)[680].

---

[680] Например: Федеральный закон от 25.02.2022 № 17-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Автоматизированная упрощенная система налогообложения"» // СЗ РФ. 2022. № 9 (часть I), ст. 1249; Федеральный закон от 27.11.2018

Далее рассмотрим аспект финансовой самостоятельности органов местного самоуправления в вопросах налогообложения.

В Европейской хартии местного самоуправления[681] содержится мысль о том, что деятельность органов местного самоуправления эффективна, если они наделены реальными полномочиями. «Реализовать эти полномочия можно только при наличии необходимых средств»[682], – резюмируют С.Г. Пепеляев и А.А. Никонов.

Политические основы конституционного строя включают в себя самостоятельность местного самоуправления. В Конституции РФ (ст. 12) определено, что органы местного самоуправления в пределах своих полномочий самостоятельны и не входят в системы органов государственной власти. Их полномочия весьма обширны и включают в число полномочий установление местных налогов и сборов.

Местное самоуправление – самостоятельный вид публичной власти, организующийся на собственных принципах разграничения правотворческих и исполнительных функций его органов[683].

Финансовая деятельность органов местного самоуправления по вопросам налогообложения основывается, помимо Конституции РФ и НК РФ, на некоторых положениях Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

№ 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Налог на профессиональный доход"» // СЗ РФ. 2018. № 49 (часть I), ст. 7494.

[681] Принята 15.10.1985 г., подписана от имени Российской Федерации 28.02.1996 г. Ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. 1998. № 15, ст. 1695 (вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 г.).

[682] Налоговое право : Учебник для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2017. С. 377. (авторы главы – Пепеляев С.Г., Никонов А.А.).

[683] Холопов В.А. Компаративный анализ трансформационных изменений в системе местного самоуправления в РФ и ФРГ в контексте повышения эффективности муниципального управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 11. С. 7–11.

Федерации»[684]. В частности, например, п. 2 ч. 1 ст. 14 закрепляет среди вопросов местного значения городского поселения «установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения». Аналогичные полномочия касаются и вопросов установления, изменения и отмены местных налогов и сборов муниципального района (п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона), муниципального, городского округа (п. 2 ч. 1 ст. 16) и иных муниципальных образований.

Финансовая деятельность муниципального образования в сфере налогообложения осуществляется в соответствии с дискрецией, определенной в п3 ч. 10 ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где сказано, что «в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся… установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах», в свою очередь виды местных налогов и сборов определяются в НК РФ (ст. 15).

Таким образом, следует резюмировать, что особенности публичной финансовой деятельности субъектов РФ, муниципальных образований и федеральных территорий в сфере налогообложения определяются многоуровневой системой правового регулирования, которая выходит за рамки исключительно Конституции РФ и НК РФ.

В этой связи следует подчеркнуть, что эффективное функционирование данной системы напрямую зависит от налогового контроля, который выступает механизмом обеспечения соблюдения правовых пределов в налоговой сфере.

Налоговый контроль, в свою очередь, является неотъемлемой частью более широкого института финансового контроля в государстве.

Исторически финансовый контроль эволюционировал от понятия «государственного контроля» в дореволюционный период, которым

---

[684] СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

обозначалась процедура проверки исполнения решения, принятого каким-либо государственным органом, или наблюдения с целью проверки, а также само учреждение (государственный орган), ведающий такой проверкой[685].

Со временем его рамки расширились и стали включать не только контроль за законностью и целесообразностью использования государственных средств, но и иные виды контроля, включая налоговый, что отражает переход государства к комплексному механизму обеспечения финансовой дисциплины.

Налоговый контроль занимает особое место в системе финансового контроля, выступая вместе с тем важнейшим направлением финансовой деятельности государства. Он направлен на обеспечение полноты и своевременности налоговых поступлений в бюджеты бюджетной системы государства. Следует отметить, что особенности правового регулирования налогового контроля меняются под влиянием государственной, в частности, финансовой политики и современных социально-экономических и технологических вызовов. Активное развитие цифровой экономики актуализирует перед государством новые задачи, включая правовое регулирование налогообложения в цифровой среде и, как следствие, осуществление налогового контроля в этой сфере. Наряду с этим возникает необходимость выстраивания эффективных правовых рамок, обеспечивающих баланс между интересами государства и налогоплательщиков.

Таким образом, для начала остановимся на финансовом контроле как основе, прежде чем перейти к детальному осмыслению налогового контроля в контексте пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности.

В науке финансового права существуют разные подходы к пониманию финансового контроля. Под ним понимается «контроль со стороны

---

[685] Ялбулганов А.А. Финансовый контроль как правовой институт: основные этапы развития // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 3 (230). С. 84.

уполномоченных государством органов и организаций за законностью действий в процессе собирания, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях осуществления эффективной финансовой политики в обществе для обеспечения прав и свобод граждан»[686]; «контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства в целях эффективного социально-экономического развития страны»[687]; «регламентированная нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных организаций, хозяйствующих субъектов и иных лиц по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования»[688]; «совокупность действий и операций по проверке финансовых и связанных с ними вопросов деятельности субъектов хозяйствования и управления с применением специфических форм и методов его организации»[689] и др.

Е.Ю. Грачева пишет: «С одной стороны, финансовый контроль – это собственно управленческая деятельность, с другой – он является объектом управления, используемым в качестве средства, инструмента реализации политики государства в сфере финансов… Финансовый контроль – одна из

---

[686] Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Lex Russica (Русский закон). 2006. Т. 65. № 6. С. 1057.

[687] Тория Р.А. Финансовое право : учебное пособие для студентов экономических специальностей всех форм обучения / Р.А. Тория. Сыктывкар: Сыктывкарский лесной институт, 2004. С. 13.

[688] Финансовое право : Учеб. пособие / Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. – 2. изд., испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2000. С. 42.

[689] Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль. Москва : ИД ФБК-ПРЕСС, 2002. С. 16.

основных функций управления в процессе осуществления финансовой деятельности, которая реализуется на всех ее этапах и стадиях»[690].

В своих работах Е.Ю. Грачева справедливо подчеркивает, что «финансовый контроль осуществляется на всех стадиях финансовой деятельности, то есть в процессе собирания, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств»[691], отмечая, что в рыночных условиях происходит усложнение финансовой деятельности и, как следствие – усложнение финансового контроля. Финансовый контроль охватывает не только финансовую деятельность государственных, муниципальных, но и иных организаций, физических лиц, граждан, предпринимателей в целях поддержания законности и правопорядка в сфере финансов[692].

А.А. Ялбулганов также указывает на тенденцию использования термина «финансовый контроль» применительно к правоотношениям частноправового характера, приводя в качестве примера право лизингодателя на финансовый контроль[693]. Ученым также отмечается: «В соответствии с конституционными изменениями объектом финансового контроля становятся не только государственные финансы, но и частные финансы, а также финансы местного самоуправления»[694].

В этой связи можно констатировать, что сфера распространения финансового контроля имеет достаточно широкие пределы и распространяется не только на публично-правовые отношения, но и на частноправовые.

---

[690] Грачева Е.Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9 (70). С. 58.
[691] Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Lex Russica (Русский закон). 2006. Т. 65. № 6. С. 1057.
[692] См. Там же. С. 1057.
[693] Ялбулганов А.А. Указ. соч. С. 89.
[694] См.: там же.

Финансовый контроль – сложная категория, имеющая много аспектов для научного осмысления. С одной стороны, его можно считать функцией государственного управления, по отношению к которому он выступает средством, инструментом реализации политики государства. Он является ключевым инструментом государственного управления для реализации финансовой политики, обеспечения прав и свобод граждан, выступая неким гарантом законности формирования, распределения и использования фондов денежных средств.

С другой стороны, по мнению Е.Ю. Грачевой, сам финансовый контроль можно рассматривать как управленческую деятельность, имеющую свои методы, способы, формы реализации[695]. Он постепенно эволюционировал в самостоятельную управленческую деятельность, включающую в себя методы, технологии (включая цифровые) и организационные формы. Поэтому его осмысление возможно также через осмысление полномочий органов власти или лиц, осуществляющих финансовый контроль.

Правовое регулирование финансового контроля направлено на установление четких рамок для деятельности контролирующих органов и гарантий защиты прав подконтрольных субъектов.

Видится, что пределы в финансовом контроле могут быть как внешними, исходящими из целей контроля и принципов его осуществления, что не позволяет финансовому контролю выходить за установленные правовые рамки и производить неправовое вмешательство в хозяйственную деятельность подконтрольных субъектов, так и внутренними, которые устанавливаются в правовых нормах и носят более конкретизированный характер: круг уполномоченных для проведения финансового контроля лиц, объект контроля, процедурные особенности (сроки, формы, методы, права и обязанности

[695] Грачева Е.Ю. Указ. соч. С. 1057.

сторон), а также правовые последствия (меры принуждения, ответственность) и др.

Усложняющаяся экономическая система и современные условия развития финансовых отношений все больше актуализируют вопросы о необходимости выстраивания более четких рамок в правовом регулировании финансового контроля.

В этой связи заслуживает поддержки мысль А.А. Ялбулганова: «Необходимым условием финансового контроля является четкая правовая регламентация всех аспектов контрольной деятельности: определение ее границ, методов и форм»[696].

Данная цитата подчеркивает, что без ясного и детального закрепления рамок и процедур финансового контроля, полномочий органов власти, его осуществляющих, невозможно обеспечить его законность и эффективность. Это связано со многими факторами.

Во-первых, происходит увеличение масштаба финансовых потоков и развитие экономики и финансовых инструментов в цифровом пространстве, что создает новые вызовы для правового регулирования финансового контроля. Как справедливо отмечают ученые: «Повсеместное использование цифровых технологий и различного рода программных комплексов ставит налоговые органы Российской Федерации на одно из лидирующих мест в мире по вопросу осуществления налогового контроля»[697].

Во-вторых, без четких правовых рамок контрольная деятельность может перерасти в произвольные вмешательства органов государственной власти в хозяйственную деятельность физических и юридических лиц.

---

[696] Ялбулганов А.А. Указ. соч. С. 91.

[697] Цинделиани И.А., Гусева Т.А., Изотов А.В Совершенствование налогового контроля в условиях цифровизации // Правоприменение. 2022. Т. 6. № 1. С. 78.

В-третьих, выстраивание правовых рамок позволяет обеспечивать эффективность государственного управления, поскольку способствует своевременному выявлению нарушений и эффективному реагированию на них.

Таким образом, финансовый контроль – достаточно широкий и многогранный правовой институт, который функционирует в установленных законодательством рамках. Одним из его важнейших составляющих (более развитой и регламентированной с правовой точки зрения), является налоговый контроль, который имеет особую специфику и, как видится, узконаправленный предмет – обеспечение законности и своевременности формирования главного денежного фонда государства и муниципальных образований – бюджета.

В процессе осуществления налогового контроля проверке подвергается реализация такого направления финансовой деятельности государства, как сбор доходов, идущих на формирование денежных фондов, входящих в состав финансовой системы государства[698].

Е.Ю. Грачева и Э.Д. Соколова считают, что «налоговый контроль относится к общегосударственному финансовому контролю и может быть определен как регламентированная нормами налогового контроля деятельность компетентных органов, обеспечивающих соблюдение налогового законодательства и правильность исчисления, полноту и своевременность внесения налогов и сборов в бюджет или внебюджетный фонд»[699].

Вопросам финансового и налогового контроля посвящено значительное количество научных работ как в России, так и за рубежом. Исследования таких авторов, как Е.Ю. Грачева[700] и С.О. Шохин[701], подчеркивают важность

---

[698] Налоговое право Республики Казахстан. Общая часть : учеб. / А.И. Худяков. Алматы : ТОО., НОРМА-К, 2003. С. 486.

[699] Финансовое право : Учеб. пособие / Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. – 2. изд., испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2000. С. 141.

[700] Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : монография / Е.Ю. Грачева. М.: Юриспруденция, 2000. 192 с.

[701] Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М.: Финансы и статистика, 1999. 350 с.

правового регулирования в сфере государственного финансового контроля. И.И. Кучеров, О.Ю. Судаков, И.А. Орешкин акцентируют внимание на ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах[702], а О.А. Ногина рассматривает теоретические аспекты налогового контроля[703]. Все более актуальной становится тема налогового контроля в цифровой экономике (в частности, в сфере безналичных платежей)[704].

Имея самостоятельную цель, содержание и способы осуществления, налоговый контроль представляет собой важный элемент публичной финансовой деятельности, обеспечивающий соблюдение законодательства о налогах и сборах.

В части 1 статьи 82 НК РФ закреплено определение налогового контроля, под которым понимается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением законодательства о налогах и сборах в порядке, установленном НК РФ.

В науке финансового права понятие налогового контроля представляется более широко. Ученые понимают под ним деятельность компетентного государственного органа (главным образом налогового органа), призванную обеспечить соблюдение законодательства о налогах и сборах, правильность исчисления, полноту и своевременность внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, – правильность исчисления, полноту и своевременность внесения в

---

[702] Кучеров И.И. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / И.И. Кучеров, О.Ю. Судаков, И.А. Орешкин; Под ред. проф. И.И. Кучерова, Федер. прогр. книгоизд. России. М.: Центр ЮрИнфоР, 2001. 254 с.
[703] Налоговый контроль: вопросы теории / О.А. Ногина. СПб. : Питер, 2002. 159 с.
[704] Батарин А.А., Пономарёва К.А. Тотальная фискализация безналичных платежей: новые возможности для налогового контроля // Налоговая политика и практика. 2024. № 12 (264). С. 44–48.

соответствующий бюджет иных обязательных платежей (сборов, страховых взносов)[705].

Ю.А. Крохина пишет: «Он служит формой реализации контрольной функции налогов и призван охранять и обеспечивать имущественные права государства и муниципальных образований»[706].

А.А. Батарин ставит вполне логичный вопрос о том, «что обеспечивает уверенное поступление денежных средств в государственную казну», отвечая на него: «Естественно, это эффективное налоговое администрирование и не менее эффективный налоговый контроль, который в том числе обеспечивается наличием хорошо разработанных процедур»[707].

Важным аспектом в исследовании понятия и сущности налогового контроля видится осмысление пределов правового регулирования процедурных особенностей и границ полномочий компетентных органов в его осуществлении, что обеспечивает законность и обоснованность их действий.

Однако представляется, что наиболее полной характеристике предела правового регулирования налогового контроля способствует рассмотрение его в системе внешних и внутренних рамок, где внешние пределы обусловлены теми рамками, которые выстраивает государство в нормативно-правовых актах, регулируя в целом институт налогового контроля и управомочивая компетентные органы власти менять условия и порядок его проведения, а внутренние пределы представляют собой процедурные аспекты для отдельных направлений налогового контроля, а также закрепляют полномочия налоговых органов, осуществляющих налоговый контроль.

---

[705] Финансовое право (право публичных финансов): доктрина, законодательство, судебная практика, сравнительно-правовой анализ : учебник / Д.В. Винницкий, Е.А. Захаров, М.И. Зимулькин и др.; под науч. ред. Д.В. Винницкого. Институт права БРИКС. М.: Юстицинформ, 2023. Т. I. // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

[706] Крохина Ю.А. Налоговое право : учебник для среднего профессионального образования / Ю.А. Крохина. 10-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2025. С. 183.

[707] См.: там же. С. 64.

Говоря о внешних пределах правового регулирования налогового контроля, следует выделить принципы его осуществления, являющиеся гарантом соблюдения прав подконтрольных субъектов. Несмотря на то, что налоговое законодательство прямо не закрепляет перечень принципов налогового контроля, в науке эта тема не лишена внимания и активно развивается.

Так, Д.Е. Нелюбин выделяет три группы принципов построения системы налогового контроля: принципы налогообложения, принципы взаимодействия элементов налоговой системы и принципы управления[708].

А.В. Брызгалин отмечает: «Налоговый контроль есть особо организуемая деятельность уполномоченных органов государства – налоговых органов. При осуществлении этой деятельности должностные лица налоговых органов должны руководствоваться основными ее началами и принципами, закрепленными в законодательстве». Ученый выделяет следующие принципы осуществления налогового контроля: принцип законности, принцип открытости (гласности) проведения налогового контроля для проверяемого лица; принцип «закрытого перечня» в выборе налоговыми органами форм и мероприятий налогового контроля; принцип обязательности выполнения проверяемым лицом законных требований налогового органа при проведении мероприятий налогового контроля; принцип объективности и документальности; принцип соблюдения налоговой тайны; принцип недопустимости причинения неправомерного вреда; принцип недопустимости вмешательства контролирующего органа в оперативную деятельность проверяемого; принцип

[708] Нелюбин Д.Е. Система налогового контроля в РФ: теория и практика правового регулирования, актуальные проблемы и направления реформирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 9.

недопустимости избыточного или неограниченного по продолжительности применения мер налогового контроля[709].

Несмотря на отсутствие в законодательстве принципов налогового контроля, исследование А.В. Брызгалина содержит обоснования наличия таких принципов. Так, принципы находят закрепление в различных нормативно-правовых актах (помимо НК РФ), судебных актах[710].

В этой связи можно обозначить, что осуществление налогового контроля имеет свои рамки, которые в отдельных случаях зависят от внешних обстоятельств и государственной политики.

Обратим внимание на статью 4 НК РФ (а именно, пп. 1 п. 3), где закрепляется право Правительства РФ издавать нормативно-правовые акты в период 2020, а также 2022–2028 гг., предусматривающие приостановление, отмену или перенос на более поздний срок мероприятий налогового контроля, а также приостановление течения сроков, предусмотренных НК РФ, включая сроки назначения (проведения) проверок.

Например, в 2025 году действуют ограничения на проведение камеральных налоговых проверок, установленные рядом постановлений Правительства РФ[711].

Следует сделать промежуточный вывод о том, что внешние пределы правового регулирования налогового контроля выражаются не только в НК РФ, устанавливающем основы его осуществления, но также и в нормативно-правовых актах органов власти, принимаемых ввиду экономической или

---

[709] Брызгалин А.В. Налоговый контроль и производство по делам о налоговых правонарушениях. Теория и практика применения гл. 14 Налогового кодекса РФ (с учетом Федерального закона от 27.07.2006 г. № 137-ФЗ) / А.В. Брызгалин, В.Р. Берник, А.Н. Головкин // Налоги и финансовое право. 2007. № 2. С. 46.

[710] См.: там же. С. 1–264.

[711] Постановление Правительства РФ от 20 октября 2022 г. № 1874 «О мерах поддержки мобилизованных лиц» // СЗ РФ. 2022. № 43, ст. 7428; Постановление Правительства РФ от 04.09.2024 № 1222 «О мерах поддержки лицам, осуществляющим деятельность на отдельных территориях Курской области» // СЗ РФ. 2024. № 37, ст. 5577.

политической необходимости, а также в судебных актах, раскрывающих сущность той или иной правовой нормы, регулирующей налоговые отношения и, в частности, налоговый контроль.

Далее, соглашаясь с позицией, что «налоговый контроль является прежде всего деятельностью, осуществляемой в рамках налоговых процедурных отношений», внутренние правовые пределы в налоговом контроле возможно рассматривать через осмысление процедурных особенностей его проведения. Помимо этого, осмысление налогового контроля в контексте внутренних правовых пределов возможно через исследование пределов полномочий налоговых органов, осуществляющих налоговый контроль.

Размышляя о процедурных особенностях налогового контроля, необходимо подчеркнуть, что он реализуется преимущественно посредством проведения налоговых проверок (камеральных и выездных), а также посредством инновационного подхода – налогового мониторинга[712]. Каждому виду проверок свойственны свои правовые рамки, которые выражаются в методах проведения, сроках, условиях и др.

Так, например, камеральные проверки не предполагают выезда налоговых органов в место нахождения налогоплательщика, а предполагают анализ имеющихся в распоряжении налогового органа документов.

В противоположность этому выездная налоговая проверка, будучи наиболее детально регламентированной законодательством, предполагает углубленное исследование деятельности налогоплательщика непосредственно в месте его нахождения.

Порядок проведения камеральной налоговой проверки закреплен в статье 88 НК РФ, и его можно считать более упрощенным видом налогового контроля, поскольку он инициируется автоматически с момента представления

[712] Введен Федеральным законом от 04.11.2014 № 348-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 45, ст. 6158.

налогоплательщиком налоговой декларации или расчета в налоговый орган, а также из-за отсутствия необходимости в решении руководителя налогового органа на проведение подобного контроля. Упрощена и процедура оформления результатов камеральной проверки. В случае отсутствия выявленных нарушений проверка завершается автоматически. При выявленных правонарушениях производится ряд процедур с оформлением определённых документов и в определенные сроки (например, акт камеральной проверки составляется в течение 10 рабочих дней).

Как видится, внутренние пределы проведения камеральных проверок включают в себя конкретные периоды времени, формы отчетности и иные документы, связанные с проводимой проверкой и оформлением ее результата, а также вид ответственности.

В отличие от камеральной налоговой проверки, выездная проверка в силу требований ст. 89 НК РФ проводится на основании решения руководителя (его заместителя) налогового органа. Данная проверка в отношении одного налогоплательщика (плательщика сбора, налогового агента) может проводиться по одному или нескольким налогам.

Исследователями отмечается, что при проведении налоговых проверок любой разновидности устанавливаются следующие основные гарантии процедурного характера. Среди таких гарантий выделяют период охвата деятельности налогоплательщика – три календарных года; осуществление проверки в случае и в порядке, предусмотренных законодательством о налогах и сборах; осуществление проверки только налоговыми органами; исследование в ходе проверки только тех документов и обстоятельств, которые имеют отношение к исчислению и уплате налогов и сборов; соблюдение налоговыми органами налоговой тайны относительно полученной в ходе проверки

информации; право налогоплательщика на ознакомление с результатами проверки и предоставление мотивированных возражений[713] .

Видится, что выделенные гарантии схожи с принципами осуществления налогового контроля. Однако они более узкие и имеют отношение к налоговым проверкам. Их анализ позволяет прийти к закономерному выводу о том, что данные гарантии являются внутренними пределами правового регулирования налогового контроля, проводимого в форме налоговых проверок. Однако важно обратить внимание на такой аспект, как ограничения на проведение налоговых проверок.

В 2022 и в 2024 годах постановлениями Правительства РФ[714] были введены некоторые ограничения на проведение камеральных налоговых проверок. Эти ограничения продолжают действовать и в настоящее время.

Так, Правительством РФ в 2022 году было приостановлено проведение мероприятий налогового контроля, предусмотренных НК РФ (за исключением отдельных мероприятий налогового контроля, проводимых в рамках налоговых проверок в отношении некоторых налоговых деклараций по НДС, акцизам, НДФЛ с суммами налогов «к возмещению», «к возврату»), в отношении мобилизованных лиц и продлены для них сроки предоставления налоговых деклараций. Сроки действия ограничений – весь период службы и до 28 числа третьего месяца, следующего за месяцем окончания частичной мобилизации.

В 2024 году Правительством РФ были предусмотрены меры поддержки организациям и осуществляющим предпринимательскую деятельность физическим лицам, местом осуществления предпринимательской деятельности

---

[713] Финансовое право (право публичных финансов): доктрина, законодательство, судебная практика, сравнительно-правовой анализ : учебник / Д.В. Винницкий, Е.А. Захаров, М.И. Зимулькин и др.; под науч. ред. Д.В. Винницкого. Институт права БРИКС. М.: Юстицинформ, 2023. Т. I. 676 с. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

[714] Постановление Правительства РФ от 20 октября 2022 г. № 1874 «О мерах поддержки мобилизованных лиц» // СЗ РФ. 2022. № 43, ст. 7428; Постановление Правительства РФ от 04.09.2024 № 1222 «О мерах поддержки лицам, осуществляющим деятельность на отдельных территориях Курской области» // СЗ РФ. 2024. № 37, ст. 5577.

которых является приграничная территория Курской области или ее территория, на которой введен режим контртеррористической операции и принято решение о временном отселении жителей этой территории. Так, в число мер поддержки входит продление сроков уплаты налогов и приостановление выездных налоговых проверок. Так, приостановлено на 24 месяца течение сроков проведения камеральных налоговых проверок, предусмотренных ст. 88 НК РФ, за исключением отдельных камеральных налоговых проверок[715].

Проводя ретроспективный анализ и обращаясь к 2020 году, когда государством предпринимались меры по предупреждению распространения коронавирусной инфекции (COVID-19), следует отметить, что Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики»[716] было принято решение приостановить до 30 июня 2020 г. включительно вынесение решений о проведении выездных (повторных выездных) налоговых проверок, проверок полноты исчисления и уплаты налогов в связи с совершением сделок между взаимозависимыми лицами; проведение назначенных выездных (повторных выездных) налоговых проверок, проверок полноты исчисления и уплаты налогов в связи с совершением сделок между взаимозависимыми лицам, а также течение определенных сроков, предусмотренных НК РФ.

Позднее на налоговые проверки не стали распространяться моратории на проведение проверок, установленные постановлением Правительства РФ от 10.03.2022 № 336[717], постановлением Правительства РФ от 01.10.2022 №

---

[715] Энциклопедия решений. Камеральная налоговая проверка. См.: URL: http://ivo.garant.ru/#/document/58076672 (дата обращения: 27.08.2025).
[716] СЗ РФ. 2020. № 15 (часть IV), ст. 2267.
[717] Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11, ст. 1715.

1743[718], постановлением Правительства РФ от 16.03.2023 № 402[719] в отношении проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий, плановых проверок, порядок организации и осуществления которых регулируется Законами № 248-ФЗ[720] и № 294-ФЗ[721].

Как было отмечено в Письме Департамента налоговой политики Минфина России от 15 июня 2022 г. № 03-02-07/56732[722], «налоговый контроль в силу статьи 2 Налогового кодекса Российской Федерации является предметом правового регулирования законодательства о налогах и сборах. Основания и порядок проведения выездных налоговых проверок как одной из форм налогового контроля регламентируются Налоговым кодексом Российской Федерации. Следовательно, моратория на проведение выездных налоговых проверок в 2022 году не вводилось, проведение выездной налоговой проверки в 2022 году соответствует действующему законодательству».

Анализируя данный пример, можно сделать вывод, что ограничения на осуществление налогового контроля и пределы правового регулирования налогового контроля являются двумя различными понятиями в праве.

Ограничения на осуществление налогового контроля подразумевают временные или процедурные ограничения, которые могут быть установлены в

---

[718] Постановление Правительства РФ от 01.10.2022 № 1743 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336» // СЗ РФ. 2022. № 41, ст. 7076.

[719] Постановление Правительства РФ от 16.03.2023 № 402 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // СЗ РФ. 2023. № 12, ст. 2047.

[720] Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I), ст. 5007.

[721] Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I), ст. 6249.

[722] URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405206795/ (дата обращения: 28.08.2025).

связи с конкретными обстоятельствами (например, частичная мобилизация или контртеррористическая операция на той или иной территории).

В отличие от этого, пределы правового регулирования налогового контроля определяют собой рамки, в которых осуществляется налоговый контроль и которые устанавливаются законодательством. То, что налоговый контроль не подпадает под действие некоторых законов, регулирующих в целом государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль в РФ[723], означает, что налоговый контроль имеет свои собственные правила и процедуры.

Правовое регулирование налогового контроля имеет свои специфические особенности, которые отличают его от других видов государственного контроля. Также тот факт, что налоговый контроль не подпадает под общие правила мораториев относительно государственного контроля, установленные Правительством РФ, показывает, что налоговые проверки могут проводиться даже в тех случаях, когда другие виды проверок приостановлены. Более того, налоговый контроль имеет свои процедуры и сроки, которые не подпадают под регулирование других законов.

Таким образом, следует констатировать, что четкое понимание ограничений и пределов в правовом регулировании налогового контроля имеет важное значение для обеспечения эффективности и законности налогового контроля.

Ограничения и пределы правового регулирования налогового контроля являются двумя разными понятиями, которые должны быть четко различаемы. Ограничения в налоговом контроле – это, скорее, временные и процедурные меры, вводимые в связи с особыми обстоятельствами. Они не

[723] Например, Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I), ст. 5007; Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I), ст. 6249.

приостанавливают налоговый контроль полностью, а лишь изменяют процедуры, чтобы сделать налоговый контроль более устойчивым к обстоятельствам и кризисным ситуациям. Ограничения не затрагивают весь налоговый контроль, а лишь его отдельные аспекты.

Пределы в налоговом контроле – это рамки, устанавливаемые налоговым законодательством (в первую очередь НК РФ). Можно сказать, что пределы правового регулирования – это устойчивые рамки, а ограничения (как дополнение пределов) – это более гибкие инструменты внутри установленных пределов, меняющие отдельные правила проведения налогового контроля, но не затрагивающие его полностью. Например, в отдельных случаях сроки, установленные статьей 88 НК РФ, приостанавливаются, но не отменяются, и исключения обеспечивают баланс интересов государства (поступления денежных средств в бюджет) и налогоплательщиков (поддержка в условиях кризиса). Пределы – это постоянные рамки, определяемые НК РФ, где налоговый контроль автономен от общих законов. Дополнение показывает, что ограничения действуют внутри пределов, не изменяя их: например, сроки приостанавливаются, но процедуры и полномочия контрольных органов остаются в НК РФ.

Обобщая вышеизложенное, сделаем соответствующие выводы по параграфу.

Федеральные территории относятся к самостоятельным элементам федеративного устройства государства, имеют большие перспективы для развития и позволяют федеральным органам власти управлять территориями определенной степени автономности без включения их в систему субъектов РФ и муниципальных образований. В этой связи следует констатировать, что меняющееся в условиях современных вызовов законодательство привело к расширению субъектного состава публичной финансовой деятельности, включающего в себя не только государство (субъекты РФ) и муниципальные

образования, а также юридические лица, функционирующие на праве государственной (муниципальной) собственности, но и федеральные территории, создаваемые в Российской Федерации.

Правовое регулирование финансового контроля направлено на установление четких рамок для деятельности контролирующих органов и гарантий защиты прав подконтрольных субъектов.

Пределы в финансовом контроле могут быть как внешними, исходящими из целей контроля и принципов его осуществления, что не позволяет финансовому контролю выходить за установленные правовые рамки и производить неправовое вмешательство в хозяйственную деятельность подконтрольных субъектов, так и внутренними, которые устанавливаются в правовых нормах и носят более конкретизированный характер: круг уполномоченных для проведения финансового контроля лиц, объект контроля, процедурные особенности (сроки, формы, методы, права и обязанности сторон), а также правовые последствия (меры принуждения, ответственность) и др.

Внешние пределы обусловлены теми рамками, которые выстраивает государство в нормативно-правовых актах, регулируя в целом институт налогового контроля и управомочивая компетентные органы власти менять условия и порядок его проведения, а внутренние пределы представляют собой процедурные аспекты для отдельных направлений налогового контроля, а также закрепляют полномочия налоговых органов, осуществляющих налоговый контроль.

Внешние пределы правового регулирования налогового контроля выражаются не только в НК РФ, устанавливающем основы его осуществления, но также и в нормативно-правовых актах органов власти, принимаемых ввиду экономической или политической необходимости, а также в судебных актах, раскрывающих сущность той или иной правовой нормы, регулирующей

налоговые отношения и, в частности, налоговый контроль. Внутренние пределы налогового контроля включают в себя конкретные периоды времени, формы отчетности и иные документы, связанные с налоговым контролем и оформлением его результата, а также вид ответственности.

Ограничения на осуществление налогового контроля и пределы правового регулирования налогового контроля являются двумя различными понятиями в праве. Ограничения на осуществление налогового контроля подразумевают временные или процедурные ограничения, которые могут быть установлены в связи с конкретными обстоятельствами (например, частичная мобилизация или контртеррористическая операция на той или иной территории).

В отличие от этого, пределы правового регулирования налогового контроля определяют собой рамки, в которых осуществляется налоговый контроль и которые устанавливаются законодательством. То, что налоговый контроль не подпадает под действие некоторых законов, регулирующих в целом государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль в РФ[724], означает, что налоговый контроль имеет свои собственные правила и процедуры.

Ограничения и пределы правового регулирования налогового контроля являются двумя разными понятиями, которые должны быть четко различаемы. Ограничения в налоговом контроле – это, скорее, временные и процедурные меры, вводимые в связи с особыми обстоятельствами. Они не приостанавливают налоговый контроль полностью, а лишь изменяют процедуры, чтобы сделать налоговый контроль более устойчивым к

[724] Например: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I), ст. 5007; Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I), ст. 6249.

обстоятельствам и кризисным ситуациям. Ограничения не затрагивают весь налоговый контроль, а лишь его отдельные аспекты.

Пределы в налоговом контроле – это устойчивые и постоянные рамки, устанавливаемые налоговым законодательством, а ограничения – это более гибкие инструменты внутри установленных пределов, меняющие отдельные правила проведения налогового контроля, но не затрагивающие его полностью.

ГЛАВА 4. ПРЕДЕЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

§ 1. Влияние цифровизации на публичную финансовую деятельность

В современных реалиях XXI века наблюдаются существенные изменения во всех сферах общественной жизни – политической, экономической, культурной, научной и других. Такие изменения обусловлены активным внедрением цифровых технологий. Сфера публичных финансов не является исключением и динамично развивается в эпоху цифровых технологий.

Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»[725] определены важные ориентиры развития России на ближайшие несколько лет. Среди таких ориентиров выделяется сфера цифровой трансформации. Отметим, что концепция цифрового развития в России нашла свое отражение в программе «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 года № 1632-р[726].

В указанной программе усматривается значимость публичного интереса как основы, объединяющей усилия государства, бизнеса и граждан в эпоху цифровой трансформации. Например, в разделе V программы закреплено: «Управление развитием цифровой экономики невозможно без согласования интересов всех заинтересованных в развитии цифровой экономики сторон и объединения организационных, трудовых, финансовых ресурсов государства и бизнеса». Наряду с этим (в разделе IV) понятие «государственный интерес» видится отделимым от интересов личности и

[725] Российская газета.22 июля 2020. № 159.
[726] Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 года № 1632-р «Об утверждении программы "Цифровая экономика Российской Федерации"» (утрат. силу) // СЗ РФ. 2017. № 32, ст. 5138.

бизнеса. Так или иначе, думается, что именно интерес выступает идеологической и нормативной основой для всех действий в сфере цифровой экономики, определяя легитимность и приоритетность инициатив.

Как было рассмотрено ранее в настоящей работе, публичный интерес – это не абстрактная категория, а правовая и политическая основа публичной деятельности, включая финансовую. Именно он обосновывает вмешательства государства в экономические процессы, внедрение новых инновационных технологий в бюджетную, налоговую, валютную и иные сферы, а также стимулирование инноваций.

Н.В. Омелёхина рассматривает цифровизацию с содержательной точки зрения в двух сущностях: как особый код, используемый для обозначения тех или иных существенных явлений и процессов, происходящих в действительности (цифровой способ фиксации информации) – отражение действительности; как способ создания тех или иных явлений или осуществления тех или иных процессов с использованием ИТТ – преобразование действительности[727].

Хотелось бы поддержать это суждение и применить его к анализу некоторых аспектов правового регулирования отдельных видов отношений в цифровом пространстве. При этом разные государства по-разному преобразовывают и отражают действительность. В качестве примера приведем подходы к правовому регулированию криптовалют и установлению национальных валют в некоторых государствах. Например, в России направлением финансовой деятельности государства в цифровой среде можно считать регулирование вопросов, связанных с обращением цифровой валюты. Этот процесс регулируется Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в

[727] Омелёхина Н.В. Цифровизация бюджетной сферы как предмет правового воздействия // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 130.

отдельные законодательные акты Российской Федерации»[728]. В положениях Закона содержатся условия осуществления оборота цифровой валюты. В этом процессе усматривается три этапа: организация выпуска, выпуск и организация обращения цифровой валюты. ЦБ РФ в данном процессе обладает особым статусом.

При осмыслении понятия и положений названного закона усматривается большая связь данной категории с криптовалютой, нежели чем с национальной валютой РФ – рублем (и, соответственно, цифровым рублем), что так или иначе сводится к децентрализации финансов, последние все больше приобретают коммерциализированные формы. Все большее создание цифровых финансовых экосистем подталкивает центральные банки мира к эмиссии цифровых национальных валют.

Существуют примеры выборочной легализации криптовалют. Например, в Республике Беларусь была введена модель «цифрового офшора» Президентским Декретом от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики»[729], предполагающая специальный порядок правового регулирования криптовалют, который легализует ICO (Initial Coin Offering), криптовалюты и смарт-контракты на отдельно взятой территории Парка высоких технологий. Принято считать, что благодаря принятию этого документа Республика Беларусь стала первой в мире юрисдикцией с комплексным правовым регулированием бизнесов на основе цифровой технологии блокчейн.

Сложность в выработке стратегии правового регулирования отношений, связанных с оборотом криптовалют, состоит в том, что наделение последних

---

[728] СЗ РФ. 2020. № 32 (часть I), ст. 5018.

[729] Декрет Президента Республики Беларусь от 21.12.2017 № 8 «О развитии цифровой экономики». URL: https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=Pd1700008&p1=1&p5=0 (дата обращения: 28.05.2024).

признаками денег, так или иначе, может усилить процессы вывода капиталов в оффшоры, с чем в последнее десятилетие в России ведется активная борьба.

Р.А. Гуляев подчеркивает: «На фоне кризисных процессов и потери доверия к традиционным экономическим институтам растет интерес к криптовалютам»[730].

Учеными отмечается, что криптовалюты могут негативно влиять на другие публичные интересы, например на систему налогообложения[731].

Как отмечают авторы антологии «Криптоанархия, кибергосударства и пиратские утопии» под ред. П. Ладлоу, «чем больше наших сделок проходит в закодированном виде, становится все легче и легче вести бизнес без присмотра традиционного национального государства. В итоге речь пойдет не только о процветании «незаконных» коммерческих операций (по меньшей мере их станет проще осуществлять), но и о том, что государству станет все труднее взимать налоги. Ведь действительно может появиться вполне сложившаяся теневая экономика, которая в конечном счете обгонит по размерам и жизнеспособности легальную экономику, контролируемую государством»[732].

Следует согласиться с Т.Э. Рождественской и А.Г. Гузновым, которые отмечают, что выбор метода правового регулирования обращения цифровых валют – это вопрос правовой политики, формируемой как результат баланса между различными интересами и представлениями о путях общественного развития[733].

---

[730] Гуляев Р.А. Криптовалюты: сущность, эволюция и становление в качестве средств платежа // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 70. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/kriptovalyuty-suschnost-evolyutsiya-i-stanovlenie-v-kachestve-sredstva-platezha (дата обращения: 06.06.2023).

[731] Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Цифровая валюта: особенности регулирования в Российской Федерации // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 1. С. 63.

[732] Ludlow P. Cryptoanarchy, cyber states and pirate utopias. Moscow, Ul'traKul'tura Publ., 2005. (In Russ.). С. 39.

[733] Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Указ. соч. С. 67.

Так, видится, что вопрос публичного интереса в сфере инновационного развития должен основываться не только на запросе общества, который государство должно удовлетворить, но и на защите государственных ценностей.

Например, на одном из совещаний по вопросу использования цифровых технологий в финансовой сфере Президент РФ указал на важность опоры на международный опыт выстраивания такой регуляторной среды, которая позволит систематизировать отношения в этой сфере, защитить, безусловно, интересы граждан, бизнеса, государства, дать правовые гарантии для работы с инновационными финансовыми инструментами[734].

Контекст данного поручения видится достаточно содержательным с позиции осмысления публичного интереса в сфере инновационного развития. Как уже отмечалось выше, в программе «Цифровая экономика Российской Федерации» используется устойчивое выражение «интересы граждан, бизнеса, государства».

Таким образом, можно отметить, что в современных условиях понятие «публичный интерес» вполне допустимо считать собирательным понятием, включающим в себя сбалансированные интересы граждан, бизнеса и государства. При этом реализация и защита таких интересов должна сопровождаться правовыми гарантиями со стороны государства, чтобы максимально обеспечить баланс таких интересов. Как отметил Г.Г. Артюнян (Председатель Конституционного суда Р. Армения), основами правовых гарантий в стране являются правовая безопасность и правовая предсказуемость,

[734] Совещание по вопросу использования цифровых технологий в финансовой сфере. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/55813 (дата обращения:25.03.2025).

что необходимо для стабильного развития и укрепления конституционной демократии государства[735].

В докладе указанного автора также озвучены важные тезисы, например, важность приоритетного гарантирования правовой безопасности в государстве, гарантирования конституционной безопасности, необходимость выявления конституционно-правовых гарантий в стране, а также конкретизации функциональной обязанности органов публичной власти в деле противостояния вызовам правовой безопасности.

Осмысляя все вышеизложенное, хотелось бы резюмировать, что публичный интерес связан не просто с гарантиями соблюдения прав и законных интересов граждан, бизнеса и государства, но и с гарантиями правовой безопасности[736]. Он инертен, растет по мере того, как меняются запросы общества. Государство может предопределить этот интерес: создать социально-экономические условия, государственные программы и сформировать иные условия, создающие общественный интерес.

Т.В. Касаева отмечает, что существует «цивилизованный лоббизм» в аспекте взаимодействия общественных и государственных интересов, то есть формат законного влияния групп давления на принятие государственных управленческих решений с целью удовлетворения интересов отдельных социальных групп, территориальных общностей. Он является следствием нормального функционирования органов государственной власти в рамках поставленных перед ним задач повышения удовлетворенности условиями жизнедеятельности населения[737].

---

[735] См.: Стенограмма выступления на Международной конференции «Конституционное правосудие: доктрина и практика» 16 мая 2017 года, г. Санкт-Петербург. URL: https://ksrf.ru/ru (дата обращения: 02.06.2023).

[736] Нередко используется как синоним словосочетания «*правовая определенность*».

[737] Касаева Т.В. «Цивилизованный лоббизм» в аспекте взаимодействия общественных и государственных интересов // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 289.

Цифровизация всех сфер деятельности государства начала активно развиваться с 2002 года после принятия федеральной целевой программы «Электронная Россия»[738], среди основных задач которой были переход на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти; развитие инфраструктуры электронного правительства и др.

Влияние на совершенствование процессов цифровизации в сфере публичных финансов оказало создание в 2009 году государственной автоматизированной информационной системы «Управление»[739], оператором которой является один из ключевых субъектов финансового (бюджетного) права – Федеральное казначейство (за исключением центральной информационной подсистемы «Контур»).

Активный этап цифровизации непосредственно сферы публичных финансов и ее правового оформления начался с Бюджетного послания Президента РФ Федеральному Собранию от 29 июня 2011 года[740], в котором среди основных целей и задач бюджетной политики была поставлена задача повышения эффективности и прозрачности государственного управления. Правительству РФ было поручено утвердить Концепцию создания и развития интегрированной информационной системы управления общественными финансами (электронный бюджет), направленную на повышение открытости, прозрачности и подотчетности финансовой деятельности публично-правовых образований, обеспечение доступности и достоверности информации для всех заинтересованных пользователей, повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления.

---

[738] Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002–2010 годы)"» // СЗ РФ. 2002. № 5, ст. 531.

[739] Постановление Правительства РФ от 25.12.2009 № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе "Управление"» // СЗ РФ. 2010. № 1, ст. 101.

[740] Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012–2014 годах» // Парламентская газета. № 32. 01–07.07.2011.

Еще одним шагом к развитию информационных технологий в сфере публичных финансов стало принятие таких стратегических документов как Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы[741]; программы «Цифровая экономика Российской Федерации»[742], одной из задач которой было создание системы правового регулирования цифровой экономики, и реализации этой задачи был посвящен федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды».

Федеральным законом от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых и технологических инноваций в Российской Федерации»[743] были установлены возможности применения в отношении участников экспериментального правового регулирования в течение определенного периода времени специального регулирования по направлениям разработки, апробации и внедрения цифровых и технологических инноваций.

Н.А. Поветкина справедливо отмечает необходимость междисциплинарного исследования поставленных вопросов относительно реализации в России к 2024 году пяти направлений, касающихся нормативного регулирования, образования, кадров, формирования исследовательских компетенций, IT-инфраструктуры и кибербезопасности[744] и указывает на «необходимость достаточного финансового обеспечения реализации указанных векторов»[745].

---

[741] Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20, ст. 2901.
[742] Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы "Цифровая экономика Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2017. № 32, ст. 5138.
[743] СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I), ст. 5017.
[744] Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования : научно-практическое пособие / под ред. И.И. Кучерова, С.А. Синицина. М.: Норма: ИЗиСП, 2026. (автор пар. 1 гл. 3 – Поветкина Н.А.). С. 112.
[745] Там же. С. 112.

Видится, что цифровизация открывает новые возможности в сфере управления публичными финансами, одновременно усложняя их правовое регулирование.

По мнению ученых-финансоведов: «Цифровизация способствует расширению предмета финансового права ввиду образования новых объектов правового регулирования и, как следствие, возникновению новых общественных отношений, нуждающихся в соответствующем правовом регулировании»[746].

Заслуживают поддержки слова Е.Л. Васяниной: «В условиях глобализации и цифровизации экономических процессов появляются новые формы реализации финансовой деятельности государства, вопросы правового регулирования которых являются предметом острых политических дискуссий и научных исследований»[747]. Ученый также отметила: «…нуждается в конкретизации подход, нацеленный на преодоление разрыва между отраслями права. Пределы применения универсальных юридических конструкций в финансово-правовой сфере должны быть четко обозначены в актах финансового законодательства, поскольку бессистемное применение закрепленных Гражданским кодексом РФ юридических инструментов не позволяет достичь целей реализации механизма финансово-правового регулирования»[748].

Перед субъектами публичной финансовой деятельности возникают новые важные задачи, связанные с совершенствованием механизмов правового

---

[746] Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее : монография / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина и др.; под. ред. И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной. – Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД «Юриспруденция», 2022. С. 15.

[747] Васянина Е.Л. Новые подходы к регулированию финансовых отношений в условиях глобализации и цифровизации экономических процессов // Финансовое право. 2020. № 4. С. 3–6. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

[748] Там же.

регулирования, чтобы обеспечить устойчивость финансовой системы в условиях цифровой трансформации.

Традиционные модели, работающие по устоявшейся системе обработки финансовых данных в бюджетной, налоговой и иных сферах, уже не способны в полной мере удовлетворять требования скорости и гибкости, в которых нуждаются современные экономические, управленческие и правовые отношения. Поэтому требуется интеграция новых платежных систем, блокчейн-решений, искусственного интеллекта и иных новейших технологий в организацию финансовых отношений. Но одного технологического внедрения и развития недостаточно. Без должного правового регулирования это создает высокие риски для финансовой безопасности.

Исследование вопроса не умещается в границы только финансового права. Многоаспектный характер отношений, возникающих в связи с развитием цифровых технологий, требует междисциплинарного подхода, заключающегося в исследовании теоретических основ, технических возможностей и практического уровня внедрения и правового обеспечения технологических инноваций.

Т.Я. Хабриева и Н.Н. Черногор замечают: «В условиях новой реальности право становится не только средством, инструментом, обеспечивающим цифровизацию экономики, управления и других сегментов социального бытия, но и объектом воздействия “цифровизации”, в результате которого оно претерпевает изменения своей формы, содержания, системы, структуры, механизма действия и демонстрирует тенденцию к усилению наметившихся трансформаций»[749], подчеркивая факт модификации сферы правового регулирования, которая, по словам ученых, становится

[749] Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. № 1 (253). 2018. С. 95.

мультисодержательной[750] и в ее пределах не просто возникают новые отношения, но существенно изменяется ее структура, модифицируются сложившиеся связи[751].

Традиционно в теории права принято относить к сфере правового регулирования отношения, которые: 1) могут быть, должны быть и урегулированы; 2) могут быть, должны быть, но не урегулированы. Ученые справедливо подчеркивают наметившиеся предпосылки к включению в сферу правового регулирования еще одной группы отношений – тех, что должны быть, но на данном этапе не могут быть урегулированы правом[752]. Видится, что новые цифровые объекты, такие, как, например, информация, цифровые технологии (финансовые, регулирующие), криптовалюты, блокчейн-решения, создают группу отношений, которые должны быть урегулированы, но в настоящее время имеют малую долю урегулированности в праве.

Следует отметить, что концепция Т.Я. Хабриевой о циклических нормативных массивах в праве, первичным элементом которых являются «кросс-отраслевые» юридические нормы, нестандартно ведущие себя внутри системы права и создающие специфические связи, занимающие в ней особое место[753], естественно расширяет устоявшийся в науке взгляд на сферу правового регулирования.

В финансово-правовой сфере требуется адаптация финансовых инструментов к новым цифровым объектам. И.О. Антропцева справедливо отметила: «Формирование в цифровом виде аккумулированной информации о субъектах, использование автоматизированных систем, искусственного интеллекта создает совершенно новую совокупность общественных отношений, которые, с одной стороны, требуют правового регулирования, и

---

[750] Там же. С. 96.
[751] Там же.
[752] Там же. С. 96–97.
[753] Хабриева Т.Я. Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. № 12. 2019. С. 5.

отдельные нормативные акты уже приняты в этой сфере, с другой стороны, требуют исследования, поскольку становятся составной частью предмета финансового права»[754].

Цифровизация не только делает новые правовые вызовы, но и меняет структуру и содержание самой правовой системы, открывая путь к интеграции этих «малоурегулированных» отношений в формально-правовой ландшафт.

В этом контексте логично задаться вопросом: как цифровизация влияет на публичную финансовую деятельность, и наоборот, как эта деятельность формирует основы развития цифрового государства в России?

Думается, присутствует взаимное влияние двух этих сфер.

Органы власти для повышения качества и эффективности осуществления управленческой деятельности и контроля вынуждены внедрять цифровые технологии, обеспечивающие сбор, обработку и анализ информации о хозяйствующих субъектах, которые позволяют обеспечивать соблюдение финансового законодательства и предупреждать нарушение финансового законодательства РФ[755].

Программные продукты, которые способны совершенствовать осуществление отдельных функций, действий субъектов публичной финансовой деятельности, становятся базой трансформации управленческих процессов в них. Заслуживает поддержки мысль И.О. Антропцевой: «Процессы в государственном управлении требуют единообразия, стандартизации для того, чтобы обеспечить работу всех органов слаженно, как единого организма, что возможно обеспечить за счет цифровизации процессов»[756].

Программные решения, стандартизация и унификация процессов становятся фундаментом трансформации управленческих функций, что в свою

---

[754] Антропцева И.О. Правовое регулирование публичного финансового контроля в Российской Федерации в условиях цифровизации: дис. … д.ю.н. М., 2024. С. 247.
[755] Там же.
[756] Там же. С. 276.

очередь формирует требования к развитию надежных цифровых инструментов. Таким образом, можно отметить, что цифровизация служит как стимулом, так и результатом реформ в сфере публичных финансов.

Важным фактором цифровизации можно назвать последовательную политику со стороны государства по формированию национальной цифровой инфраструктуры как комплекса национальных цифровых систем и сервисов, которые создаются на основе безопасной, отказоустойчивой инфраструктуры и используются государственным и частным секторами. В одном из документов Банка России отмечается: «Развитие национальной цифровой инфраструктуры позволяет повысить качество и удобство услуг, предоставляемых в цифровом виде, а также обеспечить бесшовный характер их предоставления»[757].

Концепция Национальной цифровой инфраструктуры нашла свое отражение на международном уровне и была закреплена в декларации, подписанной по итогам саммита «Группы 20» в 2023 году[758]. В России уже сформированы все три уровня национальной цифровой инфраструктуры, благодаря чему участники финансового рынка могут не только самостоятельно разрабатывать и внедрять инновационные продукты и сервисы, но и реализовывать их на базе государственных инфраструктурных решений. Развитие цифровой инфраструктуры способно влиять на рост экономики.

В мире получила распространение концепция национальной цифровой инфраструктуры, в рамках которой регуляторы и участники рынка развивают системы и сервисы по следующим уровням: инфраструктуры цифровой идентификации (сервисы цифровой подписи, Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА), Единая биометрическая система (ЕБС), «Госключ»); инфраструктура цифровых платежей (проекты цифровых валют центральных

---

[757] Основные направления развития финансовых технологий на период 2025–2027 годов URL: https://cbr.ru/content/document/file/166399/onfintech_2025-27.pdf (дата обращения: 01.03.2026).

[758] URL: http: // What we can expect for digital public infrastructure in 2024. WEF. 2024 (дата обращения: 01.03.2026).

банков, оплата по QR-кодам и платежи при помощи биометрии (биоэквайринг) и др.); инфраструктура цифрового обмена данными (открытые API, цифровой профиль, Платформа коммерческих согласий, Платформа «Знай своего клиента», автоматизированная система обработки инцидентов и др.)[759].

К признакам национальной цифровой инфраструктуры предлагается относить возможность участия государства и частного сектора в создании цифровой инфраструктуры, значимость инфраструктуры в масштабе всей экономики, открытость и интероперабельность ее компонентов, безопасность и отказоустойчивость, а также доступность и ориентированность на конечных пользователей[760].

В приведенных примерах усматривается то, что большое значение для развития цифровизации имеют цифровые платформы. Активное развитие получает платформенная экономика. В науке обсуждается идея формирования самостоятельной отрасли – платформенного права[761].

Принятые федеральные законы от 31.07.2025 № 289-ФЗ «Об отдельных вопросах регулирования платформенной экономики в Российской Федерации»[762] (далее – ФЗ № 289) и от 31.07.2025 № 290-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[763]

---

[759] Доклад для общественных консультаций Банка России «Национальная цифровая инфраструктура финансового рынка» URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/182908/Consultation_Paper_24092025.pdf (дата обращения: 01.03.2026).

[760] См.: там же.

[761] Например, А.В. Алтухов и С.Ю. Кашкин пишут: «…разнообразные сети, соединенные с мощью искусственного интеллекта и интегрированные в единую комплексную систему правовой платформы, опирающейся на появляющееся у нас на глазах платформенное законодательство и правоприменительную практику, и составляют вместе с платформенными решениями основу рождающегося сегодня платформенного права». Алтухов А.В., Кашкин С.Ю. Правовая природа цифровых платформ в российской и зарубежной доктрине // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 7 (128). С. 91.

[762] Федеральный закон от 31.07.2025 № 289-ФЗ «Об отдельных вопросах регулирования платформенной экономики в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 31, ст. 4643.

[763] Федеральный закон от 31.07.2025 № 290-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 31, ст. 4644.

устанавливают основы регулирования платформенной экономики в Российской Федерации. Однако в тексте ФЗ № 289 явно указано, что его положения не распространяются на:

– операторов инвестиционных платформ;

– операторов государственных и муниципальных информационных систем;

– операторов иных информационных систем (информационных ресурсов), создаваемых в соответствии с федеральными законами;

– операторов электронных площадок и специализированных электронных площадок, функционирующих в рамках законодательства о контрактной системе;

– операторов, связанных с законодательством о несостоятельности (банкротстве);

– операторов, связанных с законодательством о приватизации.

Видится, что данный нормативно-правовой акт устанавливает границы между государственными и частными участниками цифровой инфраструктуры. Это разделение подчеркивает, что государственная и частная сферы развиваются параллельно, но подчиняются разным требованиям в контексте платформенной экономики.

С учетом национальных интересов государству необходимо самостоятельно разрабатывать и контролировать децентрализованные технологии, чтобы избежать риска утраты контроля над важными процессами, а не полагаться на внешних разработчиков.

Отметим, что децентрализованные цифровые технологии, такие, как например, блокчейн, открывают новые возможности. Однако отсутствие правового регулирования может привести к использованию этих технологий в целях, не соответствующих национальным интересам, а также уязвимостям в управленческой сфере. В финансовой сфере эти опасения становятся наиболее

актуальными, поскольку финансовые операции требуют высокого уровня безопасности, прозрачности и соблюдения законодательства. Иначе под угрозу ставится вся финансовая система страны.

В качестве примера считаем целесообразным рассмотреть лишь некоторые из цифровых технологий, поскольку охватить все инновационные технологии, влияющие на глобальную и национальную трансформацию экономики и общественной жизни, а следовательно, и на публичную финансовую деятельность, в рамках одного диссертационного исследования не представляется возможным.

По данным Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», для России актуальны шесть из десяти наиболее значимых на глобальном уровне цифровых технологий (БПЛА, цифровые активы, интернет вещей, блокчейн, кибербезопасность, нейронные сети). Учеными сопоставляются эти технологии в привязке к магистральным технологическим направлениям (кластерам). К таким кластерам отнесены:

1) искусственный интеллект;
2) киберфизические технологии;
3) цифровая инфраструктура;
4) цифровые финансы;
5) индустрия 4.0[764].

Обратимся к кластеру «Цифровые финансы», который включает в себя формирование отраслевых сегментов, таких, как, например, создание и управление цифровыми активами (криптовалютой, токенами и др.). Здесь же следует отметить введение национальной виртуальной валюты в России – цифрового рубля. Также в цифровых финансах важная роль отводится смарт-контрактам, обеспечивающим прозрачность и гибкость финансовых операций,

[764]Официальный сайт Института статистических исследований и экономики знаний НИУ «Высшая школа экономики». URL: https://issek.hse.ru/news/1000447295.html (дата обращения: 01.03.2026).

и технологиям блокчейн, позволяющим безопасно управлять криптовалютами и повышать доверие к децентрализованным системам.

Несомненно, все из рассматриваемых технологий способны влиять на трансформацию финансовых процессов в государстве. Ключевой из них является блокчейн.

На уровне федеральных законов легального определения понятия блокчейна нет. Отметим и то, что в настоящее время отсутствует и специальное регулирование технологии блокчейн.

В некоторых подзаконных актах[765] даются его описания, согласно которым он представляет собой распределенный реестр данных. Технологии распределенного реестра – это алгоритмы и протоколы децентрализованного хранения и обработки транзакций, структурированных в виде последовательности связанных блоков без возможности их последующего изменения[766].

Использование блокчейна предоставляет финансовым посредникам новые возможности для прозрачности и безопасности финансовых операций, упрощая процессы и снижая затраты. Соответственно, технически блокчейн представляет собой децентрализованную базу данных, предназначенную для хранения и подтверждения достоверности информации. Все размещенные на блокчейне сведения сохраняются пользователями на своих компьютерах, а достоверность регистрируемых данных обеспечивается криптографическими алгоритмами[767].

---

[765] См.: Распоряжение Правительства РФ от 27.11.2021 № 3363-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2021. № 50 (часть IV), ст. 8613; Распоряжение Правительства РФ от 30.09.2018 № 2101-р «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» // СЗ РФ. 2018. № 42 (часть II), ст. 6480.

[766] Что такое смарт-контракт и как его заключить. Доступ: СПС КонсультантПлюс. 2026.

[767] Блокчейн на пике хайпа: правовые риски и возможности / А.Ю. Иванов (рук. авт. колл.), М.Л. Башкатов, Е.В. Галкова и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики», Ин-т права и развития ВШЭ – Сколково. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. С. 24.

В 2024 году помощник Президента РФ Ю.В. Ушаков анонсировал: «Важной целью на перспективу полагаем создание в рамках БРИКС независимой расчетной платежной системы, которая основывалась бы на самых современных технологиях, таких как цифровые валюты и блокчейн. А главное – была бы комфортной для государств, населения и бизнеса, не требовала бы серьезных затрат и была бы вне политики»[768].

Это указывает на высокий потенциал блокчейн-технологий в России.

Тенденция к масштабному внедрению блокчейна в сферу различных направлений государственной деятельности уже наблюдается и подтверждается рядом примеров.

В 2020 году Федеральная налоговая служба создала специальную блокчейн-платформу для сотрудничества с банками и компаниями, которые обращаются за льготным кредитом. Также ФНС России был создан онлайн-сервис для получения субсидий компаниям, пострадавшим от пандемии[769]. Позднее, в 2021 году, в ФНС России был запущен эксперимент по апробации технологии обмена машиночитаемыми доверенностями. В настоящее время к эксперименту присоединились Банк России, нотариат, Почта России, Росстат, ФСС. Также на базе блокчейн-платформы ФНС России бизнес запускает новые IT-системы: ФНС России, Альфа-Банк и Gaskar Group запустили пилотный проект новой цифровой системы для взаиморасчетов между заказчиком и подрядчиками по строительно-монтажным работам. Она работает на базе технологии обмена машиночитаемыми доверенностями[770].

В 2020 году для анализа операций, проводимых с использованием криптовалюты bitcoin, Росфинмониторингом совместно с Физическим

---

[768] URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id_4=38891-kreml_anonsiroval_sozdanie_v_briks_platezhnoi_sistemy_na_blokcheine (дата обращения: 01.03.2026).

[769] URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/9811180/ (дата обращения: 01.03.2026).

[770] URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/12439024/ (дата обращения: 01.03.2026).

институтом Академии наук им. Лебедева разработан аналитический программный инструмент «Прозрачный блокчейн»[771]. Программа для ЭВМ «Прозрачный блокчейн. Государственный модуль» состоит из аналитических инструментов для мониторинга криптовалютных операций (транзакций), анализа финансовых потоков в криптовалюте и проведения расследований в сфере обращения криптовалют в целях противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и распространению оружия массового уничтожения. Так, согласно функциональным характеристикам программы, она направлена на решение следующих задач:

- сбор информации и сведений об операциях с криптовалютами;
- выявление, анализ и учет активов лиц, осуществляющих операции с криптовалютой;
- проведение риск-мониторинга лиц, использующих операции с криптовалютой;
- проведение финансовых расследований по операциям, связанным с использованием криптовалюты;
- содействие выполнению требований по противодействию отмыванию преступных доходов, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения.

Отмечено, что одним из успешных примеров использования программного инструмента «Прозрачный блокчейн» служит успешно проведённое финансовое расследование, в результате которого был установлен заказчик резонансного убийства сотрудника правоохранительных органов, а оплата за убийство была произведена криптовалютой bitcoin[772].

---

[771] URL: https://fedsfm.ru/mediaaboutus/5496 (дата обращения: 01.03.2026).

[772] Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу. URL: https://fedsfm.ru/mediaaboutus/5496 (дата обращения: 01.03.2026).

Банк России также поддерживает развитие цифровой экономики: участвует и инициирует мероприятия, способствующие как реализации программы «Цифровая экономика Российской Федерации», так и исполнению других проектов в сфере развития финансовых технологий. Среди них: удаленная идентификация, система быстрых платежей, финансовый маркетплейс и регистратор финансовых транзакций, цифровой профиль, технологии распределенных реестров – Мастерчейн[773]. На последней остановимся подробнее.

Мастерчейн – это российская сертифицированная ФСБ блокчейн-платформа для построения децентрализованной сети хранения и передачи информации с ограниченным доступом, в которой данные шифруются и объединяются в блоки, а затем сохраняются на узлах участников сети, при этом контроль доступа к сети обеспечивается ее владельцем[774].

Согласно данным официального сайта, компания «Системы распределенного реестра» основана крупнейшими финансовыми организациями России: ВТБ, Газпромбанком, ПСБ, Национальной системой платежных карт, Московской биржей и Ассоциацией ФинТех[775]. На базе платформы создаются современные приложения для бизнеса по направлениям[776]:

- лицензирования оператора информационной системы ЦФА (Платформ ОИС);
- эмиссии цифровых финансовых активов;
- цифровых банковских гарантий;
- цифровой ипотеки.

Помимо отечественной цифровой платформы Мастерчейн существуют несколько иных сертифицированных блокчейн-платформ:

---

[773] URL: https://cbr.ru/fintech/#highlight=блокчейн (дата обращения: 01.03.2026).
[774] URL: https://www.masterchain.ru/products/masterchain/ (дата обращения: 01.03.2026).
[775] URL: https://www.masterchain.ru/(дата обращения: 01.03.2026).
[776] URL: https://www.masterchain.ru/products/masterchain/ (дата обращения: 01.03.2026).

– ЦФА ХАБ, где предлагаются цифровые продукты (цифровые облигации, токенизацию кредиторской задолженности покупателей и дебиторской задолженности поставщиков, привлечение финансирования для девелоперов и др.);

– Конфидент, реализующий проекты по созданию информационной безопасности заказчиков (органов государственной власти, бизнеса), разработке сертифицированных средств защиты информации и др.;

– IPChain, где фиксируются операции с правами и объектами интеллектуальной собственности;

– Waves Enterprise, сочетающая в себе свойства публичных и приватных блокчейнов для корпоративного и государственного использования;

– иные платформы.

Таким образом, блокчейн становится стратегически важным инструментом для государства, обеспечивая прозрачность, безопасность и эффективность в технологической сфере, поэтому создание отечественных платформ – важный шаг для снижения различного рода рисков, связанных с зависимостью от зарубежных технологий, и обеспечивания государственного контроля над критически важными данными и процессами.

Неслучайно И. Чебесковым в 2022 году было отмечено: «Есть шанс, что технологии блокчейн и децентрализованных финансов способны изменить всю финансовую инфраструктуру в обозримом будущем. Произойдет это или нет – мы точно не знаем, но хотим дать шанс их развитию»[777].

Можно заметить, что к настоящему времени эти ожидания становятся реальностью. Банк России в качестве потенциального направления рассматривает развитие цифровых облигаций как перспективный способ

[777] URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id_4=37884-ivan_chebeskov_regulirovanie_tsifrovykh_aktivov_dolzhno_stat_stimulom_dlya_razvitiya_tekhnologii_blokchein_v_rossii (дата обращения: 01.03.2026).

размещения, обращения и осуществления расчетов на блокчейн-платформах на основе технологии распределенного реестра[778].

Подытоживая анализ блокчейн-технологий в аспекте влияния на публичную финансовую деятельность, можно отметить, что их распространение в плоскость финансовых отношений, регулирование блокчейн-технологий нельзя относить к предмету финансового права и, соответственно, к направлению публичной финансовой деятельности, несмотря на активную роль Банка России в содействии развитию этого направления.

Сфера публичных финансов, по мнению Н.А. Поветкиной, является одной из «экспериментальных» по внедрению цифровых технологий по сравнению с иными сферами деятельности государства[779]. Ученый объясняет это, с одной стороны, тем, что «публичные финансы выступают основой (фундаментом) реализации абсолютно всех иных сфер деятельности государства», а с другой стороны – стратегическим предназначением: «…только в условиях эффективного (достаточного, качественного) финансового обеспечения возможно эффективное развитие как иных сфер, так и самой сферы публичных финансов (так называемое самообеспечение), которое зависит от ряда факторов (рисков, угроз, вызовов) – качества законодательства и его применения; эффективности управления; достаточности принятия мер обеспечения (контроля, принуждения); состояния национальной (экономической (финансовой)) безопасности; политической обстановки; состояния экономики и др.»[780].

---

[778] Доклад Банка России «Допуск финансовых инструментов на рынок: направления оптимизации» от 2026. URL: https://cbr.ru/content/document/file/187227/consultation_paper_17022026_28.pdf (дата обращения: 01.03.2026).

[779] Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования: научно-практическое пособие / под ред. И.И. Кучерова, С.А. Синицына. М.: Норма : ИЗиСП, 2026. С. 113.

[780] Там же. С. 113.

Думается, цифровые технологии требуют новых управленческих подходов, в то время как посредством осуществления публичной финансовой деятельности формируются стратегические рамки цифровой трансформации.

Ученые справедливо подчеркивают, что финансовая деятельность может быть рассмотрена как вид управленческой деятельности, она имеет универсальный характер, проявляющийся в том, что финансовая деятельность осуществляется непрерывно и постоянно на всей территории государства; она основана на законе, то есть является планово-урегулированной[781]. В этой связи «использование цифровых технологий ведет к ускорению управленческого воздействия на пассивных субъектов в рамках финансовых отношений, а также ускорению получения информации по каналам обратной связи в процессе осуществления контроля»[782].

Цифровизация приводит к необходимости модернизации бюджетных, налоговых, валютных и других финансовых отношений (совершенствуются способы формирования, распределения и использования публичных фондов денежных средств), а публичные финансы, ориентированные на национальные интересы, определяют стратегические цели и обеспечивают финансовую поддержку для реализации цифровых инициатив.

Ученые подчеркивают: «Развитие цифровой экономики невозможно без деятельного участия государства: как посредством правового регулирования общественных отношений нового типа, так и путем прямого финансирования мероприятий по цифровизации»[783].

Более того, государственная и общественная поддержка фундаментальных и поисковых научных исследований как инструмента долгосрочного развития стран возведена в число основополагающих принципов

---

[781] Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики: монография (коллектив авторов; под ред. д.ю.н., проф. Е.Ю. Грачевой). – «Проспект», 2021. С. 12. (авторы главы 1 – Грачева Е.Ю., Артемов Н.М., Ситник А.А.).
[782] Там же.
[783] Там же. С. 10.

государственной политики в области научно-технологического развития Российской Федерации (ст. 27)[784].

Говоря о цифровых технологиях, существующих в мире и влияющих на деятельность государства в целом, рано говорить об их исчерпывающем списке.

В Стратегии научно-технологического развития РФ закреплено, что формирование эффективной системы управления в области науки, технологий и производства и осуществления инвестиций в эту область, единого научно-технологического пространства, ориентированного на решение государственных задач и удовлетворение потребностей экономики и общества, достигается путем формирования механизмов и инструментов непрерывного финансирования научных, научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла, имеющих важнейшее государственное значение, а также создания условий для осуществления частных (негосударственных) инвестиций в течение всего срока реализации таких программ и проектов (п. г ст. 31).

Для содействия развитию и внедрению новых технологий на финансовом рынке регуляторы ряда стран создают механизмы содействия развитию инноваций. В список подобных инициатив входит создание инновационных хабов, которые могут играть важную роль в мониторинге, улучшении понимания инноваций и обмене информацией между участниками рынка и надзорными органами. Также регуляторы создают регулятивные «песочницы» для тестирования компаниями инновационных решений в контролируемой среде. Эти механизмы позволяют оценить необходимость внесения изменений или адаптации регулирования, а также сформировать стратегию развития рынка с учетом защиты интересов инвесторов и обеспечения финансовой стабильности. Финтех является приоритетным направлением деятельности

[784] Указ Президента РФ от 28.02.2024 № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 10, ст. 1373.

регулятивных «песочниц». По оценке экспертов, по состоянию на январь 2023 года в мире действовали 94 регулятивные «песочницы», в фокусе внимания которых находились инновации в финансовых технологиях[785].

В ст. 8 Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на 2026 год и период 2027 и 2028 годов[786] закреплено: ключевое значение для финансового рынка имеет создание правовых и инфраструктурных условий для развития инноваций, особенно тех, что критически важны для его устойчивого функционирования.

Это напрямую связано с ролью цифровых технологий: государство не может и не должно регулировать все инновации, но может и обязано стимулировать развитие тех из них, которые будут служить решению государством задач и достижению целей, защищать национальные интересы и суверенитет (территориальный, финансовый, технологический). В финансовой сфере это может решаться через механизмы экономических и иных льгот, финансовой поддержки за счет средств бюджета.

Данное суждение можно обосновать положениями ст. 11 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»[787], где закреплено что государственная научно-техническая политика осуществляется исходя из соответствующих принципов, среди которых … «стимулирование научной, научно-технической и инновационной деятельности через систему экономических и иных льгот»; «поддержка конкуренции и предпринимательской деятельности в области науки и техники»; «концентрация ресурсов на приоритетных направлениях научно-технологического развития».

---

[785]Regulatory Sandboxes: a safe environment for regulators to embrace - and drive - innovation. Kearney. 2023. Цит. по: «Основные направления развития финансовых технологий на период 2025–2027 годов». URL: https://www.cbr.ru/ (дата обращения: 01.03.2026).
[786] Вестник Банка России. 2026. № 2.
[787] СЗ РФ. 1996. № 35, ст. 4137.

Указом Президента РФ от 18.06.2024 № 529 «Об утверждении приоритетных направлений научно-технологического развития и перечня важнейших наукоемких технологий» были определены приоритетные направления научно-технологического развития в области безопасности получения, хранения, передачи и обработки информации; технологии создания доверенного и защищенного системного и прикладного программного обеспечения, в том числе для управления социальными и экономически значимыми системами; технологии искусственного интеллекта в отраслях экономики, социальной сферы (включая сферу общественной безопасности) и в органах публичной власти и др.

Обобщая изложенное, сделаем выводы.

В цифровой реальности происходит важный переход: от доверия государству к доверию технологиям (надежности, скорости, безопасности и масштабируемости). Цифровые технологии выступают движущей силой, оказывающей влияние на публичные финансы, что способствует возникновению новой сущности публичной финансовой деятельности, включающей два взаимосвязанных компонента: материальный (направленный на стимулирование развития инноваций за счет публичных фондов денежных средств) и организационный (процедурный), связанный с применением цифровых инструментов и технологий в управленческой деятельности.

§ 2. Пределы правового регулирования цифровой валюты и цифровых финансовых активов как объекта публичной финансовой деятельности

Изменение экономического строя оказало влияние на предмет финансового права, которое осуществляет регулирование не только государственной финансовой деятельности, но и публичных финансов в

целом[788]. Е.С. Матьянова справедливо замечает, что переход государственного управления на цифровой формат связан с преобразованиями, которые происходят в мировом масштабе[789]. Изменения, происходящие в общественных отношениях ввиду различных факторов (временного, технологического, кризисного и др.), порождают идеи, что, так или иначе, формирует запрос к государству и требует определенных государственных решений и законодательных инициатив. Это касается различных сфер публичной деятельности, в том числе и финансовой. Вопросы цифровизации самым непосредственным образом коснулись и института денежной и платежной систем. В настоящее время в науке финансового права наблюдается рост количества исследований относительно влияния цифровизации на предмет отрасли финансового права. Одна из главных исследуемых проблем – тематика криптовалют.

В свою очередь российские юристы-исследователи справедливо обращают внимание и на недостатки и перспективы комплексного правового регулирования режима цифровых активов[790].

Е.Ю. Грачева, Н.М. Артемов и А.А. Ситник справедливо отметили: «…наиболее сильное воздействие цифровизация оказывает на сферу финансово-правового регулирования денежного обращения, что напрямую обусловлено появлением новых платёжно-расчетных инструментов (в частности криптовалют), форм расчетов, инструментов и механизмов контроля за операциями субъектов финансовых правоотношений с денежным средствами

---

[788] Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики : монография (коллектив авторов; под ред. д.ю.н., проф. Е.Ю. Грачевой). – «Проспект», 2021. С. 6. (автор введения – Е.Ю. Грачева).

[789] См.: Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография / под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2019. С. 174 (автор главы – Матьянова Е.С.).

[790] Цит. по: Кучеров И.И. Криптовалюта (идеи правовой идентификации и легитимизации альтернативных платёжных средств). М., 2018; Санникова Л.В., Харитонова Ю.С. Цифровые активы: правовой анализ. М., 2020. С. 270.

и т.д.»[791]. Заслуживает поддержки и тот обозначенный учеными факт, что «цифровизация экономики рождает еще одну системно важную для финансового права проблему – смещение акцентов на негосударственное регулирование общественных отношений, непосредственным образом связанных с предметом финансового права»[792].

В науке отмечается, что новые технологии, с одной стороны, ведут к расширению предмета правового регулирования (например, финансовое право стало регулировать общественные отношения, складывающиеся в процессе обращения электронных денег), а с другой – являются инструментом, способствующим регулированию, администрированию, финансовому контролю и надзору[793].

Эти научные выводы находят свое практическое подтверждение в государственной политике. Так, в Распоряжении Правительства РФ от 14.08.2019 № 1797-р «Об утверждении Стратегии развития экспорта услуг до 2025 года»[794] отмечено, что будущее международной торговли финансовыми и страховыми услугами тесно связано с процессами реформирования мировой финансовой системы, формированием новых финансовых центров и финансовых институтов в развивающемся мире, прогрессом новых финансовых продуктов и технологий (криптовалют, блокчейна, распределенных цифровых реестров) и их влиянием на глобальную финансовую архитектуру.

Думается, это свидетельствует о том, что цифровые инновации перестают быть исключительно частными явлениями: они становятся стратегическим элементом мировой экономики в целом, требующим пересмотра правовых рамок и основ финансово-правового регулирования.

---

[791] Там же. С. 14.
[792] Там же. С. 15.
[793] Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики: монография (коллектив авторов; под ред. д.ю.н., проф. Е.Ю. Грачевой). – «Проспект», 2021 г. С. 9.
[794] СЗ РФ. 2019. № 33. Ст. 4850.

Современные цифровые технологии и появляющиеся новые финансовые продукты (децентрализованные финансы (DeFi), манинг, криптобиржи) не просто дополняют традиционную финансовую систему – они закладывают тенденцию к формированию новых форм денежного обращения, которые выходят за рамки государственных валют и устоявшихся расчетных механизмов. Это, в свою очередь, порождает правовую неопределенность: отсутствие четкого статуса криптовалюты как объекта гражданских прав, неясность регулирования их оборота и отсутствие единых подходов к осуществлению публичной финансовой деятельности в отношении них (налогообложению, контролю и т.д.).

И.И. Кучеров пишет: регулирование оборота виртуальных объектов и использования криптовалюты «как альтернативы формам и единицам расчета»[795] требует нормативной конкретизации и единообразия в правовом регулировании, что «обусловливает необходимость совершенствования гражданского законодательства в части регламентации правового положения и оборотоспособность объектов гражданских прав с учетом опыта, накопленного правоприменительной и правореализационной практикой»[796].

Государства по всему миру стремятся выработать четкие правила для обеспечения прозрачности и защиты инвесторов, а также для борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма. Это регулирование может значительно повлиять на рынок криптовалют, создавая как возможности, так и риски для участников.

Однако в условиях неопределенности финансовых рынков многие инвесторы начинают рассматривать криптовалюту не только как спекулятивный актив, но и как защитный инструмент. Инвестиции в

---

[795] Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования : научно-практическое пособие / под ред. И.И. Кучерова, С.А. Синицина. М.: Норма: ИЗиСП, 2026. (автор пар. 1 гл. 3 – Поветкина Н.А.) С. 30.
[796] Там же.

криптовалюту могут служить способом защиты капитала от инфляции и экономических кризисов.

Заметим, что во все времена люди осуществляли действия, связанные с обменом: обменивались товарами, услугами. Такие меновые отношения сохранялись в подобной форме до тех пор, пока не появился денежный товар, который зачастую называют «общим средством обмена». Стремление государств создать и закрепить во внутренней и внешней экономике свой собственный денежный товар – собственную валюту – существовало всегда. Однако не только государство было и остается заинтересованным в собственной валюте. С появлением и развитием цифровых технологий в обществе актуализировалась идея создания независимых от банков и курса валют, нерегулируемых правительством, анонимных «свободных» денег – криптовалют.

Тем не менее общество не может существовать в условиях полной финансовой неопределенности и финансовой непредсказуемости. Возможно, это является одной из причин столь долгого внедрения криптовалют в современные экономические процессы. При наличии достаточных капиталов у их обладателей возникает закономерное стремление защитить свои накопления от последствий различных кризисов.

Принято считать, что защитными активами являются те объекты инвестиций, которые не утрачивают стоимости в условиях различного рода кризисов и финансовой неопределенности.

В экономической теории существует суждение, что в основе экономической динамики лежит неравномерный характер инновационного процесса, ибо сами нововведения, являющиеся своего рода основой экономического развития, носят циклический характер. Изменения в промышленности, связанные с внедрением новых методов производства, порождают колебания, задающие общий тон деловой жизни: в начале этих

перемен происходит оживление инвестиций и наступает «процветание», которое прерывается спадом более короткого цикла, накладывающегося на фоновые долгосрочные колебания[797].

Интересным для осмысления представляется вопрос места криптовалюты в системе кризисных явлений и принадлежность ей функции защитного механизма в неустойчивых экономических процессах. Данный аспект, так или иначе, наводит на размышление о механизмах правового регулирования отношений в области криптовалют.

Й. Шумпетер отмечает, что «экономический рост – это процесс “созидательного разрушения”. Для того, чтобы был дан старт новой экономике, старая система должна разрушиться»[798].

В свою очередь В.А. Гусейнов справедливо подмечает, что возмещать недостатки рынка обязано государство[799].

Так, в течение прошедшего десятилетия наблюдается процесс расширения потенциала криптовалютных отношений. Криптовалюта представляет собой цифровые единицы взаиморасчета (электронную наличность), выпуск и учет которых децентрализованы и никем не регулируются[800].

И.И. Кучеров пишет: «Если не принимать во внимание оригинальные наименования, цели, декларируемые соответствующими экосистемами, и их “протокольные” особенности, в целом можно усмотреть у всех криптовалют сущностное единство и равенство их статусов с точки зрения правового регулирования. Выпуск криптовалют в обращение следует связывать исключительно с частной инициативой, поскольку соответствующая

---

[797] Бартенев С.А. История экономических учений : Учебник. М.: Экономистъ, 2003. С. 220.
[798] См.: Гусейнов Р.М. Экономическая история. История экономических учений : учебник / Р.М. Гусейнов, В.А. Семенихина. Москва : Омега – Л, 2006. С. 252.
[799] См.: там же. С. 256.
[800] Основная идея и суть электронных денег. URl.: http://crypto-bay.ru/kriptovalyuta/chto-takoe-kripyovalyuta-prostyimi-slovami.html (дата обращения: 14.08.2022).

технология при выпуске законных платежных средств пока не применялась. Непосредственными эмитентами рассматриваемых “валют” являются лица частного права, использующие для подобных целей электронные устройства и соответствующее программное обеспечение»[801].

Вместе с тем ученый отмечает: «Полная децентрализация процесса эмиссии и неограниченный круг эмитентов, принадлежащих частному праву, составляют сущностный признак криптовалют, который позволяет принципиально отличить их от валют национальных. Ведь эмиссия последних, как уже отмечалось, напротив, жестко централизована и осуществляется монопольно от имени государств национальными (центральными) банками в процессе выполнения ими соответствующих публичных функций»[802].

Видится, что этот фундаментальный разрыв между эмиссией как частноправовым актом и эмиссией как публично-правовой монополией не может быть устранен техническими инновациями. Именно поэтому вопрос идентификации денег остается не техническим, а юридико-политическим. И принадлежит он сфере публичного права.

Как подчеркивает В.Н. Назаров: «Вопрос об идентификации денег – это вопрос публичного права. В государстве с хорошей традиционной денежной системой места криптовалютам очень мало»[803].

Наряду с этим отметим и то, что, несмотря на институциональную автономию криптовалют в большей степени как частноправового феномена, их практическое распространение не может оставаться вне сферы публичного регулирования. Это связано с их влиянием на многие факторы: отток капитала, риски легализации доходов, полученных преступным путем, уклонение от

---

[801] Кучеров, И.И. Правовые подходы к легитимации криптовалют / И.И. Кучеров // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. – № 2 (42). С. 186.

[802] Там же.

[803] Назаров В.Н. Финансовое право и цифровая экономика: вызовы и перспективы. В сборнике: Право и современная экономика. Сборник материалов I Международной научно-практической конференции юридического факультета СПбГЭУ. 2018. С. 293.

налогообложения и угрозы для денежно-кредитной политики России, что напрямую затрагивает и функции государства: защиту финансового суверенитета страны, обеспечение целостности и стабильности финансовой системы, защиту публичных интересов и иные функции.

Законом официально закреплен термин «цифровая валюта», под которым, согласно Федеральному закону от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[804] (далее – ФЗ № 259), предлагается понимать «совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося денежной единицей Российской Федерации, денежной единицей иностранного государства и (или) международной денежной или расчетной единицей, и (или) в качестве инвестиций и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением оператора и (или) узлов информационной системы, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в их отношении действий по внесению (изменению) записей в такую информационную систему ее правилам».

Таким образом, возникает закономерный вопрос: если цифровая валюта может быть инвестицией, можно ли считать ее защитным активом для инвестора или ей свойственна неустойчивость и риски вложений потенциально высоки?

Существует мнение, что самыми распространенными защитными активами являются казначейские облигации США, драгоценные металлы (серебро, золото, платина и палладий), акции компаний с высшим рейтингом

[804] СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I), ст. 5018.

надежности, стабильные валюты, всевозможные банковские вклады и т.д.[805]. При помощи защитных активов можно уберечь свой капитал от инфляции, войн, социальных беспорядков и других значимых и оказывающих влияние на финансовый рынок негативных факторов.

Значимость золота как защитного актива и ведущего финансового инструмента вновь возросла на фоне пандемии COVID-19 и специальной военной операции на Украине. Санкции против российской экономики увеличили риски потери капиталов. Бай Мин отмечает, что при наличии таких факторов риска, как конфликты, глобальные инвесторы больше заинтересованы в сохранении капитала, чем в его росте[806].

За последние несколько лет очень популярны были вложения в золото, которое является привлекательным как для инвестиций, так и для хеджирования инвестиционного портфеля. На протяжении веков золото считалось одним из лучших защитных активов, особенно в те времена, когда самого этого термина еще не было. Кроме того, такие ученые, как Дж. Хикс, Г. Кассель, Э. Хансен и др., не отрицали возможности обращения золота в качестве основной валюты.

Говоря о золоте, следует процитировать слова А.А. Никулина: «Золото не собирается сдавать позиции одного из ведущих финансовых инструментов, хотя формально этот металл уже почти полвека не является синонимом денег: после отмены золотого стандарта в 1971 г. с ценой золота не связана ни одна валюта. А расчёты между странами осуществляются по форме более современной, нежели физическое перемещение слитков из одного хранилища в другое. Но золотой запас государства остаётся существенным фактором его мощи. Особенно заметным это становится в периоды экономического спада:

---

[805] Халина М.В. Защитные активы как объекты инвестиций в современных условиях // Университетская наука. 2016. № 1 (1). С. 144.

[806] Бай Мин. Спот рынок золота в Китае переживает бум (Аналитика рынка) URL: zolotoy-zapas.ru (дата обращения: 14.08.2022).

даже не слишком глубокий кризис с неизбежностью влечёт за собой рост цен на золото как на актив, способный восстановить равновесие в условиях нестабильности макроэкономической ситуации»[807].

Принято считать, что криптовалюты появились на стыке экономики, криптографии и идеологии. Притом первая криптовалюта – биткойн – была инновацией «снизу», а не «сверху», т.е. не инициативой государств, а решением от народа. Фактически были предложены модель и практическая реализация децентрализованного взаимодействия, при котором комиссии или отсутствуют, или минимальны. В этой модели без желания участников сделок никакая третья сторона не может ни помешать им, ни навязать свои услуги, ни заблокировать или конфисковать чужие средства. Это система с заранее запрограммированной эмиссией, которая исключает политические манипуляции или злоупотребления, связанные с возможностью управлять выпуском денег[808].

В 2014 году Герман Греф высказался о том, что криптовалюты представляют собой интересный международный эксперимент, который ломает парадигму валютной эмиссии, отмечая, что их определенно не нужно запрещать, их следует пытаться осознать и, может быть, правильно регулировать.

Все чаще стали встречаться суждения в научных и публицистических материалах, что криптовалюта выступает золотом цифрового века.

Однако вопрос устойчивости этого «золота» вызывает некоторые сомнения. С того момента как начались резкие колебания валют на мировых финансовых рынках, криптовалюта также потеряла свою абсолютную устойчивость.

---

[807] Никулин А.А. Мировой рынок золота: состояние и перспективы развития // Проблемы национальной стратегии. 2015. № 1 (28). С. 151.

[808] URL: nataniel_popper-tcifrovoe_zoloto_neveroyatnaya_istoriya_bitk.zip (дата обращения: 14.08.2022).

По данным coinmetrics, с ноября 2021 по сентябрь 2022 года цена на биткойн опустилась с отметки 64,75 до 19,67 тыс. долларов. Спустя несколько лет стоимость биткойна продолжает колебаться. По данным «Коммерсантъ. Инвестиции»[809] стоимость биткойна в 2025 году переживала как взлеты до 126 тыс. долларов (после обещаний Д.Трампа превратить США в мировую криптостолицу), так и снижения до 87 млн. долларов.

Избегание участниками криптовалютных отношений инвестиционных рисков связано с вопросом финансовой неопределённости, которая усугубляет проблему риска. Отмечается, что реальный эффект неопределенности возникает из-за расширения механизма бездействия, поскольку все больше фирм выжидают и наблюдают. Зарубежные ученые называют это моделью общего равновесия, что непосредственно влияет на инвестиционные процессы[810]. Наряду с этим предполагается, что повышенная неопределенность побуждает фирмы сокращать свои затраты для снижения риска, что усугубляет проблему выжидания[811].

Важно подчеркнуть: финансовую неопределенность в контексте рассматриваемой проблематики следует поставить в сравнение с финансовой стабильностью, которая является одной из важных целей публичной финансовой деятельности.

Защитные активы – активы, которые способны оставаться неизменными или изменяться несущественным образом в условиях кризисных явлений и гарантируют определённую стабильность держателям таких активов. Изначально выстроенный экономический фундамент подобных активов предполагает их защищённость.

---

[809] URL: https://www.kommersant.ru/doc/8335648 (дата обащения: 03.01.2026).

[810] Гилкрист С., Сим Дж. У. и Закрайсек Э. Неопределенность, финансовые трения и динамика инвестиций (Том № w20038) // Национальное бюро экономических исследований. 2014. URL: https://www.nber.org/papers/w20038 (дата обращения: 01.10.2022).

[811] Арельяно, К., Бай, Ю., и Кехо, П. Дж. Финансовые трения и колебания волатильности // Журнал политической экономии. 2019. 127 (5). URL: https://www.nber.org/papers/w22990 (дата обращения: 01.10.2022).

Однако наталкивает на философские размышления мысль о существовании защитных активов в условиях полной финансовой определённости. Если представить абсолютную финансовую стабильность в мире, то вряд ли будет оправдана целесообразность выстраивания защитных механизмов в области сбережений. В условиях ясности и предсказуемости теряется смысл формирования государствами всего мира механизмов защиты денежных фондов государства и граждан. Именно финансовая неопределенность обусловливает целесообразность формирования защитных активов.

Если размышлять о цифровой валюте как защитном активе, думается, что пока рано говорить об ее абсолютной устойчивости и закреплении в мире. Во всяком случае пока криптовалюты официально не урегулированы, пока в законодательстве не устоялся перечень легальных признаваемых криптовалют, которые могут быть в обращении наряду с национальной валютой, стабильность криптовалют остается сомнительной.

С.В. Рыбакова справедливо подчеркивает важность всего механизма регулирования в денежно-кредитной сфере: «выбор методов воздействия, очередность их применения, учет факторов взаимообусловленности и пр.»[812]. Думается, то же самое можно сказать о механизмах правового регулирования отношений в области цифровых валют и цифровых финансовых активов.

Так или иначе, достичь эффекта стабильности в сфере цифровых валют возможно путем формирования надежных правовых конструкций и обеспечения ее функционирования вне зависимости от экономических кризисов[813].

---

[812] Рыбакова С.В. К вопросу о систематизации банковского законодательства. Доступ: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.09.2022).

[813] Савина А.В. О приоритетных направлениях бюджетно-правовой политики в современной России // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 3. С. 123.

Это связано с тем, что в ряде стран существует законодательная неопределенность относительно криптовалют вообще, окончательно не установлен их правовой статус. В этой связи следует полагать, что криптовалюта, главной целью которой было формирование независимости от государства, децентрализация и отсутствие манипуляций со стороны центральных банков, так или иначе является зависимой от правовой политики государства.

Если выпуск и обращение криптовалют в стране будет легализованным, то это придаст дополнительную устойчивость и можно будет говорить о приобретении криптовалютами функций защитного актива.

Но если манипуляции с криптовалютами останутся вне правового поля, то риски хранения собственных средств в криптоактивах останутся довольно-таки высокими.

В какой-то степени инвестиционная деятельность включает в себя наличие гарантий и стабильности вложенных средств. При отсутствии таковых (в частности, при отсутствии единого регуляторного центра по обращению криптовалюты) возникает финансовая неопределенность, невозможность повлиять на экономические процессы.

Существует мнение, что технологии развиваются не только быстрее, чем правовое регулирование, но и быстрее, чем человеческое воображение[814]. Поэтому видится, что актуализация законодательства становится критически важной задачей, поскольку законы должны отражать современные реалии и быть уместными в условиях быстрого развития технологий. Это требует регулярного пересмотра и обновления нормативно-правовых актов, чтобы они соответствовали изменениям в обществе и экономике.

---

[814] Undheim, K., Erikson, T. & Timmermans, B. True uncertainty and ethical AI: regulatory sandboxes as a policy tool for moral imagination. AI Ethics (2022). URL: https://doi.org/10.1007/s43681-022-00240 (дата обращения: 21.08.2024).

Но подходы к правовому регулированию определяются не только положительными обстоятельствами, в основе которых лежит, например, технологическое развитие государства, но и негативными факторами, создающими нагрузку на всю правовую систему страны, требующими быстрого и четкого реагирования.

Важным и, пожалуй, злободневным фактором настоящего времени для Российской Федерации следует назвать экономические санкции коллективного Запада, нацеленные на подрыв ее экономики и глобальную изоляцию.

Ввиду того, что многие экономические отношения между российскими и зарубежными компаниями были налажены до введения санкций и разрушения политических и экономических связей между РФ и рядом недружественных стран, за границу выводилось значительное количество активов, также, как и иностранные компании активно вели экономическую деятельность в России.

В последнее время наблюдается тенденция стремительного роста активов российских организаций за границей. В открытых иностранных источниках приводится статистика, что активы российских компаний за половину 2024 года увеличились более чем на 40 млрд $[815], вместе с тем обозначая сложности их вывода в российскую валюту.

Банк России указывает на то, что произошло усложнение цепочки международных расчетов, и ввиду угрозы вторичных санкций (в том числе в адрес государств-партнеров РФ) возникают проблемы с платежами при международных расчетах с иностранными государствами.

Так, видится, что возникает значительная угроза некой блокировки России во внешнеэкономических расчётах ввиду последовательного ужесточения экономических санкций.

---

[815] См. например: URL: https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-08-14/russian-businesses-see-billions-stuck-abroad-on-payment-delays (дата обращения: 20.08.2024).

Министр финансов РФ, оценивая ситуацию о печати денег в России «в любых нужных количествах», как это делается в США, подчеркнул, что «доллар и евро имеют статус резервных валют, и многие другие страны хранят свои золотовалютные резервы в ценных бумагах США и ЕС. Рубль не является резервной валютой», указав на то, что «их государственные бумаги покупают по всему миру. У нас – нет»[816].

Учеными не раз отмечалась необходимость создания альтернативы для расчетов российских компаний с иностранными партнерами, и с появлением криптовалюты возможность подобных расчетов появилась.

Например, А.А. Ситник справедливо спрогнозировал, что «имеющийся запрос у субъектов внешнеэкономической деятельности рано или поздно приведет к легализации расчетов между резидентами и нерезидентами в цифровых (крипто-) валютах. В то же время это будет возможно только при условии обеспечения контроля (в первую очередь валютного контроля и финансового мониторинга) за соответствующими операциями. Цифровые (крипто-) валюты могут выступать в качестве эффективного инструмента для противодействия ограничительным мерам со стороны недружественных государств, но они же могут служить средством вывода капитала из России, и это нашло свое отражение». Вместе с тем ученый подчеркнул: «…на сегодня законодательство не допускает использование цифровых валют для расчетов по внешнеэкономическим контрактам. Тем не менее имеются свидетельства того, что российские лица прибегают к платежам в криптовалюте для обхода ограничительных мер, наложенных США и иными недружественными государствами»[817].

---

[816] URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38609-anton_siluanov_deneg_strane_khvatit (дата обращения: 20.08.2024).

[817] Ситник А.А. Объекты валютных правоотношений в условиях противодействия ограничительным мерам, введенным со стороны недружественных государств // Актуальные проблемы российского права. 2024. 19 (7). С. 71–72.

А.Г. Силуанов заявил о подготовке предложений о легализации криптобиржи в России, включая появление законодательной инфраструктуры для внешних платежей криптовалютами и цифровыми финансовыми активами.

1 апреля 2024 года Правительством РФ был внесен законопроект «О цифровой валюте и цифровых правах», где цифровая валюта может использоваться в качестве встречного предоставления по внешнеторговым договорам (контрактам) (п.6 Законопроекта), но ее запрещено принимать в качестве встречного предоставления за передаваемые ценные бумаги, цифровые права, товары, выполняемые работы, оказываемые услуги, передачу информации и результатов интеллектуальной деятельности, в том числе исключительных прав на них, или иного способа, позволяющего предполагать оплату цифровой валютой в Российской Федерации[818]. Так, видится, что законодатель делает серьезный шаг к легализации обращения цифровой валюты и цифровых прав в Российской Федерации, но для экономической безопасности существует немало угроз.

Так, нельзя оставить без внимания угрозы, которые не раз обозначались службой финансовой разведки Росфинмониторинга РФ о том, что легализация криптовалют может привести к легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Важным шагом к легализации криптовалют и криптобиржи в России стал Федеральный закон от 8 августа 2024 г. № 221-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 221 от 08.08.2024)[819], в котором официально разрешается майнинг цифровой валюты, с помощью которой предлагается производить международные расчеты с зарубежными партнерами. Однако реализация этих процессов требует наличия отечественной криптобиржи, которая, в первую очередь, должна подпадать под

[818] URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1194918-8 (дата обращения: 15.04.2026).
[819] СЗ РФ. 2024. № 33 (часть I), ст. 4917.

государственное регулирование и контроль, не создавая угроз для экономической и политической безопасности страны.

Закон затрагивает разные сферы: энергетическую, рекламную, сферу противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и др. Например, предполагается ведение перечня адресов-идентификаторов, по которым предположительно (или действительно) могли осуществляться действия с цифровой валютой в противоправных целях. Такое регулирование способствует увеличению прозрачности и безопасности финансовых операций в цифровой среде.

Следует подчеркнуть, что риски развития крипто-индустрии в стране и использование криптовалюты в противоправных целях длительное время обсуждались представителями государственной власти и Банком России.

В 2022 году Банк России в своем докладе сформулировал список угроз, связанных с распространением криптовалют. Среди перечисленных обозначились угрозы мошенничества, высокой волатильности курса, вывод денежных средств граждан за периметр российского финансового сектора, взяточничество и др. [820]

И.И. Кучеров и Н.А. Поветкина, анализируя риски легализации криптовалют в России, пишут: «…с одной стороны, криптовалюта действительно обладает потенциалом привлечь новые инвестиции в экономику государств, однако при этом появление такого инструмента способно кратно повысить криминогенные риски при обеспечении экономической безопасности государств, проявляющиеся, в частности, в возможности использования ее в

[820] Доклад Банка России «Криптовалюты: тренды, риски, меры» // URL: https://www.cbr.ru/content/document/file/132241/consultation_paper_20012022.pdf С.2. (дата обращения: 20.08.2024).

преступной деятельности и отсутствием надлежащего государственного контроля»[821].

Риски, как видится, имеются и в вопросах, связанных с майнингом цифровой валюты. В 2024 году положения ФЗ № 259 были расширены и в статье 1 (ч. 3.1, ч. 3.2.) закрепились понятие майнинга, манинг-пула[822] и дано определение данных терминов:

«3.1. Майнингом цифровой валюты признается деятельность по проведению математических вычислений путем эксплуатации технических и программно-аппаратных средств для внесения записей в информационную систему, использующую технологию, в том числе технологию распределенного реестра, имеющих целью выпуск цифровой валюты и (или) получение лицом, осуществляющим такую деятельность, вознаграждения в цифровой валюте за подтверждение записей в информационной системе.

3.2. Майнинг-пулом признается объединение мощностей нескольких технических и программно-аппаратных средств, принадлежащих разным владельцам (далее – участники майнинг-пула) и используемых для целей майнинга цифровой валюты, в результате которого осуществляется распределение выпущенной (полученной) цифровой валюты между участниками майнинг-пула».

Видится, что законодательство расширяет контуры регулирования, уделяет внимание сочетанию технологических и правовых основ, вводя собирательные понятия.

Положения закона являются новыми для отечественного права, расширяют терминологический аппарат и задают новые векторы научных

---

[821] Кучеров И.И., Поветкина Н.А. Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД «Юриспруденция». 2022. С. 72.

[822] Введены Федеральным законом от 08.08.2024 № 221-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 33 (часть I), ст. 4917.

дискуссий. В этой связи представляются интересными особенности расширения пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности, осуществляемой Правительством РФ, ввиду легализации майнинга и связанных с ним операций в России.

Публичная финансовая деятельность среди множества целей имеет цель защиты финансового суверенитета страны, стабильности ее экономики, и важная роль в ее достижении принадлежит Правительству РФ. Примечательно, что полномочия Правительства РФ, закрепленные в Конституции РФ (ст. 114) в части, касаемой финансовых аспектов, сводятся к бюджетной деятельности, проведению финансовой, кредитной, денежной политики. Статья 19 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»[823] (далее – Закон о Правительстве РФ) закрепляет другое близкое по значению словосочетание: полномочия Правительства РФ в области бюджетной, финансовой и денежно-кредитной политики.

Пункт 2 статьи 1 Закона о Правительстве РФ устанавливает: «Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды».

Несмотря на то, что статья 18 Закона о Правительстве РФ в п. 1 дает широкое, обобщенное определение полномочий Правительства РФ в сфере экономической деятельности: «1) осуществляет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами, распоряжениями и поручениями

[823] СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

Президента Российской Федерации регулирование экономических процессов», а статья 19 этого же Закона определяет его полномочия в области бюджетной, финансовой и денежно-кредитной политики, где выделено отдельное полномочие: «принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг», можно предположить, что полномочия по регулированию криптовалютных отношений предполагаются в Законе о Правительстве РФ, хотя прямо в нем не закреплены.

Но следует понимать, что криптовалютная биржа и обращение цифровых валют, а также цифровых финансовых активов, несмотря на схожесть с фондовым рынком, – это новый сложный и комплексный институт, требующий, на наш взгляд, императивного подхода в правовом регулировании и установления четких юридических рамок для всех субъектов этой деятельности, включая закрепление полномочий за соответствующими органами государственной власти.

Видится, что законодатель учитывает риски дестабилизации экономики и финансовой системы страны ввиду легализации криптобиржи, майнинга и иных операций, связанных с ним. В принятом ФЗ № 221, вносящим изменения в ряд законов, в частности и в ФЗ № 259 о ЦФА, наблюдаются дискреционные полномочия[824] Правительства РФ, позволяющие ему действовать по собственному усмотрению, а именно – устанавливать правила, запреты, ограничения для участников майнинга и операций, связанных с обращением цифровой валюты. Поэтому целесообразно предложить дополнить положения Закона о Правительстве РФ полномочиями Правительства РФ в сфере цифровых инноваций и цифровых валют.

Думается, что тенденция дискреционных полномочий в области публичной финансовой деятельности ввиду появления новых комплексных институтов, сочетающих финансовую составляющую с технологиями,

[824] См. подробнее: Савина А.В. Указ. соч. С. 78.

энергетикой, искусственным интеллектом и др., приобретает все большие масштабы, поскольку национальная валюта нашего государства требует особых мер защиты ввиду альтернативных легализуемых цифровых валют, признаки которых все больше приобретают сходство с признаками денег.

У криптовалют нет единого центра эмиссии, а отсутствие единого эмиссионного центра в стране – децентрализация, устанавливающая независимость криптовалюты от государства или бизнеса, что создает серьезные риски ввиду того, что Центробанк того или иного государства теряет контроль над этой сферой. Именно поэтому ряд стран не поддерживают идею внедрения цифровых валют в свою экономику.

В этой связи аспект легализации криптобиржи в РФ представляет собой особый интерес в сфере исследования проблематики пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности. Ввиду взаимосвязи всех социально-экономических процессов в государстве можно заметить и то, что история финансов делает новый виток.

Осуществление инноваций в области криптовалютных бирж требует установления системы юридического регулирования экономики, которая сочетает гибкий подход с контролем операций в различных секторах, таких как финансы и энергетика. Легализация процесса майнинга криптовалют и связанных с ним операций может стать катализатором для развития цифровой экономики и обеспечить защиту от экономических санкций.

Однако представляется очевидным, что государство подвергает риску финансовую систему и основы государственной власти, если не установит четкие механизмы регулирования отношений в сфере криптовалют. Нехватка правовых рамок может привести к увеличению финансовых преступлений, отмыванию денег и уклонению от налогов, что, в свою очередь, подрывает доверие к финансовым институтам и может вызвать экономическую нестабильность. Таким образом, отсутствие эффективного контроля над

криптовалютными операциями может не только угрожать финансовой системе, но и подрывать основы государственного управления и общественного порядка.

Введение полномочий для Правительства РФ по установлению ограничений и утверждению правил является важным шагом для обеспечения эффективного регулирования криптовалютного сектора.

ФЗ № 259 от 31.07.2020 дополняет полномочия Правительства РФ и иных уполномоченных органов, например по установлению требований к майнинг-пулу, а также к лицу, организующему его деятельность. Дополняется законодательство правом уполномоченного органа (определяемого Правительством РФ) устанавливать запрет и (или) ограничения на совершение сделок с цифровой валютой. Функционал Правительства РФ расширяется также тем, что оно наделяется полномочием по установлению запретов на осуществление майнинга цифровой валюты (включая участие в майнинг-пуле) в отдельных субъектах РФ или на отдельных территориях.

Примечательно, что в ФЗ № 221 от 08.08.2024 упоминаний об экспериментальном характере майнинга цифровой валюты и иных, связанных с ним операций, нет. Усматривается некое дозволение осуществлять майнинг на всей территории страны, где определенные субъекты РФ или территории будут находиться под запретом для осуществления такой деятельности.

Интересен и тот факт, что, согласно изменению в законодательстве[825], расширяется функционал Банка России полномочием устанавливать экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций для осуществления операций с цифровыми валютами в рамках внешнеторговой деятельности, а также в целях проведения организованных торгов цифровой валютой.

---

[825] Федеральный закон от 08.08.2024 № 223-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 33 (Часть I), ст. 4919.

Данный закон вносит изменения в Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»[826], где статья 4, регулирующая функции Банка России, дополняется пунктом 18.9, устанавливающим, что Банк России выполняет функции уполномоченного органа и регулирующего органа по вопросам экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций на финансовом рынке.

Тем не менее, несмотря на расширение функционала Банка России, его решение об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций подлежит согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере финансовых рынков.

Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»[827] расширяется перечнем правоотношений, которые не могут быть предметом специального регулирования, связанные с угрозой стабильности финансового рынка Российской Федерации, экономической безопасности Российской Федерации.

Представляется, что Банк России должен и прогнозировать такие угрозы перед утверждением программы экспериментального правового режима.

---

[826] СЗ РФ. 2002. № 28, ст. 2790.
[827] СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I), ст. 5017.

Однако сложность такого прогнозирования может заключаться в том, что такая программа должна предусматривать особенности использования цифровой валюты в качестве средства платежа по внешнеторговым договорам (контрактам), права и обязанности резидентов и нерезидентов при осуществлении ими валютных операций с цифровой валютой, а также права и обязанности органов и агентов валютного контроля.

Но без наличия актов, регулирующих подобные отношения в другом государстве, с которым предполагаются сделки с использованием цифровой валюты, а также договоров, заключенных не между компаниями, а между государствами, вероятность рисков, угрожающих стабильности финансового рынка РФ и ее экономической безопасности, весьма высока.

В целом установление полномочий для Правительства РФ и Банка России по регулированию криптовалютного сектора играет важную роль в обеспечении его устойчивого развития и защите интересов всех заинтересованных сторон.

Несмотря на расширение пределов их ограничительного и дозволительного функционала, распространяющегося на участников новой крипто-инфраструктуры, риски операций при майнинге и обращении цифровой валюты остаются, с одной стороны, невысокими (поскольку имеют прямую зависимость от электроэнергии и предполагают прозрачность деятельности посредством введения соответствующего реестра), а с другой, осуществление международных операций, при отсутствии международного сотрудничества и обмена информацией между странами, может быть подвержено достаточно высоким рискам, так же, как и экономическая безопасность государства в целом.

В этой связи полагаем, что установление четких юридических рамок является важной мерой, направленной на создание безопасной и устойчивой

правовой среды, защищающей экономические интересы граждан, бизнеса и государства в целом.

Подводя итог, возникает закономерный вопрос: можно ли считать отношения, связанные с выпуском и обращением цифровых (-крипто[828]) валют, объектом публичной финансовой деятельности?

Положительно отвечая на поставленный вопрос, приведем аргументированную в научной статье[829] позицию И.И. Кучерова, подчеркивающего, что криптовалюта имеет денежную природу и при этом проявляет способность к экстерриториальному обращению, что в принципе делает возможным ее использование в рамках внешнеэкономических сделок в качестве средства расчетов и платежа. Ученый пишет о соответствии криптовалют тем сущностным характеристикам, которыми обладают валютные ценности, что делает возможным их утверждение в подобном валютно-правовом статусе[830].

Наряду с этим отметим, что с 2025 года НК РФ был дополнен рядом положений, связанных с цифровой валютой[831]. В частности, статья 11 НК РФ устанавливает: «…для целей настоящего Кодекса признаются имуществом безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, цифровая

---

[828] *Следует оговориться, что в России понятие криптовалюты легально не закреплено. Однако термин достаточно устоялся в разговорной речи и в научных работах, поэтому видится уместным использовать его в рамках настоящей работы наряду с официально закрепленными понятиями.*

[829] Кучеров И.И. Правовые подходы к легитимации криптовалют / И.И. Кучеров // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 2 (42). С. 183–193.

[830] Там же. С. 192.

[831] Изменения внесены Федеральным законом от 28.11.2025 № 425-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 48 (часть I), ст. 7236; Федеральным законом от 29.11.2024 № 418-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 49 (часть I), ст. 7409.

валюта (в том числе используемая в качестве средства платежа по внешнеторговым договорам (контрактам) в рамках экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций…» В статье 86.5 НК РФ устанавливается обязанность оператора майнинговой инфраструктуры сообщать в налоговый орган по месту своего нахождения сведения, связанные с осуществлением майнинга цифровой валюты лицом, которому данный оператор оказывает услуги по предоставлению майнинговой инфраструктуры. А за несообщение в установленный срок оператором майнинговой инфраструктуры в налоговый орган сведений, предусмотренных статьей 86.5 НК РФ, предусмотрено взыскание штрафа в размере 40 тысяч рублей (ст. 129.15 НК РФ).

Центральное место в публично-правовом (в частности, финансово-правовом) регулировании цифровых валют занимает вопрос регулирования цифрового рубля как цифровой формы российской национальной валюты. Ввиду того, что цифровой рубль является дополнительной формой денег, эмитентом которой является Банк России и которая сочетает в себе свойства наличных и безналичных рублей, считаем, что правовое регулирование цифрового рубля относится к предмету финансового права и непосредственно подпадает под публичную финансовую деятельность. Солидаризуясь с воззрениями Н.М. Артемова и А.А. Ситника, которые отмечают, что «финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты должно осуществляться в рамках единого правового образования внутри отрасли финансового права», а «основная цель валютного регулирования – защита денежной системы страны... Валютное регулирование выступает одним из направлений регулирования денежного обращения»[832],

[832] Артемов Н.М., Ситник А.А. Право денежного обращения в системе финансового права// Российское право: образование, практика, наука. 2014. № 1 (82). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/pravo-denezhnogo-obrascheniya-v-sisteme-finansovogo-prava (дата обращения: 07.03.2026). С. 49.

считаем, что правовое регулирование цифровой валюты, майнинга, криптобиржи подпадает под финансово-правовое регулирование, но в ограниченных рамках: регулирование национальной цифровой валюты (цифрового рубля) и связанные с ней операции (эмиссия, обращение), налоговое регулирование отношений, связанных с цифровой валютой и ее майнинга в рамках экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, во внешнеэкономических сделках (в случаях применения цифровой валюты в качестве средства расчета или платежа). В остальных случаях, ввиду необходимости обеспечения финансовой безопасности государства, тенденция к расширению публичной финансовой деятельности в сфере цифровых валют, их выпуска и обращения есть, но полное включение цифровых валют в сферу правового регулирования публичных финансов требует дальнейшего законодательного уточнения.

Еще одним выводом обозначим следующее: майнинг и обращение криптовалюты – это сложные и комплексные институты, требующие императивного подхода в правовом регулировании и установления четких юридических рамок для всех субъектов этой деятельности.

В связи с тем, что Федеральный закон «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31.07.2020 № 259-ФЗ включает в себя дискреционные полномочия Правительства РФ, позволяющие ему действовать по своему усмотрению, а именно устанавливать правила, запреты, ограничения для участников майнинга криптовалюты и операций, связанных с ее обращением, предлагается дополнить положения Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» статьей 26.1. «Полномочия Правительства Российской Федерации в области цифровых валют».

Правительство Российской Федерации:

1. Обеспечивает проведение единой государственной политики в области майнинга и обращения цифровых валют;

2. Устанавливает требования к операциям, связанным с цифровой валютой, а также к лицам, организующим их деятельность; запреты и ограничения на осуществление майнинга цифровых валют (участия в майнинг-пуле) и иной деятельности, связанной с обращением цифровых валют на территории Российской Федерации, отдельных субъектах Российской Федерации и на отдельных их территориях;

3. Устанавливает на территории Российской Федерации лимиты энергопотребления при осуществлении майнинга цифровой валюты (в том числе участии в майнинг-пуле).

4. Определяет полномочия органов исполнительной власти, осуществляющим контрольные и надзорные функции в области майнинга цифровых валют (участия в майнинг-пуле).

5. В пределах своих полномочий обеспечивает защиту экономических интересов Российской Федерации от незаконных действий, связанных с майнингом и обращением цифровой валюты».

§ 3. Пределы правового регулирования искусственного интеллекта в финансово-правовой сфере

Цифровые технологии, в том числе технологии искусственного интеллекта (далее – ИИ), стремительно развиваются и оказывают существенное влияние на все сферы жизнедеятельности. В связи с этим в обществе формируются новые модели поведения, появляются инновации в бизнес-процессах, меняются направления государственной политики. Президентом Российской Федерации на Пленарном заседании Международной конференции по искусственному интеллекту и машинному обучению было отмечено: «Мы

будем и дальше стремиться к тому, чтобы Россия стала одной из самых комфортных юрисдикций в мире для развития искусственного интеллекта, для смелого поиска здесь необходимых всем решений»[833].

В науке, в том числе правовой, теме искусственного интеллекта посвящено большое число работ[834].

Это, в свою очередь, формирует запрос к законодателю об адаптировании отечественного законодательства под особенности применения искусственного интеллекта в различных общественных отношениях. Наряду с этим видится потребность в установлении границ и объема внедрения искусственного интеллекта, чтобы он «служил обществу», а не наоборот. При этом представляется необходимым сохранение ценности человеческого капитала и создание условий для его развития в областях распространения искусственного интеллекта, который представляет из себя комплекс технологических решений, позволяющих имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма)[835].

Наращивание темпов внедрения технологий ИИ крупнейшими компаниями в свою деятельность, в том числе в деятельность по взаимодействию с гражданами, требует законодательного закрепления правил, увеличивающих уровень осведомленности граждан и бизнеса о взаимодействии с роботом, а не с сотрудником.

---

[833] Пленарное заседание Международной конференции по искусственному интеллекту и машинному обучению Artificial Intelligence Journey 2023 на тему «Революция генеративного ИИ: новые возможности». URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/72811 (дата обращения: 02.09.2024).

[834] См. например: Фролова Е.Е. Цифровые инструменты защиты прав на интеллектуальную собственность: на примере блокчейн и искусственного интеллекта / Е.Е. Фролова, Е.В. Купчина // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2023. Вып. 61. С. 479–498; Васильев А.А. Искусственный интеллект и право: проблемы, перспективы / А.А. Васильев, Ю.В. Печатнова // Российско-азиатский правовой журнал. – 2020. № 2. С. 14–18; Кузьмина Е.В. Искусственный интеллект в налоговом праве / Е.В. Кузьмина, Р.Г. Маркосян // Экономика и бизнес: теория и практика. 2021. № 12–2. С. 45–47.

[835] Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года // СЗ РФ. 2019. № 41, ст. 5700.

Споры, возникающие из применения технологии ИИ, носят пока еще единичный характер[836], но справедливо предположить, что в скором времени они получат широкое распространение. В этой связи следует еще раз подчеркнуть, что государство не может остановить процессы стремительного развития цифровых технологий и цифровой экономики ввиду нарастающих запросов общества. Более того, оно вовлекается в эти процессы и интегрирует технологии и в сферу государственного управления. Существующие идеи и предложения разработчиков технологий ИИ требуют воплощения в конкретные государственные решения и законодательные инициативы. Однако, несмотря на потребность соответствия современным стандартам, в целях сохранения государственности и, непосредственно, защиты интересов государства и общества, следует выстраивать такие законодательные рамки, которые могли бы обеспечивать правильный баланс.

Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» утверждена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года (далее в параграфе – Стратегия)[837], в которой установлены основные принципы развития и использования технологий искусственного интеллекта. К таким принципам относятся: защита прав и свобод человека с гарантией права на труд и получение знаний, приобретение навыков для успешной адаптации к условиям цифровой экономики; безопасность; прозрачность; технологический суверенитет; целостность инновационного цикла; разумная бережливость; поддержка конкуренции.

Видится, что нормативные положения, закрепленные в статье 19 Стратегии, содержательно отражают границы, выход за которые при реализации Стратегии недопустим, за исключением случаев, установленных

---

[836] См. например: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23.01.2024 № Ф02-7539/2023 по делу № А58-4021/2023. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».
[837] СЗ РФ. 2019. № 41, ст. 5700.

законодательством. Однако среди перечисленных принципов, несмотря на применение ИИ в публичной финансовой деятельности, отсутствуют такие, которые отражали бы какие-либо финансово-правовые основы, учитывая, что предпосылки к более активному внедрению ИИ в публичную финансовую деятельность уже намечены.

Думается, что задачи по внедрению инструментов ИИ в публичную финансовую деятельность уникальны и по масштабу, и по значимости, и по последствиям.

В настоящее время в правовой действительности размыты представления о механизме правового регулирования ИИ с финансово-правовой точки зрения, хотя потенциал для его использования в содействии осуществлению государством и муниципальными образованиями функций по планомерному образованию, распределению и использованию денежных фондов, несомненно, существует.

Е.С. Матьянова подчеркивает: «Цифровая экономика включает всю систему государственно-управленческих, экономических, социальных и культурных отношений, которые опосредуются мобильной связью, Интернетом и информационно-компьютерными технологиями»[838]. Однако ни в законодательстве, ни в науке еще не сформировано единое понимание о роли искусственного интеллекта в экономических и социальных процессах.

С одной стороны, ИИ может помогать отслеживать риски в тех или иных отраслях, но с другой – он сам создает некую угрозу ввиду быстрого самообучения и неопределённости последствий его применения.

Тем не менее видится, что отказываться от развития ИИ нецелесообразно, поэтому важно найти правильные рычаги для его адаптирования в российской правовой системе.

---

[838] Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография / под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2019. С. 174.

Отметим, что Указом Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 “О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации” и в Национальную стратегию, утвержденную этим Указом»[839] вносятся изменения в ряд нормативно-правовых актов, где расширяется понятийный аппарат и, например, даются определения таких понятий, как «сильный искусственный интеллект», «доверенные технологии искусственного интеллекта» и др.

Так, определение сильного искусственного интеллекта указывает на него как на один из типов ИИ, который способен выполнять различные задачи, взаимодействовать с человеком и самостоятельно (без участия человека) адаптироваться к изменяющимся условиям. Вместе с тем заслуживает внимания определение понятия доверенных технологий ИИ, под которыми понимаются технологии, отвечающие стандартам безопасности и разработанные с учетом ряда принципов: объективности, недискриминации, этичности, исключающие при их использовании возможность причинения вреда человеку и нарушения его основополагающих прав и свобод, нанесения ущерба интересам общества и государства.

Думается, данный факт подтверждает осознание законодателем существенных угроз, которые может повлечь неурегулированность отношений в данной сфере. В этой связи следует обратить внимание на категорию пределов в праве, приобретающую особую важность в новом технологическом укладе мира и, в частности, развитии цифровой экономики.

Известным фактом является то, что развитие технологий ИИ вызывает множество опасений: его безопасность для человека, области допустимого использования, сфера ответственности разработчиков и т.п. Повышенного внимания требует применение ИИ в сфере финансов.

---

[839] СЗ РФ. 2024. № 8, ст. 1102.

Поэтому, оценивая современное состояние и перспективные возможности правового регулирования публичной финансовой деятельности, а также реализации норм финансового права в условиях изменения подходов к управлению многими общественными отношениями, назревает необходимость законодательного закрепления понятия «предел» и использования его в правовом регулировании современных финансовых отношений, так или иначе связанных с развитием ИИ в России. В этой связи особую актуальность приобретает проблема пределов внедрения технологий искусственного интеллекта во все сферы жизнедеятельности, пределов ответственности субъектов деятельности, связанной с технологиями ИИ, пределов государственного вмешательства в сферы, где применяется ИИ.

Как подчеркивается учеными, «законодатель должен комплексно подходить к изучению преимуществ и недостатков, которые имеют технологии искусственного интеллекта»[840].

Уже было обозначено ранее в настоящем исследовании, в научной литературе предел понимается по-разному и в большей степени данное понятие приобретает философские черты[841]. Однако по мере внедрения технологий в жизнь, тем более тех, которым свойственна самообучаемость и непредсказуемость принятия решений, категория пределов приобретает все больше правовой смысл, а наука наполняется исследованиями о классификации пределов правового регулирования[842].

---

[840] Евстратов А.Э. Пределы применения искусственного интеллекта (правовые проблемы) / А.Э. Евстратов, И.Ю. Гученков // Правоприменение. 2020. Т. 4, № 2. С. 17.

[841] Струк Е.Н. Категория «предел» в современной философии: постановка проблемы / Е.Н. Струк // Вестник Московского университета. Серия 7. Философия. 2011. № 2. С. 88–99; История философии: Запад – Россия – Восток : учеб. для студентов высш. учеб. заведений / под ред. Н.В. Мотрошиловой. 3-е изд. М.: Греко-латинский кабинет, 2000. Кн. 1. : Философия древности и средневековья. 480 с.

[842] Иванов Р.Л. Пределы правового регулирования: понятие и виды / Р.Л. Иванов // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2011. № 4 (29). С. 6–18.

Перед государством стоит непростая задача: с одной стороны, успешное развитие технологий ИИ нуждается в стимулировании (особенно в финансовом), с другой – вызывает опасения и требует установления в законодательстве сдерживающих механизмов непредсказуемого развития технологий ИИ, создающих угрозу обществу и государству. Видится, что сохранение баланса в данной сфере возможно посредством установления правовых пределов для субъектов деятельности в области ИИ.

Представляется необходимой адаптация законодательства под все эти процессы. Новыми правовыми нормами должны быть достаточно четко определены границы и объем любой деятельности, связанной с технологиями ИИ, чтобы ИИ «служил обществу», а не наоборот. При этом представляется необходимым сохранение ценности человеческого капитала и создание условий для его развития в областях распространения искусственного интеллекта, который представляет из себя комплекс технологических решений, позволяющих имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма)[843].

Следует согласиться с философской точкой зрения Е.Н. Струк, называющей предел «универсальным эволюционным механизмом изменения, проявляющего себя особым образом в рамках каждой конкретной области действительности»[844]. Думается, именно от определения правильного правового контура для ИИ – отношений в России – зависит как развитие данного направления, так и всего государства в целом.

Е.А. Березина подчеркивает: «Помимо собственных правовых технологий, свойственных праву, включающих в себя использование юридических конструкций, специальной юридической терминологии, типов, методов и способов правового регулирования, в юридической практике находят

---

[843] Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года // СЗ РФ. 2019. № 41, ст. 5700.
[844] Струк Е.Н. Указ. соч. С. 89.

свою эффективную реализацию компьютерные, цифровые, информационные технологии, которые приобретают статус правовых, будучи использованными для достижения определенного правового результата»[845].

Роль права, правотворческой деятельности в процессе технологизации и цифровизации социальных процессов во многом зависит от того, в рамках какой концепции правопонимания находятся ученые-правоведы и законодатель. В.И. Пржиленский справедливо отмечает: «Лишь изменив основы правопонимания, можно спасти человека и человечество от негативных последствий технического развития»[846].

Заметим, что в России наблюдается некая тенденция к проявлению норм «мягкого права» в регулировании ИИ.

В науке, в том числе финансово-правовой, получает развитие концепция норм мягкого права[847]. А.В. Демин пишет, что нормы «мягкого права» имеют обязывающий характер, но не являются юридически обязательными[848]. Так, в сфере ИИ сейчас наблюдается тенденция перехода к саморегулированию, например посредством применения этических норм. Вопросы этического регулирования искусственного интеллекта нашли отражение и в науке[849].

Р.С. Тихонов подчеркивает: «Ландшафт регулирования искусственного интеллекта состоит из 3-х основных компонентов: нормативно-правовое

---

[845] Березина Е.А. Использование программных агентов в юридической практике / Е.А. Березина // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18, № 7. С. 73.

[846] Пржиленский В.И. Идея права в контексте эволюции техносоциальных систем / В.И. Пржиленский // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17, № 8. С. 18.

[847] См. например: Еремин С.Г. Нормы «мягкого права» как новый источник финансового права России / С.Г. Еремин // Финансовое право. 2018. № 10. С. 3–5.

[848] Демин А.В. «Мягкое право»: практика применения в контексте российского и международного права / А.В. Демин. 2018. 57 с. Доступ: СПС «КонсультантПлюс». С. 33.

[849] См. например: Лизикова М.С. Этические и правовые вопросы развития искусственного интеллекта / М.С. Лизикова // Труды Института государства и права РАН. 2022. Т. 17, № 1. С. 177–194; Камалова Г.Г. Правовые и этические принципы регулирования искусственного интеллекта и робототехники / ГГ. Камалова // Право и государство: теория и практика. 2021. № 10 (202). С. 181–184; Попова А.В. Этические принципы взаимодействия с искусственным интеллектом как основа правового регулирования / А.В. Попова // Правовое государство: теория и практика. 2020. № 3 (61). С. 34–43.

регулирование; техническое регулирование и стандартизация, а также этическое регулирование»[850].

Для финансового права приобретает важное значение аспект пределов «мягкого», этического регулирования ИИ-отношений, поскольку сфера финансов, в частности финансового обеспечения развития технологий ИИ, требует юридической обязательности и установления ответственности участников в этой области.

Значимым примером, демонстрирующим внедрение этического регулирования в сферу ИИ-отношений и устанавливающим условные границы должного и допустимого, является разработанный Альянсом в сфере искусственного интеллекта «Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта»[851] (далее в параграфе – Кодекс), закрепляющий общие этические принципы и стандарты поведения участников отношений в сфере ИИ (Акторов) в своей деятельности. Следует подчеркнуть, что Кодекс представляет собой систему рекомендательных правил, предназначенных для создания среды доверенного развития технологий искусственного интеллекта в России. Как отмечено в самом Кодексе, он распространяется на отношения, связанные с этическими аспектами создания (проектирования, конструирования, пилотирования), внедрения и использования технологий ИИ на всех этапах жизненного цикла, которые в настоящее время не урегулированы законодательством РФ и/ или актами технического регулирования.

Несмотря на большое количество подписантов Кодекса (более 300 российских компаний, более 40 федеральных органов исполнительной власти,

---

[850] См.: Официальный сайт Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/bolee_30_mlrd_rubley_napravyat_na_finansirovanie_federalnogo_proekta_iskusstvennyy_intellekt_do_2024_goda.html (дата обращения: 15.10.2024).

[851] См.: Сайт Альянса в сфере ИИ и Комиссии по реализации Кодекса этики в сфере ИИ URL: https://ethics.a-ai.ru/assets/ethics_files/2023/05/12/Кодекс_этики_20_10_1.pdf (дата обращения: 15.10.2024).

20 региональных органов исполнительной власти)[852], что указывает на факт его публичного признания, видится, что в России первостепенное значение отводится императивным нормам правового регулирования отношений, связанных с развитием ИИ-технологий.

Согласно п. 26 Указа Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», обеспечение и защита национальных интересов Российской Федерации осуществляются за счет концентрации усилий и ресурсов органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества на реализации ряда стратегических национальных приоритетов, среди которых имеет место и научно-технологическое развитие.

Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (далее – Указ Президента РФ № 490 от 10.10.2019) утверждена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года (далее – Стратегия)[853], в которой установлены основные принципы развития и использования технологий ИИ. Среди принципов можно выделить такие: приобретение навыков для успешной адаптации к условиям цифровой экономики, безопасность; прозрачность; технологический суверенитет; разумная бережливость и др.

Заметим, что среди перечисленных принципов, несмотря на применение ИИ в финансовой деятельности государства, отсутствуют такие, которые отражали бы какие-либо принципы финансово-правового содержания, учитывая, что предпосылки к более активному внедрению ИИ в публичную финансовую деятельность уже намечены.

Например, представителем Министерства финансов РФ И. Чебесковым отмечено, что цифровые рубли в будущем могут быть использованы в

---

[852] URL: https://ethics.a-ai.ru/assets/ethics_files/2024/11/20/Список_компаний_1.pdf (дата обращения: 15.10.2024).

[853] СЗ РФ. 2019. № 41, ст. 5700.

бюджетном процессе, а искусственный интеллект может помогать при формировании бюджета[854]. Согласно данным Приказа Казначейства России от 14.12.2020 № 364 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации на 2021–2023 годы», в работе Федерального казначейства уже используются инструменты искусственного интеллекта, в частности «Интеллектуальный цифровой агент». Вместе с тем инструменты искусственного интеллекта планируются к применению в мониторинге реализации национальных проектов, целей и контрольно-надзорной деятельности[855].

Таким образом, следует предположить, что принципы развития и использования технологий искусственного интеллекта в России нуждаются в дополнительных корректировках и требуют включения в свой состав принципов, ориентированных и на государственную деятельность, в том числе публичную финансовую деятельность.

Рассматривая искусственный интеллект в качестве глобального технологического проекта государства, его важного стратегического и экономического значения, особый интерес вызывает вопрос государственной поддержки в этой сфере (в частности, финансовой поддержки), а также применения финансово-стимулирующих подходов.

Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» закрепляет определение «государственная поддержка – совокупность решений и действий организационного, правового и финансового характера государственных органов власти, направленных на улучшение социального положения граждан и развитие бизнеса».

---

[854] Сайт информационного агентства ТАСС. URL: https://tass.ru/ekonomika/17557993 (дата обращения: 03.10.2024).

[855] Приказ Казначейства России от 14.01.2022 № 10 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации на 2022–2024 годы». Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

В Докладе Банка России «Применение искусственного интеллекта на финансовом рынке»[856] отмечается, что «на данный момент в мировой практике регулирования ИИ условно можно выделить три основных подхода: ограничительный, гибридный и стимулирующий».

В Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 были добавлены нормы, регулирующие вопросы стимулирования внедрения технологий искусственного интеллекта в отраслях экономики и социальной сферы (п. 51 (7))[857].

Так, среди добавленных направлений стимулирования внедрения ИИ в экономические и социальные отрасли можно выделить меры, связанные со стимулированием спроса на технологии ИИ со стороны отраслевых посредством предоставления грантов; установление обязательных требований о повышении эффективности деятельности хозяйствующих субъектов и обязательном использовании ими технологий искусственного интеллекта при предоставлении им субсидий из федерального бюджета; интеграция показателей и мероприятий, связанных с ИИ, в национальные проекты и государственные программы, что предполагает включение ИИ в процесс стратегического планирования на федеральном уровне, и др.

Как видится, стимулирование развития ИИ в России – важная цель, для достижения которой предполагается вовлечение как публичной власти, так и коммерческих и некоммерческих организаций, граждан. Данная проблематика является темой исследований и научных дискуссий долгое время[858] и приобретает новые грани актуальности в связи с развитием цифровизации.

---

[856] Доклад Банка России «Применение искусственного интеллекта на финансовом рынке». URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/156061/Consultation_Paper_03112023.pdf (дата обращения: 03.10.2024).

[857] Указ Президента РФ от 15.02.2024 № 124 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 "О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации" и в Национальную стратегию, утвержденную этим Указом». Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

[858] Левин О.В. Средства стимулирования в праве / О.В. Левин // Вестник Мордовского университета. 2006. Т. 16, № 1. С. 165–172; Лебедев К.К. К вопросу о мерах налогового

Среди общих стимулирующих механизмов в области ИИ особое место занимают меры финансово-правового стимулирования. В.В. Меньков предлагает следующее определение понятия «финансово-правовое стимулирование» – «урегулированная юридическими нормами деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по установлению и реализации финансово-правовых стимулов. При этом данная деятельность не исключает одновременное установление и применение иных юридических средств, например финансово-правовых ограничений, определяющих рамки использования финансово-правовых стимулов в целях охраны и защиты публичных финансовых интересов»[859].

В науке финансового права отмечается, что одним из ведущих правовых средств убеждения является стимулирование[860]. С экономической точки зрения стимулирование – это «экономическое побуждение, использование материальных стимулов (побудителей), способствующих тому, чтобы производители, потребители, покупатели вели себя желаемым образом, к выгоде и в интересах лиц, применяющих стимулирование»[861].

Значимость стимулирования как инструмента заметно усиливается ввиду необходимости формирования надежной основы для взаимодействия государства как с организациями, так и с отдельными гражданами. Внедрение стимулирующих мер рассматривается как стратегический ресурс для

стимулирования в энергетическом праве (на примере экологических налогов) / К.К. Лебедев, А.С. Новиков // Вопросы современной юриспруденции. 2017. № 5 (66). С. 40–44. Худойкина Т.В. Нормативная правовая терминология института стимулирования в праве: теоретический анализ и значение для подготовки юристов / Т.В. Худойкина, Л.Ю. Фомина, О.В. Левин // Интеграция образования. 2007. № 1. С. 55–59; Захарова Р.Ф. Правовые проблемы налогового стимулирования инновационной деятельности / Р.Ф. Захарова // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2010. № 3. С. 27–33.

[859] Меньков В.В. Финансово-правовое стимулирование внедрения цифровых технологий коммерческими организациями : дис. … канд. юрид. наук / В.В. Меньков. Саратов, 2022. С. 12.

[860] Беликов Е.Г. Социальная направленность принципа сочетания убеждения и принуждения в финансовом праве / Е.Г. Беликов // Финансовое право. 2016. № 8. С. 6.

[861] Райзберг Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. 6-е изд., перераб и доп. М.: ИНФРА-М, 2024. С. 407.

достижения более высокой эффективности и справедливости в правоприменительной практике. Среди направлений финансового стимулирования особое место занимает налоговое стимулирование, в частности, например, предоставление налоговых льгот и преференций. Вопрос снижения налоговой нагрузки на субъектов инновационной деятельности требует особого внимания. Следует согласиться с суждением К.А. Пономаревой: «Налоговая нагрузка на российские цифровые компании существенно выше по сравнению с иностранными конкурентами»[862]. Государство оказывает различные меры поддержки бизнесу, снижает ставки налога на прибыль, освобождает от налогов на имущество или импортных пошлин на необходимое оборудование.

О.Ю. Лютова, размышляя об успешности внедрения искусственного интеллекта с помощью налогового стимулирования, пишет: «…необходимо также учесть четкость в правовом регулировании перечня оборудования, при эксплуатации которого возможно применение технологии искусственного интеллекта, с учетом его отраслевой спецификации»[863]. Обозначая наличие уже имеющихся в России двух реестров (Минцифры России и Минпромторга России), О.Ю. Лютова предлагает провести их упразднение и создать единый список технологий искусственного интеллекта[864].

Видится, что в настоящее время трудности для установления основ налогового стимулирования ИИ-сферы состоят в отсутствии четкого категорирования субъектов предпринимательской деятельности, занимающихся деятельностью, направленной на развитие ИИ, а также целью которых является коммерциализация разработок в сфере ИИ.

---

[862] Пономарева К.А. Правовые проблемы налогообложения цифровых бизнес-моделей / К.А. Пономарева // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. Вып. 58. С. 611.

[863] Лютова О.И. Актуальные вопросы правового регулирования налоговых отношений в условиях применения технологии искусственного интеллекта / О.И. Лютова // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18, № 7. С. 68.

[864] См.: там же. С. 68.

В этой связи думается, что первоочередной мерой финансового стимулирования может служить государственная поддержка в данной области. Например, государством предусмотрены меры поддержки малых предприятий, стремящихся разрабатывать новую продукцию с использованием ИИ, включая коммерциализацию ИИ посредством поддержки малых предприятий с положительной деловой репутацией, которые планируют внедрение собственных продуктов в сфере ИИ. Осуществление такой поддержки предполагает участие Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере[865]. Государство посредством предоставления финансовой помощи активно содействует развитию ИИ, а такая «обратная связь – это важнейшее звено управленческих отношений»[866].

Следует обратить внимание на особенности финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. Е.А. Громова констатирует существование стимулирующего правового режима предпринимательской деятельности субъектов МСП в сфере цифровых инноваций и технологий, называя его «особым порядком правового регулирования общественных отношений, возникающих по поводу осуществления указанными субъектами предпринимательской деятельности в сфере цифровых инноваций и технологий»[867].

Для терминологической ясности отметим, что, согласно ст. 3 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Закон № 209-ФЗ),

---

[865] Постановление Правительства РФ от 03.07.2012 № 680 «Об уставе федерального государственного бюджетного учреждения "Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере"» // СЗ РФ. 2012. № 28, ст. 3910.

[866] Грачева Е.Ю, Артемов Н.М., Пономарева К.А. Трансформация правового регулирования налоговых отношений в условиях цифровой экономики // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 3. С. 48.

[867] Громова Е.А. Стимулирующий правовой режим предпринимательской деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере цифровых инноваций и технологий / Е.А. Громова // Московский юридический журнал. 2024. № 1. С. 39.

«субъекты малого и среднего предпринимательства – хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели), отнесенные в соответствии с условиями, установленными настоящим Федеральным законом, к малым предприятиям, в том числе к микропредприятиям, и средним предприятиям, сведения о которых внесены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства».

Согласно Распоряжению Правительства РФ от 05.10.2023 № 2715-р, принято решение выделить из резервного фонда Правительства РФ ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» в целях достижения результата федерального проекта «искусственный интеллект» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» бюджетные ассигнования в объеме 821 000 тыс. руб. на осуществление грантовой поддержки предприятий по разработке, применению и коммерциализации сервисов и (или) решений с использованием технологий ИИ, разработчиков открытых библиотек в сфере интеллекта, акселерации проектов с применением ИИ. А также на грантовую поддержку малых предприятий по разработке, применению и коммерциализации продуктов, сервисов и (или) решений с использованием технологий ИИ.

Ст. 17 Закона № 209-ФЗ закрепляет основы финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. В законе закреплено, что оказание финансовой поддержки субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру такой поддержки, может осуществляться за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в форме субсидий, бюджетных инвестиций, государственных и муниципальных гарантий по обязательствам субъектов МСП и организаций, образующих инфраструктуру поддержки таких субъектов.

В то же время пунктом 2 статьи 17 Закона № 209-ФЗ установлено, что средства федерального бюджета на государственную поддержку субъектов

МСП, которые предусмотрены федеральным законом о бюджете, предоставляются государственным фондам поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности в виде субсидий.

Н.С. Ермолов подчеркивает, что для бюджетного финансирования характерна такая особенность, как ее целевой характер, предлагая выделять, например, принципы бюджетного финансирования финансовой поддержки, принцип целевого (адресного) характера финансовой поддержки[868].

Поддерживая данные предложения, следует отметить, что, несмотря на активное развитие ИИ в России и масштабирование государственной поддержки данной сферы, в Законе № 209-ФЗ остается неурегулированным напрямую вопрос поддержки субъектов МСП в области развития технологий ИИ. Стоит оговориться, что в статье 22 данного закона закрепляются общие основы поддержки инновационной деятельности субъектами МСП, но отсутствие в законе правовых норм о поддержке деятельности субъектов МСП в области ИИ и, как следствие, правовой ясности создает определенные трудности. В Федеральном законе от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»[869] даны следующие определения: «Инновации – введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях»; «Инновационная деятельность – деятельность (включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую деятельность), направленная на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности» (ст. 2). Видится, что содержательно данные определения

---

[868] Ермолов Н.С. Принципы финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства / Н. С. Ермолов // Финансовое право. 2022. № 8. С. 27.
[869] СЗ РФ. 1996. № 35, ст. 4137.

сужены и не включают в себя признаки деятельности, связанные с разработкой и внедрением технологий ИИ.

Учитывая, что в Законе № 209-ФЗ отсутствует регламентация норм поддержки ИИ-направления и субъектов, деятельность которых связана с разработкой и внедрением технологий ИИ, видится, что это может привести к усложнению порядка предоставления адресной финансовой поддержки таким субъектам.

Обобщая результаты настоящего исследования, можно резюмировать, что наращивание потенциала ИИ ставит перед законодателем задачу оценивать не только преимущества и недостатки технологий ИИ при урегулировании отношений в данной сфере, но и прогнозировать риски и предопределять угрозы применения данных технологий. Это проявляется в активном расширении технологической терминологии законодательства, например «сильный искусственный интеллект», «доверенные технологии искусственного интеллекта» и др.

В этой связи в условиях нового технологичного уклада актуализируется необходимость установления соответствующих правовых пределов в деятельности субъектов, так или иначе связанных с разработкой, внедрением, использованием, коммерциализацией и иных форм деятельности в области ИИ. Одновременно следует подчеркнуть, что особого внимания требует вопрос корректировки принципов развития и использования технологий искусственного интеллекта в России путем включения в Национальную стратегию развития искусственного интеллекта на период до 2030 года принципов, ориентированных и на государственную деятельность, в том числе публичную финансовую деятельность.

Вместе с тем отметим значимость финансового стимулирования в развитии ИИ в России. Видится, что первоочередной мерой финансового стимулирования может служить государственная поддержка развития

технологий ИИ. Однако, несмотря на большие объемы денежных средств, выделяемых на поддержку ИИ-отрасли, а также на положительный опыт организаций, такую поддержку получивших, думается, что дополнительной проработки требует Закон № 209-ФЗ, с выделением в нем отдельной статьи, регулирующей поддержку субъектов МСП, деятельность которых связана с разработкой, внедрением или коммерциализацией технологий ИИ.

Выводы по параграфу.

В утвержденной Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года установлены основные принципы развития и использования технологий ИИ. Среди принципов можно выделить такие: приобретение навыков для успешной адаптации к условиям цифровой экономики, безопасность; прозрачность; технологический суверенитет; разумная бережливость и др.

Среди перечисленных принципов, несмотря на применение ИИ в финансовой деятельности государства, отсутствуют такие, которые отражали бы какие-либо принципы финансово-правового содержания, учитывая, что предпосылки к более активному внедрению ИИ в публичную финансовую деятельность уже намечены.

Предлагается дополнить статью 19 утверждённой Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года новым принципом: «л) государственной финансовой поддержки технологий искусственного интеллекта в приоритетных отраслях экономики».

В связи с тем, что рамки правового регулирования инновационной деятельности не включают в себя признаки разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта, этот пробел, обусловленный неясностью

формулировок, может привести к сложностям в вопросах предоставления адресной финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства.

Таким образом, предлагается дополнить часть 2 статьи 17 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» фразой «деятельности, связанной с разработкой, внедрением или коммерциализацией технологий искусственного интеллекта» и изложить ее в следующем виде: «2. Средства федерального бюджета на государственную поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства (в том числе на обеспечение деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг для оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства с участием корпорации развития малого и среднего предпринимательства, осуществляющей деятельность в соответствии с настоящим Федеральным законом в качестве института развития в сфере малого и среднего предпринимательства), предусмотренные федеральным законом о федеральном бюджете, предоставляются государственным фондам поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, деятельности, связанной с разработкой, внедрением или коммерциализацией технологий искусственного интеллекта, осуществляющим деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации, и бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности представляет собой комплексный анализ, объединяющий два взаимосвязанных аспекта: пределы государственного воздействия на финансовые отношения через правовые нормы и специфику публичной финансовой деятельности как объекта регулирования.

В результате проведенной работы сформулированы выводы и предложения, имеющие теоретическое и практическое значение.

Автором разработана концепция пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности, представляющая собой совокупность теоретических взглядов, обосновывающих роль и значение пределов в правовом регулировании публичной финансовой деятельности в целях установления границ допустимого вмешательства государства в финансовую сферу для обеспечения устойчивости, эффективности и легитимности публичных финансов как основы функционирования общества и государства на основе конституционных и финансово-правовых принципов. Концепция является этико-правовым ориентиром, позволяющим отличать законное регулирование от деструктивного правового давления в сфере финансов и призвана способствовать инновационному развитию правового регулирования публичных финансов путем внедрения более гибких рамок в проведении финансовой политики для оперативного реагирования на глобальные вызовы современности. Концепция отличается от существующих в современной доктрине научных представлений в этой области принципиальными основами о понятиях пределов в праве, пределов правового регулирования, правовых ограничений в сфере публичной финансовой деятельности. Результаты исследования, составляющие основу концепции, способны способствовать инновационному развитию правового регулирования публичных финансов

путем внедрения более гибких рамок в проведении финансовой политики для оперативного реагирования на экономические вызовы.

Анализ широкого спектра научных взглядов в общей теории права и теории финансового права позволил выявить различия между понятиями «предел в праве» и «предел правового регулирования». Под пределами в праве (правовыми пределами) автор предлагает понимать вспомогательные инструменты, посредством которых обозначаются объективные границы (пространственные, временные, денежные и т.п.) и субъективные границы (права, обязанности, полномочия, ответственность и др.), а под пределами правового регулирования – границы воздействия государства в лице органов власти посредством правовых норм на поведение как отдельных индивидов, так и общественные отношения в целом.

В работе выявлено, что появление новых стратегических направлений деятельности государства, ориентированных на потребности общества, влияет на содержание экономической функции государства и, соответственно, на пределы государственной власти при воздействии на общественные отношения.

Это, в свою очередь, влияет на реализацию функций публичной финансовой деятельности. Обосновано выделение постоянных и временных функций публичной финансовой деятельности, при реализации которых пределы правового регулирования проявляются по-разному.

При постоянных функциях (например, при осуществлении бюджетного процесса) пределы носят устойчивый характер. При временных (например, введение антикризисных мер (субсидии, налоговые льготы, реструктуризация долгов) на определенный период) – более гибкие, имеющие выражение в:

- скорости реагирования и упрощенном порядке принятия нормативно-правовых актов (например, в связи с коронавирусной инфекцией);

- ограниченном сроке действия (например, кредитные каникулы, моратории на проведение проверок, контрольно-надзорных мероприятий и др.);

- масштабе и интенсивности принимаемых мер.

Соотношение категории предела правового регулирования с такими категориями, как определенность, неопределенность, свобода, справедливость, ограничение, позволило определить понятие «предел правового регулирования», под которым понимается форма правового ограничения властных полномочий государства (муниципальных образований) в установлении юридических норм, нарушающих права граждан и общественные интересы, способствующий предотвращению властного произвола и достижению социально полезных целей.

Историко-конституционный анализ основ формирования пределов правового регулирования привел к следующим выводам: Конституция Российской Федерации занимает высшую иерархическую позицию в правовом регулировании публичной финансовой деятельности, задавая не только юридические, но и нравственные, временные и социальные основы взаимодействия государства и общества. Она очерчивает границы публичной финансовой деятельности, определяя формы и методы управления для органов публичной власти в стране. Конституционно-правовые нормы являются базовыми нормами, на которых строятся пределы правового регулирования сферы публичных финансов, в общем, и публичной финансовой деятельности, в частности.

В работе отмечается, что конституционные принципы и принципы финансового права – ключевой инструмент, воплощающий пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности. Они представляют собой фундаментальный механизм, через который проявляются пределы правового регулирования в сфере публичных финансов. Принципы устанавливают не только юридические границы, но и нравственные рамки, определяющие допустимые пределы вмешательства государства в экономическую деятельность граждан и хозяйствующих субъектов. Система принципов

финансового права и его подотраслей задает рамки публичной финансовой деятельности в целом, выступая «невидимым каркасом», структурирующим и ограничивающим правовое регулирование, делая его более точным, предсказуемым и обоснованным.

Проведенное исследование показало, что пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности выполняют функцию поддержания баланса между централизацией и децентрализацией властных полномочий в стране, что подтверждается историческими событиями и конституционными нормами. Смещение такого баланса в сторону чрезмерной централизации или децентрализации, отсутствие четких правовых пределов полномочий и предметов ведения приводит к неопределенности взаимных прав и обязанностей государства и общества, разрушению единого правового пространства и ослаблению внутренних сил государства.

Доказано, что разграничение предметов ведения и полномочий представляет собой универсальный триединый механизм, сочетающий в себе разграничение прав, обязанностей и ответственности, определяющий границы действия субъектов публичной власти в сфере финансов. При этом разграничение предметов ведения относится к публично-правовым образованиям (по территориальному признаку), а полномочий – к органам власти или иным лицам, уполномоченным законодателем на совершение тех или иных действий.

Выявлено, что в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований разграничение предметов ведения и полномочий реализуется через специфические механизмы, такие как передача полномочий федеральной власти субъектам Российской Федерации с финансовым обеспечением их осуществления, при сохранении самостоятельности субъектов Российской Федерации лишь в случаях, не закрепленных в Конституции Российской Федерации и вне пределов совместного ведения Российской

Федерации и субъектов Российской Федерации. Принцип самостоятельности финансовой деятельности органов местного самоуправления гарантирует управление муниципальной собственностью, формирование бюджетов и введение местных налогов, но одновременно возлагает высокую ответственность за поиск ресурсов и минимизацию дефицитов местных бюджетов. Это подчеркивает стимулирующую функцию разграничительного подхода по установлению пределов ведения и пределов полномочий, которая побуждает уровни власти к эффективному взаимодействию в единой системе публичной власти для достижения социально значимых задач.

Несмотря на то, что полномочия в сфере публичной власти разграничены Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с ее положениями нормативно-правовыми актами, не разграниченной остается ответственность публично-правовых образований.

Изучение категории интереса и его отдельных видов, имеющих значение для исследуемой проблематики диссертационной работы, позволило резюмировать, что публичные интересы являются важнейшей частью национальных интересов. Следует полагать, что данный вывод может иметь важное значение для науки финансового права, в которой широко применяется термин «публичный интерес», в то время как законодательство преимущественно оперирует термином «национальный интерес», что подчеркивает необходимость гармонизации теоретических конструкций в сфере публичных финансов и, соответственно, для осуществления публичной финансовой деятельности.

В работе доказано, что публичная финансовая деятельность осуществляется не только публичной властью, но и юридическими лицами, создаваемыми государством, – юридическими лицами публичного права, функционирующими на праве государственной или муниципальной собственности.

Предлагается определение публичной финансовой деятельности, под которой понимается особый вид государственной и муниципальной деятельности, а также деятельности отдельных юридических лиц публичного права, осуществляемая соответствующими органами публичной власти, а также юридическими лицами, функционирующими на праве государственной или муниципальной собственности, связанная с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств (финансовых ресурсов), а также публичным финансовым контролем, и направленная на решение стоящих перед государством (муниципальным образованием) задач.

При исследовании публичной финансовой деятельности становится очевидным, что эта деятельность непосредственно связана с механизмами финансовой политики. В исследовании обосновано, что финансовая политика, направленная на максимальную мобилизацию и эффективное использование финансовых ресурсов государства, выступает конечной целью управления финансами и конкретным результатом их воздействия на экономическое развитие. Цель финансовой политики определяет выбор правовых средств регулирования общественных отношений, устанавливая пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности, которые задают направления, инструменты и способы регулирования финансовых отношений. Эти пределы обеспечивают сочетание целей финансовой политики, ориентированных на финансовый результат, и предотвращают произвол в выборе средств, способствуя устойчивому развитию экономики российского государства.

В этой связи следует резюмировать, что первостепенной задачей публичной финансовой деятельности является придание правовой формы направлениям финансовой политики, формирование или изменение механизма финансово-правового регулирования общественных отношений в целях исполнения поручений Президента Российской Федерации, содержащихся в

ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Определено, что политика невмешательства служит балансирующей мерой в пределах правового регулирования публичной финансовой деятельности, заключающейся в неиспользовании механизма принуждающего воздействия на финансовые правоотношения, характеризующиеся самостоятельностью и проявлением собственной воли участниками таких отношений (например, самообложение граждан, безвозмездные перечисления в бюджеты, участие в бюджетном процессе и т.п.). Как часть финансовой политики государства, она отличается определением поведенческой автономии, отсутствием принуждения и заменой контроля наблюдением и мониторингом.

Политика невмешательства усматривается в различных направлениях финансовой политики, включая регулирование цен. Так, учитывая правовой инструментарий прямого и косвенного регулирования цен в Российской Федерации, доказано, что этот процесс относится к одному из направлений финансовой политики государства, где публичная финансовая деятельность расширяет границы в условиях развивающейся экономики. Обоснована необходимость государственного вмешательства в процессы ценоустановления и ценорегулирования в Российской Федерации, однако с условием того, что правовые механизмы такого вмешательства должны учитывать пределы, за которыми рыночно-экономическим отношениям останется значимая доля свободы, необходимая для развития экономики и поддержания требуемых балансов в государстве.

При рассмотрении специфики бюджетных отношений и их связи с бюджетной деятельностью выявлена тенденция: бюджетные отношения подвержены изменениям в зависимости от направленности бюджетной деятельности (поскольку в государстве непрерывно реализуется механизм принятия новых правовых норм и признания утратившими силу ранее

действующих), а бюджетная деятельность, как и публичная финансовая деятельность в целом, зависит от финансово-правовой политики государства.

В этой связи предложено разделять пределы правового регулирования бюджетной деятельности (ориентированные на процесс ее осуществления и инструменты) и пределы правового регулирования бюджетных отношений (связанные с результатами и ответственностью). Подобное разграничение защищает от смешения категорий, обеспечивая более точное правовое регулирование и минимизируя риски произвола в бюджетном процессе.

Выявлены пробелы в регулировании бюджетной деятельности и доказано, что правовые категории «неэффективное использование бюджетных средств» и «нецелевое использование бюджетных средств» имеют равную значимость как для бюджета, так и для степени доверия общества государству, однако в первом случае вопрос остается размытым на уровне принципа эффективности использования бюджетных средств (без четких признаков и санкций), а во втором это считается бюджетным нарушением, за которое предусматривается бюджетная мера принуждения. Это несоответствие указывает на необходимость совершенствования правовых норм для укрепления бюджетной дисциплины и общественного контроля в этих сферах.

Аргументирована необходимость дополнения статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации термином «неэффективное использование бюджетных средств», под которым предлагается понимать «завышение объема бюджетных средств, выделенных не приобретение товаров (работ, услуг) без экономической обоснованности и целесообразности, при котором наблюдается существенная разница между фактической стоимостью товаров (работ, услуг) и потраченной суммой из бюджета на аналогичные товары (работы, услуги)». Такое дополнение защитит бюджет от нерациональных трат, повысит ответственность и укрепит доверие общества, поскольку позволит применять санкции за нарушение аналогично нецелевому использованию.

Обосновано, что в бюджетной деятельности, как и во всей публичной финансовой деятельности, пределы проявляются через установление конкретных целей и способов их достижения. Доказано, что бюджетная деятельность может осуществляться как в общих государственных целях долгосрочного периода, так и иметь специальные цели, ориентированные на конкретный результат и ограниченные определенными условиями и временем. Это разграничение защищает от чрезмерного расширения полномочий и обеспечивает фокус правового регулирования на государственные приоритеты.

Изучение особенностей правового регулирования бюджетной деятельности позволило выделить пределы межбюджетного регулирования, определяющие:

- рамки полномочий субъектов межбюджетных отношений в вопросах предоставления и получения финансовой поддержки из бюджета одного уровня бюджетной системы в бюджет другого уровня бюджетной системы;

- рамки полномочий в вопросах использования полученных в форме финансовой поддержки средств (например, в зависимости от целевого/нецелевого характера);

- рамки полномочий, связанных с предоставлением или получением бюджетного кредита.

Проведенное исследование показало, что федеративное устройство Российской Федерации находится в процессе эволюции, что отражается и на расширении границ публичной финансовой деятельности.

Доказано, что федеральные территории относятся к самостоятельным элементам федеративного устройства государства, имеют большие перспективы для развития и позволяют федеральным органам власти управлять территориями определенной степени автономности без включения их в систему субъектов РФ и муниципальных образований. Меняющееся в условиях современных вызовов законодательство привело к расширению субъектного

состава публичной финансовой деятельности, включающего в себя не только органы публичной власти государства (субъектов Российской Федерации) и муниципальных образований, а также юридические лица, функционирующие на праве государственной (муниципальной) собственности, но и органы публичной власти, действующие на федеральных территориях, создаваемых в Российской Федерации.

В работе сделан вывод, что пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности в налоговой сфере имеют свои особенности проявления. Изучение вопросов правового регулирования налогового контроля позволило сделать вывод о том, что внешние пределы правового регулирования налогового контроля выражаются не только в НК РФ, устанавливающем основы его осуществления, но также и в нормативно-правовых актах органов власти, принимаемых ввиду экономической или политической необходимости, а также в судебных актах, раскрывающих сущность той или иной правовой нормы, регулирующей налоговые отношения и, в частности, налоговый контроль. Внутренние пределы налогового контроля включают в себя конкретные периоды времени, формы отчетности и иные документы, связанные с налоговым контролем и оформлением его результата, а также вид ответственности.

Установлено, что ограничения на осуществление налогового контроля и пределы правового регулирования налогового контроля являются двумя различными понятиями в праве. Ограничения на осуществление налогового контроля подразумевают временные или процедурные ограничения, которые могут быть установлены в связи с конкретными обстоятельствами (например, частичная мобилизация или контртеррористическая операция на той или иной территории).

В отличие от этого, пределы правового регулирования налогового контроля определяют собой рамки, в которых осуществляется налоговый

контроль и которые устанавливаются законодательством. То, что налоговый контроль не подпадает под действие некоторых законов, регулирующих в целом государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль в Российской Федерации, означает, что налоговый контроль имеет свои собственные правила и процедуры.

Ограничения и пределы правового регулирования налогового контроля являются двумя разными понятиями, которые должны быть четко различаемы. Ограничения в налоговом контроле – это, скорее, временные и процедурные меры, вводимые в связи с особыми обстоятельствами. Они не приостанавливают налоговый контроль полностью, а лишь изменяют процедуры, чтобы сделать налоговый контроль более устойчивым к обстоятельствам и кризисным ситуациям. Ограничения не затрагивают весь налоговый контроль, а лишь его отдельные аспекты.

Пределы в налоговом контроле – это устойчивые и постоянные рамки, устанавливаемые налоговым законодательством, а ограничения – это более гибкие инструменты внутри установленных пределов, меняющие отдельные правила проведения налогового контроля, но не затрагивающие его полностью.

Обосновано, что цифровые технологии выступают движущей силой, оказывающей влияние на публичные финансы, что способствует возникновению новой сущности публичной финансовой деятельности, включающей два взаимосвязанных компонента: материальный (направленный на стимулирование развития инноваций за счет публичных фондов денежных средств) и организационный (процедурный), связанный с применением цифровых инструментов и технологий в управленческой деятельности.

Доказано, что правовое регулирование цифровой валюты, майнинга, криптобиржи подпадает под финансово-правовое регулирование, но в ограниченных рамках: регулирование национальной цифровой валюты (цифрового рубля) и связанные с ней операции (эмиссия, обращение);

налоговое регулирование отношений, связанных с цифровой валютой и ее майнинга в рамках экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций; во внешнеэкономических сделках (в случаях применения цифровой валюты в качестве средства расчета или платежа). В остальных случаях, ввиду необходимости обеспечения финансовой безопасности государства и совершенствования подходов к формированию, распределению и использованию публичных фондов денежных средств, а также финансовому контролю, тенденция к расширению публичной финансовой деятельности в сфере цифровых валют, их выпуска и обращения есть, но их полное включение в сферу правового регулирования публичных финансов требует дальнейшего законодательного уточнения.

Выводы диссертации способствуют развитию методологической основы и категориального аппарата финансового права, а также совершенствованию финансового законодательства Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Международные акты

1. Европейская хартия местного самоуправления // Принята 15.10.1985 г., подписана от имени Российской Федерации 28.02.1996 г. Ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. – 1998. – № 15. – Ст. 1695 (вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 г.).
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Принята Генеральной Ассамблеей ООН на 51-м пленарном заседании 31 октября 2003 года) // СЗ РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

Нормативные правовые акты и иные официальные документы

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред. от 03.07.2020) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398; 2020. – № 11. – Ст. 1416.
4. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.
5. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 45. – Ст. 7061.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 52-ФЗ //СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; 2024. – № 33 (часть I). – Ст. 4933.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

8. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.

9. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

10. Федеральный закон от 23. 08. 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. – 1996. – № 35. – Ст. 4137.

11. Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. – 1999. – № 9. – Ст. 1096.

12. Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 08.08. 2001 № 129-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 33 (Часть I). – Ст. 3431.

13. Федеральный закон от 10.07.2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. – 2002. – № 28. – Ст. 2790.

14. Федеральный закон от 06 октября г. 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

15. Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 18. – Ст. 2117.

16. Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"» // СЗ РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6078.

17. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (часть I). – Ст. 6249.

18. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.

19. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

20. Федеральный закон от 04.11.2014 № 348-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. — № 45. – Ст. 6158.

21. Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос"» // СЗ РФ. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4341.

22. . Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2016. – № 27 (часть I). – Ст. 4169.

23. Федеральный закон от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании "Фонд развития территорий"» // СЗ РФ. – 2017. – № 31 (часть I). – Ст. 4767.

24. Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Налог на профессиональный доход"» // СЗ РФ. – 2018. – № 49 (часть I) . – Ст. 7494.

25. Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых и технологических инноваций в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5017.

26. Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 32 (часть I) . – Ст. 5018.

27. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5007.

28. Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории "Сириус"» // СЗ РФ. – 2020. – № 52 (часть I). – Ст. 8583.

29. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. – № 52 (часть I). – Ст. 8973.

30. Федеральный закон от 30.12.2021 № 436-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2022. – № 1 (часть I). – Ст. 5.

31. Федеральный закон от 25.02.2022 № 17-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Автоматизированная упрощенная система налогообложения"» // СЗ РФ. – 2022. – № 9 (часть I) . – Ст. 1249.

32. Федеральный закон от 12.07.2024 № 176-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2024. – № 29 (Часть III). – Ст. 4105.

33. Федеральный закон от 08.08.2024 № 223-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2024. – № 33 (Часть I). – Ст. 4919.

34. Федеральный закон от 30.11.2024 № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // СЗ РФ. – 2024. – № 49 (часть I, II, III, IV) . – Ст. 7410.

35. Федеральный закон от 31.07.2025 № 289-ФЗ «Об отдельных вопросах регулирования платформенной экономики в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 31. – Ст. 4643.

36. Федеральный закон от 31.07.2025 № 290-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2025. – № 31. – Ст. 4644.

37. Закон г. Москвы от 26.12.2007 № 53 «Об имущественной казне города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2008. – № 6.

38. Указ Президента РФ от 28.02.1995 № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 859.

39. Указ Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. – 1997. – 26 декабря. – № 247.

40. Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2019. – № 41. – Ст. 5700.

41. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. – 2018. – № 1 (ч. III). – Ст. 340.

42. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2021. – № 27 (часть II). – Ст. 5351.

43. Указ Президента РФ от 15.02.2024 № 124 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 "О развитии

искусственного интеллекта в Российской Федерации" и в Национальную стратегию, утвержденную этим Указом» // СЗ РФ. – 2024. – № 8. – Ст. 1102.

44. Указ Президента РФ от 28.02.2024 № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 10. – Ст. 1373.

45. Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. – 2018. – № 20. – Ст. 2817.

46. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах» // Парламентская газета. – № 32. – 01-07.07.2011.

47. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.02.2023 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета. – 2023. – 22 февраля.

48. Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)"» // СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 531.

49. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3258.

50. Постановление Правительства РФ от 25.12.2009 № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе "Управление"» // СЗ РФ. – 2010. – № 1. – Ст. 101.

51. Постановление Правительства РФ от 03.07.2012 № 680 «Об уставе федерального государственного бюджетного учреждения "Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере"» // СЗ РФ. – 2012. – № 28. – Ст. 3910.

52. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Управление

государственными финансами и регулирование финансовых рынков» // СЗ РФ. 2014. – № 18 (часть III). – Ст. 2166.

53. Постановление Правительства РФ от 16.09.2016 № 925 «О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами» // СЗ РФ. – 2016. – № 39. – Ст. 5649.

54. Постановление Правительства РФ от 12.09.2019 № 1192 «Об утверждении Правил принятия решения публично-правовой компанией "Фонд развития территорий" о финансировании или о нецелесообразности финансирования мероприятий, предусмотренных частью 2 статьи 13 1 Федерального закона "О публично-правовой компании "Фонд развития территорий" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 38. – Ст. 5306.

55. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. – 2022. – № 11. – Ст. 1715.

56. Постановление Правительства РФ от 16.05.2022 № 883 приоритет расширился для товаров, происходящих из Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, на равных условиях с товарами российского происхождения // СЗ РФ. – 2022. – № 21. – Ст. 3459.

57. Постановление Правительства РФ от 01.10.2022 № 1743 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336» // СЗ РФ. – 2022. – № 41. – Ст. 7076.

58. Постановление Правительства РФ от 20.10.2022 № 1874 «О мерах поддержки мобилизованных лиц» // СЗ РФ. – 2022. – № 43. – Ст. 7428.

59. Постановление Правительства РФ от 08.12.2022 № 2253 «Об утверждении Правил предоставления публично-правовой компанией "Фонд развития территорий" финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации за счет средств публично-правовой компании "Фонд развития территорий" на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры на 2023–2027 годы и о внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2022. – № 51. – Ст. 9229.

60. Постановление Правительства РФ от 16.03.2023 № 402 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // СЗ РФ. – 2023. – № 12. – Ст. 2047.

61. Постановление Правительства РФ от 04.09.2024 № 1222 «О мерах поддержки лицам, осуществляющим деятельность на отдельных территориях Курской области» // СЗ РФ. – 2024. – № 37. – Ст. 5577.

62. Постановление Правительства РФ от 23.12.2024 № 1875 «О мерах по предоставлению национального режима при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СЗ РФ. – 2024. – № 53 (часть I). – Ст. 8704.

63. Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы "Цифровая экономика Российской Федерации"» // СЗ РФ. – 2017. – № 32. – Ст. 5138.

64. Распоряжение Правительства РФ от 06.07.2018 № 1389-р Москва «О подписании Соглашения между правительствами прикаспийских государств о торгово-экономическом сотрудничестве» // СЗ РФ. – 2018. – № 29. – Ст. 4489.

65. Распоряжение Правительства РФ от 30.09.2018 № 2101-р «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» // СЗ РФ. – 2018. – № 42 (часть II). – Ст. 6480.
66. Распоряжение Правительства РФ от 14.08.2019 № 1797-р «Об утверждении Стратегии развития экспорта услуг до 2025 года» // СЗ РФ. – 2019. – № 33. Ст. 4850.
67. Распоряжение Правительства РФ от 27.11.2021 № 3363-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года» // СЗ РФ. – 2021. – № 50 (часть IV). – Ст. 8613.
68. Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2024 г. № 4146-р // https://www.economy.gov.ru/material/file/3b8e3a39329ce7949978d271195fdb6d/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rf_na_period_do_2030_goda_s_prognozom_do_2036_goda.pdf (дата обращения: 15.04.2025).
69. Приказ Минфина России от 01.12.2010 № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению» [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.11.2023).
70. Приказ Минфина России от 28 августа 2014 г. № 84н «Об утверждении Порядка определения стоимости чистых активов» // Российская газета. – 2014. – 24 октября.
71. Приказ Минфина России от 15 июня 2021 г. № 84н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета государственных финансов "Государственная (муниципальная) казна"» [Электронный ресурс] // Доступ: Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.11.2023).

72. Приказ Казначейства России от 14.01.2022 № 10 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации на 2022–2024 годы» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.08.2024).

73. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях (в связи с изменениями бюджетного законодательства в 2021–2022 годах). [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов РФ: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/12/main/Metodrekomendatsii_1-7.pdf (дата обращения: 12.10.2024).

74. Типовой порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации и методические рекомендации к нему (проект) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов РФ: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=120201-tipovoi_poryadok_razrabotki_ryealizatsii_i_otsenki_effektivnosti_gosudarstvennykh_programm_subekta_rossiiskoi_federatsii_i_metodicheskie_rekomendatsii_k_nemu_proekt (дата обращения: 23.03.2025).

75. Заключение по Федеральному закону «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Сайт системы обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»): https://sozd.duma.gov.ru/bill/639663-8 (дата обращения: 02.02.2024).

76. Обзор недостатков и нарушений, выявленных Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере в субъектах

Российской Федерации в 1 полугодии 2021 года. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Казначейства России: https://roskazna.gov.ru (дата обращения: 12.02.2024).

77. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов // [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов РФ: https://minfin.gov.ru/ (по состоянию на 02.10.2024). (дата обращения: 02.02.2024).

78. Постановление Правительства Тамбовской области от 20.12.2022 № 215 «О внесении изменений в Порядок предоставления из бюджета Тамбовской области субсидии в виде имущественного взноса в имущество публично-правовой компании "Фонд развития территорий"» [Электронный ресурс] // http://publication.pravo.gov.ru/document/6800202212220001 (дата обращения: 23.05.2024).

79. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 17.03.2020 № 02-09-09/20248 на обращение «О признании нецелевым (неэффективным) использованием средств субсидии, предоставленной муниципальному образованию для нужд жилищно-коммунального хозяйства» [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

80. Письмо Минстроя России от 27.04.2018 № 19369-НС/07 [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

81. Письмо Минфина России от 02.08.2024 № 06-09-05/72380 [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

82. Письмо Минэкономразвития России от 28.05.2019 № Д22и-17463 [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

83. Письмо ФНС России от 12.01.2012 № ОА-4-13/85@ «О заключении соглашений о ценообразовании для целей налогообложения» [Электронный ресурс] // https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/about_nalog/3883212/

84. Доклад Банка России «Криптовалюты: тренды, риски, меры» [Электронный ресурс] // URL: https://www.cbr.ru/content/document/file/132241/consultation_paper_20012022.pdf (дата обращения: 20.08.2024).

85. Доклад Банка России «Применение искусственного интеллекта на финансовом рынке» [Электронный ресурс] // URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/156061/Consultation_Paper_03112023.pdf (дата обращения: 03.10.2024).

86. Доклад Банка России «Допуск финансовых инструментов на рынок: направления оптимизации» от 2026 г. [Электронный ресурс] // https://cbr.ru/content/document/file/187227/consultation_paper_17022026_28.pdf (дата обращения: 01.03.2026).

87. Доклад для общественных консультаций Банка России «Национальная цифровая инфраструктура финансового рынка» [Электронный ресурс] // https://cbr.ru/Content/Document/File/182908/Consultation_Paper_24092025.pdf (дата обращения: 01.03.2026).

88. Основные направлений развития финансового рынка Российской Федерации на 2026 год и период 2027 и 2028 годов // Вестник Банка России. – 2026. – № 2.

Нормативные правовые акты и официальные документы, утратившие силу

89. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // СУ РСФСР. – 1918. – № 51. – Ст. 582.

90. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года) // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. – 1936. – № 283.
91. Федеральный закон от 02.12.2009 № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» // СЗ РФ. – 2009. – № 49 (часть I, II). – Ст. 5869.
92. Закон Свердловской области «О государственной казне Свердловской области» от 22.11.1999 № 31-ОЗ // Собрание законодательства Свердловской области. – 1999. – № 11. – Ст. 1042.
93. Постановление Пленума ЦК КПСС от 29.09.1965 «Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» // Авангард. – 1965 – № 119 (4665).
94. Постановление Совета министров СССР «Об утверждении Положения о Государственном комитете цен Совета Министров СССР» № 379 от 14.06.1971 г. // Собрание постановлений Правительства СССР. – 1971. – № 11. – Ст. 87.
95. Указ Президента РФ от 03.12.1991 № 297 «О мерах по либерализации цен» // Ведомости РСФСР. – 1991. – № 52. – Ст. 1878.
96. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (утв. Минфином России) [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».
97. Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 №1632-р (утрат. силу) // СЗ РФ. – 2017. – № 32. – Ст. 5138.

Судебная практика

98. Постановление Верховного Суда РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на

федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Российская газета. – 1992. – 11 января.

99. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.06.2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2004. – № 4.

100. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.11.1997 № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21.07.1995 г. № 1090-1 ГД "О некоторых вопросах применения Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и от 11 октября 1996 г. № 682-II ГД "О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации"» [Электронный ресурс] // https://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_547.htm (дата обращения: 20.05.2025).

101. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21.03.1997 г. № 5-П // СЗ РФ. – 1997. – № 13. – Ст. 1602.

102. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.06.2019 № 22-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 3 пункта 8 статьи 346.43, статьи 346.47 и пункта 1 статьи 346.48 Налогового кодекса Российской Федерации, а также положений Закона Мурманской области "О патентной системе налогообложения на территории Мурманской области" в связи с

жалобой гражданина С.А. Глухова» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2019. – № 4.

103. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2005. – № 4.

104. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года "О дорожных фондах в Российской Федерации"» // СЗ РФ. – 1996. – № 29. – Ст. 3543.

105. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года "О федеральных органах налоговой полиции"» // СЗ РФ. – 1997. – № 1 – Ст. 197.

106. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса РФ в связи с запросами администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2803.

107. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2009 № 10-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного

технического университета)» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 4.

108. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.11.2020 № 46-П «По делу о проверке конституционности подпункта 1 пункта 4 статьи 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества "Московская шерстопрядильная фабрика"» [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

109. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2022 № 13-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 2 статьи 256 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Санкт-Петербурга и жалобой государственного унитарного предприятия "Топливно-энергетический комплекс Санкт-Петербурга"» [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

110. Постановление Конституционного Суда РФ № 14-П/2023 от 03.04.2023 по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 статьи 428 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина К.В. Матюшова, город Санкт-Петербург [Электронный ресурс] // https://sudact.ru/law/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-03042023-n/ (дата обращения: 12.03.2024).

111. Определение Верховного Суда РФ № 306-ЭС14-2202 от 22.10.2014 [Электронный ресурс] // URL: https://sudact.ru/ (дата обращения: 18.08.2023).

112. Определение Верховного Суда РФ от 20.04.2021 по делу № 78-КГ21-12-К3, 2-6779/2019 [Электронный ресурс] // https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-grazhdanskim-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-20042021-po-delu-n-78-kg21-12-k3-2-67792019/ (дата обращения: 10.03.2024).

113. Определение Конституционного Суда РФ от 13 июня 2006 г. № 194-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса администрации

Сахалинской области о проверке конституционности абзаца второго пункта 5 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2006. – № 5.

114. Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2009 № 939-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Южного федерального университета на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 251 и 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и статей 41 и 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

115. Определение Конституционного Суда РФ от 8.11.2018 № 2725-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб общества с ограниченной ответственностью "АГРУПП" на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 8 статьи 75, пункта 1 статьи 388 и подпункта 1 пункта 1 статьи 394 Налогового кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ: Правовой портал «Гарант.ру».

116. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 09.08.2021 № 305-ЭС21-5801 по делу № А40-303652/2019 [Электронный ресурс] // https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-ekonomicheskim-sporam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-09082021-n-305-es21-5801-po-delu-n-a40-3036522019/ (дата обращения: 12.03.2025).

117. Определение Верховного Суда РФ по делу № 306-ЭС20-18969 от 14.12.2020, общество с ограниченной ответственностью «Инженерные сети» взыскало с Департамента муниципального имущества администрации Волгограда в пользу общества с ограниченной ответственностью «Инженерные сети» неосновательное обогащение в размере 338 539,70 руб., проценты за пользование чужими денежными средствами в размере 55 638,01 руб. и с Комитета по управлению государственным имуществом Волгоградской

области за неосновательное обогащение – 3 146 706,62 руб., проценты за пользование чужими денежными средствами в размере 662 878,05 руб. [Электронный ресурс] // Доступ: Правовой портал «Гарант.ру».

118. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела 1 части Гражданского кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

119. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 49 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации о заключении и толковании договора» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2019. – № 2.

120. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. – 2006. – № 8.

121. Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 03.06.2024 №21АП-519/2024 по делу № А83-22315/2023 [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

122. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23.01.2024 № Ф02-7539/2023 по делу № А58-4021/2023 [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

123. Решение Арбитражного суда Иркутской обл. от 3.12.2021 г. по делу № А19-20065/2021 [Электронный ресурс] // https://sudact.ru/arbitral/doc/o9jpJEZwnKC/ (дата обращения: 10.03.2024).

Научная и учебная литература

124. Авакьян, С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М., – 2000. – 528 с.

125. Алексеев, С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 752 с.

126. Алексеев, С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Юридическая литература, 1966. – 187 с.

127. Алексеев, С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М.: Юрид. лит., 1989. – 286 с.

128. Аристотель «Метафизика» / перевод А.В. Кубицкого, 1934. – 348 с.

129. Аристотель. Сочинения: В 4 т. – Т. 4. – М.: Мысль, 1983. – 830 с.

130. Артхашастра или Наука политики. Перевод с санскрита. Издание подготовил В.И. Кальянов. – Москва-Ленинград: Издательство Академии наук СССР. 1959. [Электронный ресурс] // Доступ: https://djvu.online/file/f5YpZzu4vfStV (дата обращения: 01.10.2024).

131. Астафьев, П.Е. Избранные произведения : Философия. Психология. Культура – М.: Институт Наследия, 2021. – 590 с.

132. Бадью, А. Загадочное отношение философии и политики. – М.: Изд-во ИОИ, 2013. – 112 с.

133. Бартенев, С.А. История экономических учений: Учебник. – М.: Экономистъ, 2003. – 480 с.

134. Бахрах, Д.Н., Российский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с.

135. Безуглов, А.А., Солдатов, С.А. Конституционное право России. – Т. 1 – 750 с.

136. Бельский, К.С. Пропедевтика финансового права. Избранные произведения : в 2 т. – М., 2020. – Т. 2. – 516 с.

137. Благосостояние для всех : [Пер. с нем.] / Людвиг Эрхард; Акад. нар. хоз-ва при Правительстве Рос. Федерации. – М.: Дело, 2001. – 332 с.

138. Болтинова, О.В. Бюджетное право : учеб. пособие. – М.: Норма, 2009. – 287 с.

139. Буфетова, Л.П. История экономики зарубежных стран (история рынков и рыночных институтов : учеб. пособие 3-е изд., доп. / под ред. Г.М. Мкртчяна; Навосиб. гос. ун-т. – Новосибирск : ИПЦ НГУ, 2018. – Доступ: URL: https://www.iprbookshop.ru/96035.html (дата обращения: 10.01.2023).

140. Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. – М.: Проспект, 2018 [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

141. Васьковский, Е.В. Руководство к толкованию и применению законов. Для начинающих юристов. – М.: Юрид. бюро «Борец», 1997. – 792 с.

142. Визир, П.И., Урсул, А.Д. Диалектика определенности и неопределенности. – Кишинев: Штиинца. – 124 с.

143. Винницкий, Д.В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 395 с.

144. Вишнев, С.М. Основы комплексного прогнозирования. – М.: Наука, 1977. – 287 с.

145. Гаджиев, Г.А. Онтология права: (критическое исследование юридического концепта действительности) : монография / Г.А. Гаджиев. – М.: Норма, 2013. – 320 с.

146. Гегель; под ред. А. Деборина и Д. Рязанова ; Институт К. Маркса и Ф. Энгельса. Энциклопедия философских наук. Ч. 3. Философия духа = Философия духа / пер. Б.А. Фохта. – Москва; Ленинград : Гос. изд-во, [1929], 1956. – 371 с.

147. Гегель, Г.В.Ф. Наука логики. В 3-х томах. – Т. 1. – М.: Мысль, 1970. – 501 с.

148. Гегель, Г.В.Ф. Философия права [Пер. с нем.] / Георг Вильгельм Фридрих Гегель; [Авт. вступ. ст., с. 3–43, и примеч. В.С. Нерсесянц]; АН СССР, Ин-т философии. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.

149. Гизо, Ф. История цивилизации в Европе. Пер. с франц. Изд. 3-е без перемен. – М.: ИД «Территория будущего», 2007. – 336 с.

150. Годме, П.-М. Финансовое право / Поль-Мари Годме; пер. с фр. Р.О. Халфиной. – М.: Прогресс, 1978. – 429 с.

151. Глебов, А.П. Понятие и структура функций социалистического государства. – Воронеж, 1974. – 188 с.

152. Гражданское право: Учебник / Отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. – М.: Проспект, 2005. – Т. 1. – 773 с.

153. Гражданское право: Учебник. В 2 т. / Под ред. Б.М. Гонгало. Т. 2. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2017. – 602 с.

154. Гурвич А.М. Советское финансовое право. [Учеб. пособие для юрид. высш. учеб. заведений] / Моск. юрид. ин-т. – М.: Госюриздат, 1952. – 324 с.

155. Гусейнов, Р.М. Экономическая история. История экономических учений : учебник / Р.М. Гусейнов, В.А. Семенихина. – М.: Омега – Л, 2006. – 393 с.

156. Дегтярев, А.А. Основы политической теории. – М.: Высшая Школа, 1998. – 238 с.

157. Декарт, Р. Начала философии. – М.: Современный гуманитарный университет, 2004. – 134 с.

158. Запольский, С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права : монография / С.В. Запольский. – М.: Эксмо, 2008. – 153 с.

159. Запольский, С.В. Теория финансового права : Научные очерки. – М.: РАП, 2010. – 371 с.

160. Иеринг, Р. Интерес и право: Правоспособность учредителей. Интерес и право. Непреодолимая сила: пер. с нем. / соч. Рудольфа фон Иеринга. – Ярославль : Тип. Яросл. губ. зем. управы, 1880. – 268 с.

161. История экономических учений : учебник для среднего профессионального образования / под ред. И.Н. Шапкина, А.С. Квасова. – М.: Издательство «Юрайт», 2024. – 372 с.

162. Кант, И. Сочинения. В 8-ми томах. – Т. 1. – М.: ЧОРО, 1994. – 543 с.

163. Кейнс, Дж. М. Избранные произведения. – М.: Экономика, 1993. – 543 с.

164. Ковнир, В.Н. Экономическая история России : учебник для вузов / В.Н. Ковнир. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт. 2025. – 407 с.

165. Комягин, Д.Л. Бюджетное право : учебник для вузов / К63. Д.Л. Комягин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – 593 с.

166. Конотопов, М.В. История экономики России : учебник / М.В. Конотопов, С.И. Сметанин. – 7-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2008. – 351 с.

167. Конституционное право / Конституционное право Российской Федерации / Учебник под общ. ред. Н.В. Витрука. – М.: Норма, 2010. – 655 с.

168. Крохина, Ю.А. Налоговое право : учебник для среднего профессионального образования / Ю.А. Крохина. – 10-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2025. – 503 с.

169. Крохина, Ю.А. Финансовое право России : учеб. для вузов / Ю.А. Крохина. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2007. – 688 с.

170. Крохина, Ю.А. Бюджетное право России : учебник для вузов / Ю.А. Крохина. 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2025. – 367 с.

171. Кузык, Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : Учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. – 4-е изд., перераб и доп. – М.: Экономика, 2011. – 604 с.

172. Кулишер, И.М. История экономического быта Западной Европы. – Т. 2. : Госиздат, 1926. – 495 с.

173. Курс финансового права : [с биогр. очерком автора] / [Соч.] Иннокентия Патлаевского, орд. проф. Новорос. ун-та. Одесса : тип. «Одес. Вестника», 1885. [2], XIV. – 395 с.

174. Кучеров, И.И. Налоговое право России. – М.: ЮрИнфоР. 2001. – 358 с.

175. Лаэртский, Диоген. О жизни, учениях и изречениях знаменитых философов. М., 1976 [Электронный ресурс] // Доступ: https://azbyka.ru/otechnik/filosofija/o-zhizni-uchenijah-i-izrechenijah-znamenityh-filosofov/ (дата обращения: 12.02.2024).

176. Лейбниц, Г.В. Сочинения в четырех томах: Т. 3. /Ред. и сост., авт. вступит. статей и примеч. Г.Г. Майоров и Л.Л. Субботин; перевод Я.М. Боровского и др. – М.: Мысль, 1984. – 734 с.

177. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. М.: Политиздат, 1969. – Т. 32. – Май-июль 1917 [Электронный ресурс] // Доступ: URL: https://ru.wikisource.org/wiki/Неминуемая_катастрофа_и_безмерные_обещания_(Ленин).

178. Логика : учебник для студентов юридических вузов и факультетов / Е.А. Иванов. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2007 [Электронный ресурс] // Доступ: https://azbyka.ru/otechnik/Spravochniki/logika-ivanov/2_11 (дата обращения: 12.02.2024).

179. Майбуров, И.А. Теория и история налогообложения : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Налоги и налогообложение» / И.А. Майбуров, Н.В. Ушак, М.Е. Косов. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 424 с.

180. Малько, А.В., Шундиков К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. – Саратов, 2003. – 294 с.

181. Марченко, М.Н. Теория государства и права. – М.: Проспкт, 2008. – 285 с.

182. Материалисты древней Греции : собрание текстов Гераклита, Демокрита и Эпикура / [Общая ред. и вступ. ст. проф. М.А. Дынника]; Акад. наук СССР. Ин-т философии. – Москва : Госполитиздат, 1955. – 239 с.

183. Михайлов, С.В. Категория интереса в российском гражданском праве. – М.: Статут, 2002. – 203 с.

184. Монтескье, Ш-Л. Избранные произведения. – М., 1955. – 800 с.

185. Найт, Ф.Х. Риск, неопределенность и прибыль / пер. с англ. – М.: Дело. 2003. – 395 с.

186. Налоговая история : [учебное пособие] / А.В. Шкред, Н.Ю. Андреев, С.В. Меркулов [и др.] ; под общей редакцией А.В. Шкреда. – М.: ИНТУИТ.РУ, 2020. – 703 с.

187. Налоговое право Республики Казахстан. Общая часть : учеб. / А.И. Худяков. – Алматы : ТОО., НОРМА-К, 2003. – 512 с.

188. Налоговое право : Учебник для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Альпина Паблишер, 2017. – 796 с.

189. Налоговый процесс / Н.Д. Эриашвили и др. – М.: Огни, 2018. – 376 с.

190. Никулин, Д.В. Предел и беспредельное/История философии. Запад-Россия-Восток. Книга первая. Философия древности и средневековья. – М.: Греко-латинский кабинет, 1995. – 480 с.

191. Нозик, Р. Анархия, государство и утопия. – М.: ИРИСЭН, 2008. – 624 с.

192. Нудненко, Л.А. Конституционное право России. Учебник. – М.: Юрайт, 2011. – 581 с.

193. Озеров, И.Х. Финансовое право : конспект лекций. Бюджет, формы взимания и местные финансы. – М.,1901. – 352 с.

194. Памятники русского права / под ред. заслуж. деят. науки, проф. С.В. Юшкова. М.: государственное издательство юридической литературы. – 1952.

195. Пансков, В.Г. Налоги и налоговая система Российской Федерации. – М.: Финансы и статистика, 2005. – 464 с.

196. Петров, А.В. Тоталитаризм: уроки прошлого: учебно-методическое пособие / А.В. Петров; М-во образования и науки Российской Федерации, ФГБОУ ВПО «ИГУ», Ист. фак. Иркутск: Изд-во Иркутского гос. ун-та, 2011. – 136 с.

197. Пискотин, М.И. Советское бюджетное право. – М., 1971. – 312 с.

198. Правовые основы регулирования финансовой деятельности : учебник для среднего профессионального образования / Е.М. Ашмарина [и др.] под редакцией Е.М. Ашмариной. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2024. – 374 с.

199. Предпринимательское право : учебник: в 2 т. / А.Ю. Бушев, О.А. Городов, Д.А. Жмулина и др.; под ред. В.Ф. Попондопуло. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2023. – Т. 1. [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

200. Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, новое измерение для России: в 2 т. Т. 2. /науч. ред. А.Д. Радыгин. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. – 485 с.

201. Придворов, Н.А. Институт свободы совести и свободы вероисповедания в праве современной России. – М.: Юриспруденция, 2007. – 123 с.

202. Проблемы теории государства и права : учеб. пособие / под ред. М.Н. Марченко. М.: Юристъ, 2005. – 656 с.

203. Публичное право : учеб. для юрид. фак. и вузов / Ю.А. Тихомиров. М.: Бек, 1995. – 485 с.

204. Ровинский, Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е.А. Ровинский. – М.: Госюриздат, 1960. – 193 с.

205. Родионова, В.М., Шлейников, В.И. Финансовый контроль. – М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2002. – 319 с.

206. Рябова, Е.В. Бюджетное устройство Российской Федерации. 2-е изд., пер и доп. Учебное пособие для вузов / Е.В. Рябова. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательства Юрайт, 2024. – 249 с.

207. Селигман, Э. и Стурм, Р. Этюды по теории налогообложения (перевод студ. Гефдинга В.И Никольскаго Б.) / под ред. проф. Фридмана М.Н. – С.-Петербург: Типография «Правда», 1908. – 200 с.

208. Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. 5-е изд., испр. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. – 512 с.

209. Смит, А. Исследование о природе и причинах богатства народов [Текст] / [Вступ. статья и коммент. канд. экон. наук В. С. Афанасьева]. – М.: Соцэкгиз, 1962. – 684 с.

210. Смит, А. Исследование о природе и причинах богатства народов / Адам Смит [перевод с английского]. – М.: Издательство АСТ, 2017. – 1072 с.

211. Советское административное право: основы управления народным хозяйством / под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, М.И. Пискотина. – М.: Юрид. лит.,1981. – 279 с.

212. Советское гражданское право / под ред. О.А. Красавчикова. – М., 1972. – Т. 1. – 447 с.

213. Соколова, Э.Д. Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – 136 с.

214. Соколова, Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юриспруденция, 2019. – 272 с.

215. Сорокин, П.А. Социальная и культурная динамика / Пер. с англ., вст: статья и комментарии В.В. Сапова. – М.: Астрель, 2006. – 1054 с.

216. Сочинения: в 30 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1954. Т 1. – 699 с.

217. Смирнов, В.Г. Функции советского уголовного права: (Предмет, задачи и способы уголовно-правового регулирования) / Ленингр. ордена Ленина гос. ун-т им. А.А. Жданова. – Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1965. – 188 с.

218. Спиноза, Б. Избранные произведения. – Т. 2. М., 1957. – 727 с.

219. Теория государства и права : учебное пособие / Г.А. Борисов; Белгородский гос. ун-т, Каф. теории и истории государства и права. – Белгород : БелГУ, 2006. – 238 с.

220. Теория и история налогообложения : учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности «Налоги и налогообложение» / С. В. Барулин. – М.: Экономистъ, 2006. – 319 с.

221. Тимошина, Т.М. Экономическая история России : Учебное пособие / под ред. проф. М.Н. Чепурина. – 15-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО Юстицинформ. 2009. – 424 с.

222. Тихомиров, Ю.А. Публичное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 485 с.

223. Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции. – М., 2001. – 355 с.

224. Толкушкин, А.В. История налогов в России. – М.: Магистр: ИНФРА-М, 2011. – 477 с.

225. Тория, Р.А. Финансовое право: учебное пособие для студентов экономических специальностей всех форм обучения / Р.А. Тория. Сыктывкар: Сыктывкарский лесной институт, 2004. – 100 с.

226. Трубецкой, Е.Н. Энциклопедия права (Издание по запискам студентов. Киев, 1906). – СПб.: Юрид. ин-т, 1998. – 217 с.

227. Филиппова, С.Ю. Частноправовые средства организации и достижения правовых целей. – М.: Статут, 2011. – 320 с.

228. Финансовая система государства: [учеб. пособие] / Н.Ю. Исакова, Е.Г. Князева, Л.И. Юзвович, Н.Н. Мокеева; М-во образования и науки Рос. Федерации, рал. федер. ун-т. – Екатеринбург : зд-во рал. ун-та, 2015. – 84 с.

229. Финансовое право: учебник / А.Ю. Ильин и др.; под ред. И.И. Кучерова. – М.: Эксмо, 2011. – 340 с.

230. Финансовое право (право публичных финансов): доктрина, законодательство, судебная практика, сравнительно-правовой анализ : учебник / Д.В. Винницкий, Е.А. Захаров, М.И. Зимулькин и др.; под науч. ред. Д.В. Винницкого. Институт права БРИКС. – М.: Юстицинформ, 2023. – Т. I. [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

231. Финансовое право : Учеб. пособие / Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. – 2-е изд., испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2000. – 303 с.

232. Финансовое право : учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2012. – 256 с.

233. Финансовое право : учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. С.В. Запольского. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2015. Серия: Бакалавр. Академический курс. – 575 с.

234. Финансовое право в вопросах и ответах : учебное пособие / Е.Ю. Грачева, М.Ф. Ивлиева, Э.Д. Соколова; отв. ред. Е.Ю. Грачева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект. 2017. – 301 с.

235. Финансовое право Российской Федерации: Учебник / отв. ред. М.В. Карасева. – М.: Юристъ, 2004. – 576 с.

236. Финансовое право. Учебник / под ред. проф. Е.Ю. Грачевой. – М.: Право и закон, КолоС, 2003. – 256 с.

237. Финансовое право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / А.Б. Быля, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. – М.: Проспект, 2010. – 520 с.

238. Финансовое право : учеб. пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова. – М.: Норма. 2007. – 510 с.

239. Финансовое право : учебник / отв. ред. и авт. предисл. – проф. С.В Запольский. 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юридическая фирма «Контракт» : Волтерс Клувер, 2011. – 759 с.

240. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2017. – 800 с.

241. Финансовое право : учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ. 2001. – 495 с.

242. Худяков, А.И. Финансовое право Республики Казахстан : Общ. часть : [Учеб. для юрид. вузов] / А. Худяков. – Алматы : Каржы-каражат, 1995. – 220 с.

243. Худяков, А.И. Избранные труды по финансовому право / сост. М.К. Сулейменов, Е.В. Порохов, М.В. Карасёва, А.Т. Шаукенов. – СпБ.: Издательство «Юридический центр-Пресс», 2010. – 466 с.

244. Черноголовкин, Н.В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юрид. лит., 1970. – 215 с.

245. Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). – М.: Фирма «СПАРК». 1995. – 461 с.

246. Шохин, С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. – М.: Финансы и статистика, 1999. – 350 с.

247. Эрлих, О. Основоположение социологии права / Пер. с нем. М.В. Антонова; под ред. В.Г. Графского, Ю.И. Гревцова. – СПб: ООО «Университетский издательский консорциум», 2011. – 704 с.

248. Эрхард, Л. Благосостояние для всех. М. 1991. – 336 с.

249. Юткина, Т.Ф. Налоги и налогообложение : Учеб. для студентов вузов, обучающихся по экон. спец. / Т.Ф. Юткина. – 2. изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 574 с.

250. Янжул, И.И. Основные начала финансовой науки : Учение о гос. доходах / И.И. Янжул. – 4-е изд., изм. и доп. – Санкт-Петербург : тип. И. Стасюлевича, 1904. – IV. – 500 с.

251. История философии: Запад – Россия – Восток : учеб. для студентов высш. учеб. заведений / под ред. Н.В. Мотрошиловой. 3-е изд. – М.: Греко-латинский кабинет, 2000. – Кн. 1: Философия древности и средневековья. – 480 с.
252. Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования : научно-практическое пособие / под ред. И.И. Кучерова, С.А. Синицына. – М.: Норма : ИЗиСП, 2026. – 376 с.

Сборники и монографии

253. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики : монография. – М.: Проспект, 2021. – 246 с.
254. Агамиров, К.В. Юридическое прогнозирование как фактор совершенствования российской правовой системы / К.В. Агамиров; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. – М.: Проспект, 2021. – 528 с.
255. Административное ценообразование России: история и перспективы развития : монография / С.Н. Братановский, С.Н. Зайкова. – М.: РУСАЙНС, 2018. – 218 с.
256. Блокчейн на пике хайпа: правовые риски и возможности / А.Ю. Иванов (рук. авт. колл.), М.Л. Башкатов, Е.В. Галкова и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики», Ин-т права и развития ВШЭ – Сколково. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – 240 с.
257. Горбунова, О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России: научно-популярная монография. – М.: ООО «Издательство “Элит”», 2012. – 294 с.
258. Демин, А.В. «Мягкое право»: практика применения в контексте российского и международного права / А.В. Демин. – 2018. – 57 с.

259. Интересы и право : монография / С.А. Дробышевский, Т.В. Протопопова, А.П. Ребушев. – Красноярск: Сиб. фед. ун-т, 2022. – 124 с.

260. Исмаилов Н.О. Концепция справедливости : монография / Н.О. Исмаилов. – М.: ЦИУМиНЛ, 2014. – 207 с.

261. Казна и бюджет : колл. монография / Под общ. ред. Д.Л. Комягина – М.: Наука, 2014. – 501 с.

262. Кучеров, И.И. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / И.И. Кучеров, О.Ю. Судаков, И.А. Орешкин; под ред. проф. И.И. Кучерова, Федер. прогр. книгоизд. России. – М.: Центр ЮрИнфоР, 2001. – 254 с.

263. Кучеров, И.И., Поветкина, Н.А. Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее : монография. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД «Юриспруденция», 2022. – 272 с.

264. Очерки финансово-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. – М. Харьков, 2011. – 592 с.

265. Пиликин, Г.Г. Становление финансового права России (теория и практика особой формы публичного права) : монография / Г.Г. Пиликин; под общ. ред. проф. С.В. Запольского. – М.: ООО «Юридическая фирма Контракт», 2017. – 352 с.

266. Поветкина, Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / под ред. И.И. Кучерова. – М.: ИЗиСП, Контракт, 2016. – 344 с.

267. Принципы финансового права: монография / И.А. Цинделиани, А.Д. Селюков, Т.А. Вершило; ред. И.А. Цинделиани; Рос. гос. ун-т правосудия. – М.: Проспект, 2022 – 557 с.

268. Рыбакова, С.В. Правовое регулирование участия кредитных организаций в финансовой деятельности государства (опыт современной России):

монография / С.В. Рыбакова; под ред. Н.И. Химичевой; Федеральное агентство по образованию, ГОУВПО «Тамб. гос. ун-т им. Г.Р. Державина». Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2009. – 250 с.

269. Рыбакова, С.В. Финансовое и банковское право (теоретические аспекты соотношения) / С.В. Рыбакова; по ред. Н.И. Химичевой; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОСУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. – 172 с.

270. Савина, А.В. Дозволение как способ правового регулирования бюджетных отношения: монография / А.В. Савина; отв. ред. д.ю.н. С.В. Рыбакова. – М.: ИД «Юриспруденция», 2023. – 160 с.

271. Санникова, Л.В., Харитонова, Ю.С. Цифровые активы: правовой анализ : монография. – М.: 4 Принт, 2020. – 303 с.

272. Современные проблемы развития предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом : монография / к пятилетию Журнала предпринимательского и корпоративного права; Н.Ю. Андреев, Л.Л. Арзуманова, В.С. Белых [и др.]; под общ. ред. В.А. Вайпана, М.А. Егоровой. М.: Юстицинформ, 2021. – 672 с.

273. Становление финансового права России (теория и практика особой формы публичного права) : монография / Г.Г. Пиликин; под общ. ред. проф. С.В. Запольского. – М.: ООО «Юридическая фирма контракт», 2017. – 350 с.

274. Тихомиров, Ю.А. Современное публичное право : монограф. Учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: Эксмо, 2008. – 446 с.

275. Томтосов, А.А. Цена гражданско-правового договора: монография. – М.: Юстицинформ, 2023. – 208 с.

276. Финансовое право в условиях развития цифровой экономики: монография / под ред. И.А. Цинделиани. – М.: Проспект, 2019. – 320 с.

Статьи в научных журналах и сборниках

277. Авакьян, С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. – 2003. – № 11. – С. 163–166.

278. Акопян, О.А. Изменение границ правового регулирования в финансовом праве // Журнал российского права. – 2012. – № 6 [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

279. Акопян, О.А. Некоторые финансово-правовые аспекты регулирования ценообразования // Финансовое право. – 2022. № 2. – С. 3-8.

280. Алиев, Б.Х., Эльдарушева, М.Д. Налоговая политика государства: сущность, механизм реализации и перспективы // Финансы и кредит. – 2014. – № 40 (616). – С. 27–36.

281. Алтухов, А.В., Кашкин, С.Ю. Правовая природа цифровых платформ в российской и зарубежной доктрине // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – № 7 (128). – С. 86–94.

282. Арельяно, К., Бай, Ю., и Кехо, П.Дж. Финансовые трения и колебания волатильности // Журнал политической экономии. – 2019. – 127 (5) [Электронный ресурс] // https://www.nber.org/papers/w22990 (дата обращения: 01.10.2022).

283. Арзуманова, Л.Л. Финансовая политика как составная часть государственной политики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – № 4 (4). – С. 115–119.

284. Артемов, Н.М., Ситник, А.А. Право денежного обращения в системе финансового права// Российское право: образование, практика, наука. – 2014. – № 1 (82). – С. 47–54.

285. Артюхин, Р.Е. Вопросы развития бюджетного права. Публичные финансы и финансовое право: сборник научных трудов к 10-летию кафедры

финансового права Высшей школы экономики / под ред. А.Н. Козырина. – М.: НИУ ВШЭ, 2012. – 674 с.

286. Ашмарина, Е.М. Соотношение институтов предпринимательского и финансового права на примере правового обеспечения финансового контроля // Вопросы экономики и права. – 2016. – № 94. – С. 37–43.

287. Ашмарина, Е.М., Савельев, В.Н. Значение принципов права для системного урегулирования публичных финансов (финансово-правовые аспекты) // Вопросы экономики и права. – 2019. – № 127. – С. 17–21.

288. Бакаева, О.Ю., Погодина, Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. – 2011. – № 4 (172). – С. 36–47.

289. Баранов, В.М. Деструктивное воздействие права на национальные интересы // Журнал российского права. – 2005. – № 12. – С. 84–87.

290. Батарин, А.А., Пономарёва, К.А. Тотальная фискализация безналичных платежей: новые возможности для налогового контроля // Налоговая политика и практика. – 2024. – № 12 (264). – С. 44–48.

291. Беликов, Е.Г. Социальная направленность принципа сочетания убеждения и принуждения в финансовом праве // Финансовое право. – 2016. – № 8. – С. 6–10.

292. Белов, В.А., Скворцов, О.Ю. Справедливость vs свобода = право: антагонистическое противоречие и его решение // Закон. – 2023. – № 2. – С. 120–130.

293. Белякович, Е.В. Понятие и пределы правового регулирования // Сибирский юридический вестник. – № 4 (35). – 2006. – С. 3–9.

294. Березина, Е.А. Использование программных агентов в юридической практике / Е. А. Березина // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18, № 7. – С. 71–85.

295. Бирюкова, Э.Р. Понятие «эффективность» в сфере государственного управления // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2020. – № 1. – С. 419–422.

296. Болтинова, О.В. К вопросу о понятии «финансовые обязательства государства» // Lex russica (Русский закон) . – 2008. – № 1. – С. 124–131.

297. Бородавина, М.К., Рыбакова, С.В., Савина, А.В., Хахулина, А.П. К вопросу о финансовой неопределенности // Правоприменение. 2020. – Т. 4. – № 1. – С. 75–84.

298. Брызгалин, А.В., Берник, В.Р., Головкин, А.Н. Налоговый контроль и производство по делам о налоговых правонарушениях. Теория и практика применения, гл. 14 Налогового кодекса РФ (с учетом Федерального закона от 27.07.2006 г. № 137-ФЗ) // Налоги и финансовое право. – 2007. – № 2. – С. 1–264.

299. Бычкова, Н.П., Загайнова Г.Г. Гражданско-правовой договор: влияние на реализацию свободы предпринимательства в РФ // Естественно-гуманитарные исследования. – 2022. – № 39 (1). – С. 83–88.

300. Васильев, А.А., Печатнова, Ю.В. Искусственный интеллект и право: проблемы, перспективы // Российско-азиатский правовой журнал. – 2020. – № 2. – С. 14–18.

301. Васильева, Е.В. Особенные принципы советского конституционного строя: к 100-летию первой российской Конституции // В сборнике: Реализация Конституции Российской Федерации: состояние и перспективы. Материалы всероссийской научно-практической конференции. Ответственный за выпуск М.А. Бучакова. – 2019. – С. 54–56.

302. Васильева, Н.В., Праскова, С.В., Пятковская, Ю.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // Правоприменение. – 2021. – № 1. – С. 124–140.

303. Варлен, М.В. Принцип конституционной законности в деятельности представительной власти муниципального уровня // Местное право. – 2011. – №5. – С. 41-48.

304. Васянина, Е.Л. Новые подходы к регулированию финансовых отношений в условиях глобализации и цифровизации экономических процессов // Финансовое право. – 2020. – № 4. – С. 3–6.

305. Варлен, М.В. Генезис конституционно-правового статуса парламентария // Lex Russica (Русский закон). – 2010. – Т. 69. – № 2. – С. 341-350.

306. Вилова, М.Г. Методологические подходы к определению понятия «справедливость» в конституционном правосудии // Конституционное и муниципальное право, 2022. – № 5. [Электронный ресурс] // Доступ: «КонсультантПлюс».

307. Винокур, Г.О. О некоторых явлениях словообразования в русской технической терминологии // Труды Моск. ин-та истории, философии и лит. – М., 1939. – Т. 5. – С. 3–54.

308. Габов, А.А. Централизация и децентрализация: проблемы понятий // Вестник КрасГАУ. – 2013. – № 2. – С. 127–133.

309. Гараев, И.Г. Цели и задачи финансово-правовой политики // Финансовое право. – 2021. – № 9. – С. 3–6.

310. Гафарова, Г.Р. Особенности правоотношений в механизме финансово-правового регулирования ценообразования // Финансовое право. – 2018. – № 11 [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

311. Гилкрист, С., Сим Дж. У. и Закрайсек Э. Неопределенность, финансовые трения и динамика инвестиций (Том № w20038) // Национальное бюро экономических исследований. – 2014 [Электронный ресурс] // https://www.nber.org/papers/w20038 (дата обращения: 01.10.2024).

312. Голубцов, В.Г. Теории разграничения публичного и частного права в дореволюционной российской науке // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2013. – № 2 (20). – С. 112–119.

313. Горюцкая, Е.В. Об инструментах межбюджетного регулирования в Российской Федерации // Научные итоги года: достижения, проекты, гипотезы. – 2011. – № 1–2. – С. 145-149.

314. Грачева, Е.Ю, Артемов, Н.М., Пономарева, К.А. Трансформация правового регулирования налоговых отношений в условиях цифровой экономики // Правоприменение. – 2021. – Т. 5. – № 3. – С. 45-56.

315. Грачева, Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Lex Russica (Русский закон). – 2006. – Т. 65. – № 6. – С. 1056-1068.

316. Грачева, Е.Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 9 (70). – С. 57-66.

317. Громов, А.А. Публичный договор: сфера действия // Вестник гражданского права. – 2023. – № 4. – С. 127–191 [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

318. Громова, Е.А. Стимулирующий правовой режим предпринимательской деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере цифровых инноваций и технологий / Е.А. Громова // Московский юридический журнал. – 2024. – № 1. – С. 37–44.

319. Гуляев, Р.А. Криптовалюты: сущность, эволюция и становление в качестве средств платежа // Государственное управление. Электронный вестник. – 2018. – № 70. [Электронный ресурс] // URL: https://cyberleninka.ru/article/n/kriptovalyuty-suschnost-evolyutsiya-i-stanovlenie-v-kachestve-sredstva-platezha (дата обращения: 06.06.2023).

320. Гумбольдт, В.Ф. Опыт установления пределов государственной деятельности // Социология власти. – 2011. – № 4. – С. 192–198.

321. Демидов, М.В. Становление России как федеративного государства // Вестник РУК. – 2017. – № 2 (28). – С 107–110.

322. Демин, А.В. Полемические заметки о предыстории налогов и налогообложения // Финансовое право. – 2010. – № 5. – С. 19–27.

323. Евстратов, А. Э., Гученков, И.Ю. Пределы применения искусственного интеллекта (правовые проблемы) // Правоприменение. – 2020. – Т. 4. – № 2. – С. 13-19.

324. Еремин, С.Г. Нормы «мягкого права» как новый источник финансового права России // Финансовое право. – 2018. – № 10. – С. 3–5.

325. Ермолов, Н.С. Принципы финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства // Финансовое право. – 2022. № 8. – С. 22–26.

326. Ершов, В.В. Неопределенность и определенность права как парные категории // Российское правосудие. – 2018. – № 9. – С. 5–13.

327. Зайкова, С.Н. Историко-правовые аспекты развития законодательства и организационно-правовых форм управления в сфере регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации // Система ценностей современного общества. – 2010. – № 10–2. – С. 30–34.

328. Запольский, С.В., Васянина Е.Л. Финансовые обязательства – способ осуществления финансовой политики государства // Государство и право. – 2020. – № 5. – С. 55–63.

329. Захарова, Р.Ф. Правовые проблемы налогового стимулирования инновационной деятельности / Р.Ф. Захарова // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2010. – № 3. – С. 27–33.

330. Згонников, П.П., Гладнева, Е.П. Проблемы правового регулирования становления и развития государственной казны: история и пути развития // ФЭС: Финансы. Экономика. Стратегия. – 2017. – № 1. – С. 9–14.

331. Золина, М.Б. Проблема тоталитаризма в политологии И.А. Ильина // Социально-политический журнал. – 1996. – № 5. – С. 183–191.

332. Иванов, Р.Л. Пределы правового регулирования: понятие и виды / Р.Л. Иванов // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2011. – № 4 (29). – С. 6–18.

333. Иванова, О.В. Специфика усвоения терминов, используемых в общем употреблении. В сборнике: Преподавание и изучение русского языка и литературы в контексте современной языковой политики России. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции Российского общества преподавателей русского языка и литературы. – 2002. – С. 96–98.

334. Ильин, И.А. Общее учение о праве и государстве (фрагменты) // Правоведение. – 1992. – № 3. – С. 93–99.

335. Казыханова, Л.М., Стуколова, Л.С. Конституция РСФСР 1918 года. В сборнике: Право и государство история и современность, перспективы развития. Сборник трудов по итогам работы научно-практического семинара. Республика Башкортостан. – Стерлитамак, 2021. – С. 64–68.

336. Камалова, Г.Г. Правовые и этические принципы регулирования искусственного интеллекта и робототехники / Г.Г. Камалова // Право и государство: теория и практика. – 2021. – № 10 (202). – С. 181–184.

337. Карасева, М.В. Новое в бюджетном законодательстве и бюджетно-правовая теория / М.В. Карасева // Законодательство и экономика. – 2007. – № 9. – [Электронный ресурс] // Доступ: Информационно-правовой портал «Гарант.ру».

338. Касаева, Т.В. «Цивилизованный лоббизм» в аспекте взаимодействия общественных и государственных интересов // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 289–291.

339. Козырин, А.Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. – Курск: АНО ЦППИ, 2006. – Т. 1. – С. 412–437.

340. Комарова, В.В. Проблемы теории и практики демократизации законодательного процесса // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2010. – № 4 (99). – С. 17-19.

341. Корельский, В.М. Свобода, ответственность и закон. Сборник ученых трудов Свердловского юридического института. – Выпуск 17. – Свердловск. – 1972. – С. 15–23.

342. Корнев, В.Н. Диалектика неопределенности и определенности права // Государство и право. – 2018. – № 11. – С. 21–27.

343. Косарева, Е.Ю., Кац, В.М. Значимость эффекта лаффера в современной экономике // В сборнике: Трансформация научных парадигм и коммуникативные практики в информационном социуме. VI Всероссийская научно-практическая конференция студентов и молодых ученых. Национальный исследовательский Томский политехнический университет. – 2013. – С. 386–389.

344. Крохина, Ю.А. Актуальные вопросы понимания термина «Источники бюджетного права» // Юридическая наука. – 2019. – № 2. – С. 20–26.

345. Крохина, Ю.А. Принцип сочетания частных и публичных интересов в финансовом праве // Финансовое право. – 2012. – № 5. – С. 8–11.

346. Кряжков, А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. – № 10. – С. 91–99.

347. Кузнецова, М.В. Понятие и сущность источников права // История государства и права. – 2014. – № 12. – С. 15–18.

348. Кузьмина, Е.В. Искусственный интеллект в налоговом праве / Е.В. Кузьмина, Р.Г. Маркосян // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2021. – № 12–2. – С. 45–47.

349. Кучеров, И.И. Правовые подходы к легитимации криптовалют / И.И. Кучеров // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. – № 2 (42). – С. 183–193.

350. Лапшина, Л.П., Салеев, Т.Ф. Понятие формы деятельности государственных органов в современной науке // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2015. – № 2. – С. 119–125.

351. Лебедев, К.К. К вопросу о мерах налогового стимулирования в энергетическом праве (на примере экологических налогов) / К.К. Лебедев, А.С. Новиков // Вопросы современной юриспруденции. – 2017. – № 5 (66). – С. 40–44.

352. Левин, О.В. Средства стимулирования в праве / О. В. Левин // Вестник Мордовского университета. – 2006. – Т. 16. – № 1. – С. 165–172.

353. Лизикова, М.С. Этические и правовые вопросы развития искусственного интеллекта // Труды Института государства и права РАН. – 2022. – Т. 17. – № 1. – С. 177–194.

354. Лютова, О.И. Актуальные вопросы правового регулирования налоговых отношений в условиях применения технологии искусственного интеллекта // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18. – № 7. – С. 62–70.

355. Макарейко, Н.В. Государственная власть: понятие и признаки // Проблемы экономики и юридической практики. – 2007. – № 2. – С. 29–34.

356. Мальгинов, Г.Н., Радыгин, А.Д. Управление имуществом государственной казны РФ: некоторые актуальные тенденции // Экономическая политика. – 2015. – Т. 10. – № 4. – С. 20–46.

357. Мальгинов, Г.Н., Радыгин, А.Д. Проблемы управления имуществом государственной казны и реализация государственной программы «Управление федеральным имуществом» // Экономическое развитие России. – 2014. – № 8. – Т. 21. – С. 55–61.

358. Марискин, О.И. Бюджетно-налоговый федерализм в России: традиции и современность // Вестник Мордовского университета. – 2010. – Т. 20. – № 3. – С. 115–122.

359. Меркуленко, А.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между центром, регионами и муниципалитетами в конституциях федеративных и децентрализованных государств // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2023. – № 1. [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

360. Михайлов, С.В. Интерес как общенаучная категория и ее отражение в науке гражданского права // Государство и право. – 1999. – № 7. – С. 86–92.

361. Мозолин, В.П. О макро- и микроправовом регулировании комплексных имущественных отношений в сфере экономики // Журнал российского права. – 2012. – № 9 (189). – С. 19–28.

362. Назаров, В.Н. Финансовое право и цифровая экономика: вызовы и перспективы. В сборнике: Право и современная экономика. Сборник материалов I Международной научно-практической конференции юридического факультета СПбГЭУ. 2018. – С. 291–294.

363. Нарутто, С.В. Правовые позиции судов по вопросам реализации принципа разделения властей в деятельности органов публичной власти // Lex Russica (Русский закон). – 2012. – Т. 71. – № 5. – С. 900-924.

364. Нарутто, С.В. Территориальные аспекты государственного суверенитета // Lex Russica (Русский закон). – 2012. – Т. 71. – № 6. – С. 1225-1231.

365. Никулин, А.А. Мировой рынок золота: состояние и перспективы развития // Проблемы национальной стратегии. – 2015. – № 1 (28). – С. 151–174.

366. Омелёхина, Н.В. Концепт интереса в финансовом праве и структуре финансовых правоотношений // Журнал российского права. – 2022. – № 7. [Электронный ресурс] // Доступ: Правовой портал «Гарант.ру».

367. Омелёхина, Н.В. Цели и интересы в имущественных отношениях, возникающих в финансовой деятельности публично-правовых образований // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. – 2012. – Т. 8. – № 1. – С. 51–58.

368. Омелёхина, Н.В. Цифровизация бюджетной сферы как предмет правового воздействия // Журнал российского права. – 2020. – № 8. – С. 127–140.

369. Омелёхина, Н.В. Юридическая конструкция финансовых обязательств: концептуальные основы формирования // Журнал российского права. – № 10. 2016. – С. 108–121.

370. Орлов, Е.В. Философский аспект предсказания будущего // Журнал философских исследований. – 2022. – Т. 8. – № 1. – С. 19–22.

371. Павлов, В.П. Национальные и государственные интересы в истории России // Россия: тенденции и перспективы развития. – 2022. – № 17–1. – С. 231–234.

372. Петросян, Д.С. О социальной справедливости в экономических отношениях // Общество и экономика. – 2005. – № 9. – С. 135–154 .

373. Печерская, Н.В. Метаморфозы справедливости: историко-этимологический анализ понятия справедливости в русской культуре // Политические исследования. – 2001. – № 2. – С. 132–146.

374. Пиликин, Г.Г. Взаимодействие формы и содержания финансового нормативного правового акта как основного элемента системы финансового законодательства // Антиномии. – 2011. – № 11. – С. 553–561.

375. Пилипенко, А.А. Структурно-модификационные аспекты познания категории «финансовая деятельность государства» // Финансовое право. – 2007. – № 1. – С. 2–6.

376. Писарева, Е.Г. Бюджетные правоотношения с участием государственных учреждений в системе финансовых правоотношений // Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе (к 90-летию со дня

рождения М.И. Пискотина): матер. междунар. научно-метод. конф. (Москва, 28 ноября 2014 г.) / под ред. И.А. Цинделиани. – М.: РГУП, 2015. – С.74-82.

377. Поляков, А.В. Свобода и справедливость в правовом осмыслении // Закон. – 2023. – № 4. – С. 105–117.

378. Пономарева, К.А. Правовые проблемы налогообложения цифровых бизнес-моделей // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2022. – Вып. 58. – С. 605–620.

379. Попова, А.В. Этические принципы взаимодействия с искусственным интеллектом как основа правового регулирования / А.В. Попова // Правовое государство: теория и практика. – 2020. – № 3 (61). – С. 34–43

380. Пресняков, М.В. Правовая определенность в системе конституционных принципов // Права человека: теория, история, практика: сборник научных трудов, посвященный 65-летию Всеобщей декларации прав человека / Московский государственный университет экономики, статистики и информатики; Институт права и гуманитарного образования. – Волгоград: Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2014. – С. 210-222.

381. Пржиленский, В.И. Идея права в контексте эволюции техносоциальных систем / В.И. Пржиленский // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – Т. 17. – № 8. – С. 11–19.

382. Прокофьев, А.В. Дискуссия о пределах справедливости и обязанности перед будущими поколениями // Вестник РУДН. Серия: Философия. – 2013. – № 3. – С. 75–84.

383. Пугачёв, А.Н. Сущность конституции: история вопроса и современная политико-правовая мысль // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки. – 2012. – № 13. – С. 123–131.

384. Пугачев, А.Н. Конституционно-правовые санкции и их особенности // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. – 2009. – № 1. – С. 279-284.

385. Рождественская, Т.Э., Гузнов, А.Г. Цифровая валюта: особенности регулирования в Российской Федерации // Правоприменение. – 2021. – Т. 5. – № 1. – С. 58–67.

386. Романова, В.В. Понятие органа государственной власти // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2009. – № 5. – С. 97–99.

387. Руйе, Н. Свобода договора и договоры, нарушающие публичное право: недействительность и пропорциональность // Сборник: Свобода договора. Сборник статей. Сер. «Анализ современного права». Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина. Москва, 2016. – С. 16–24.

388. Рыбакова, С.В. Финансовая правосубъектность кредитных организаций // Журнал российского права. – 2017. – № 9 (249). – С. 47–53.

389. Рыбакова, С.В. К вопросу о систематизации банковского законодательства [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

390. Садовникова, Г.Д Органы народного представительства и глава государства: грани взаимодействия // Lex Russica (Русский закон). –2006. – Т. 65. –№ 3. –С. 474-488.

391. Савина, А.В. К вопросу о публичном и частном интересе в институте государственно-частного партнерства // Актуальные проблемы государства и права. – 2019. – Т. 3. – № 11. – С. 346–353.

392. Савина, А.В. О приоритетных направлениях бюджетно-правовой политики в современной России // Правовая политика и правовая жизнь. – 2018. – № 3. – С. 120–124.

393. Савина, А.В. Феномен пределов планирования и прогнозирования в финансовом праве // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 12 (216). – С. 100–102.

394. Саттарова, Н.А. Проблемы реализации и уровни финансово-правовой политики // Финансовое право. – 2018. – № 5 – С. 8-12.

395. Саудаханов, М.В. Экономическая основа как составная часть основ конституционного строя Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. – 2019. – № 4. – С. 89–91.

396. Сафаров, Р.А. Социальный эксперимент и проблемы государства и права // Советское государство и право. – 1964. – № 10. – С. 14–22.

397. Седов, Е.А. Информационно-энтропийные свойства социальных систем // Общественные науки и современность. – 1993. – № 5. – С. 92–100.

398. Селиверстова, Н.И. Модификация государственного интереса // Концепт. – 2016. – № 12. – С. 46–52.

399. Селюков, А.Д. Объект финансовой деятельности государства для целей финансово-правового регулирования // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. – 2015. – № 3 (16). – С. 49–53.

400. Селюков, А.Д. Учет диалектики публичных и частных интересов в процессе осуществления финансовой деятельности государства // Публичное право сегодня. – 2016. – № 1 – С. 12–17.

401. Селюков, А.Д. Факторы целеполагания финансовой деятельности государства // Политика и общество. – 2013. – № 4. – С. 386-393.

402. Селюков, А.Д. Финансовая деятельность государства как категория финансового права // Государство и право. – 2016. – № 4. – С. 73–80.

403. Селюков, А.Д., Вершило, Т.А. Противоречия публично-правового метода и возможности защиты публичных интересов через целеполагание в

законодательстве // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2021. – № 2 (61). – С. 77–84.

404. Ситник, А.А. Объекты валютных правоотношений в условиях противодействия ограничительным мерам, введенным со стороны недружественных государств // Актуальные проблемы российского права. – 2024. – 19 (7). – С. 65–72.

405. Скрипник, А.В. Право и правовое регулирование: значение и проблемы // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 5 (173). – С. 22–25.

406. Соколов, В. Национальные экономические интересы: выработка консенсуса // Мировая экономика и международные отношения. – 1996. – № 3. – С. 5–18.

407. Соколова, Э.Д. Некоторые вопросы правового регулирования бюджетной деятельности государства // Государство и право. – 2008. – № 5. – С. 49–55.

408. Староверова, О.В., Леонова, О.А. Некоторые вопросы проблематики бюджетно-налогового федерализма на примере зарубежных стран // Российский экономический интернет-журнал. 2024. – № 2. [Электронный ресурс] // URL: https://www.e-rej.ru/upload/iblock/360/bkfic9drle6lw76au2kop6k1uilwbhs7.pdf (дата обращения: 12.03.2025).

409. Струк, Е.Н. Категория «предел» в современной философии: постановка проблемы // Вестник Московского университета. Серия 7. Философия. – 2011. – № 2. – С. 88–99.

410. Субботин, А.Л., Абушенко В.Л., Бочаров В.А., Эдельман В.А. Классификация / Гуманитарный портал: Концепты // Центр гуманитарных технологий, 2002–2022 (последняя редакция: 9.03.2022).[Электронный ресурс] // URL:https://gtmarket.ru/concepts/6879 (дата обращения: 12.03.2024).

411. Суменков, С.Ю., Ловцов А.Н. Понятие и признаки пределов в праве // Алтайский юридический вестник. – 2019. – № 3 (27). – С. 30–33.

412. Темрезов, Т.Б. Пределы в праве и ограничения в праве: аспекты соотношения // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2020. – № 5. – С. 276–279.

413. Темрезов, Т.Б. Цели наличия пределов в праве: теоретические и практические аспекты // Гуманитарные и юридические исследования. – 2020. – № 2. – С. 168–173.

414. Терехова, Т.Б. Развитие межбюджетных отношений в современной России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. – Т. 12. – № 5–1. – С. 566–573.

415. Титовская, А.В. Категория «предел» как философско-юридическое понятие // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 2. – С. 90–94.

416. Тихомиров, Ю.А. Интерес в публичном и частном праве // Журнал российского права. – 2003. – № 1. – С. 139–145.

417. Ткаченко, А.В Правовое сравнение и правовая неопределенность: эпистемология взаимосвязи // Философские науки. – 2016. – № 6. – С. 129–142.

418. Тонков, Е.Е. Юридические формы государственной деятельности и функции государства: соотношение понятий // Вестник БелЮИ МВД России. – 2010. – № 2. – С. 7–12.

419. Троицкая, А.А., Храмова, Т.М. Основы основ: экспрессивный и функциональный потенциал конституционных устремлений // Сравнительное конституционное обозрение. – 2018. – № 1 (122). – С. 54–79.

420. Тур, В.В. Лексическое значение слова: неопределенность границ и границы неопределенности / В.В. Тур // Семантика и прагматика языковых единиц: материалы Международной научной конференции. Калуга: Издательство Калужского государственного университета им. К.Э. Циолковского, 2019. – С. 274–286.

421. Тхамадокова, И.Х. Разграничение расходных полномочий и доходных источников как основа формирования бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы и кредит. – 2006. – № 25 (229). – С. 41–44.

422. Федотова, О.В., Зайцев, Д.Д. Некоторые особенности заключения и исполнения публичных договоров в Российской Федерации // Закон и право. – 2020. – № 10. – С. 86–88.

423. Фролова, Е.Е., Купчина Е.В. Цифровые инструменты защиты прав на интеллектуальную собственность: на примере блокчейн и искусственного интеллекта // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2023. – Вып. 61. – С. 479–498.

424. Хабриева, Т.Я., Тихомиров Ю.А. Право и интересы // Журнал российского права. – 2005. – № 12. – С. 16–17.

425. Халина, М.В. Защитные активы как объекты инвестиций в современных условиях // Университетская наука. – 2016. – № 1 (1). – С. 143–146.

426. Химичева, Н.И., Покачалова, Е.В. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. – 2013. – № 6. – С. 8–18.

427. Хмельницкая, Н.В. Современные проблемы и основные направления развития налогового федерализма в Российской Федерации. В сборнике: Финансовые инструменты регулирования социально-экономического развития регионов. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. – 2016. – С. 420–422.

428. Холопов, В.А. Компаративный анализ трансформационных изменений в системе местного самоуправления в РФ и ФРГ в контексте повышения эффективности муниципального управления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 11. – С. 7–11.

429. Худойкина, Т.В. Нормативная правовая терминология института стимулирования в праве: теоретический анализ и значение для подготовки

юристов / Т.В. Худойкина, Л.Ю. Фомина, О.В. Левин // Интеграция образования. – 2007. – № 1. – С. 55–59.

430. Цареградская, Ю.К. Неправовые формы финансовой деятельности в условиях развития концепции «сервисного государства» // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2024. – № 7 (119). – С. 35–43.

431. Цинделиани, И.А. Предмет и система финансового права в современной финансово-правовой литературе // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. – М.: РАП, 2011. – С. 233–247.

432. Цинделиани, И.А., Гусева, Т.А., Изотов, А.В. Совершенствование налогового контроля в условиях цифровизации // Правоприменение. – 2022. – Т. 6. № 1. – С. 77–87.

433. Чаннов, С.Е. Разграничение полномочий по предметам совместного ведения в контексте бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. – 2020. – Т. 20. – № 5. – С. 12–20.

434. Черепанов, В.А. На пути к децентрализации публичной власти // Федерализм. – 2011. – № 3 (63). – С. 169–180.

435. Чиркин, В.Е. Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал российского права. – 2006. – № 5 (113). – С. 94–104.

436. Чиркин, В.Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 87–101.

437. Чиркин, В.Е. Об особенностях юридического лица публичного права // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2010. – № 3. – С. 154–170.

438. Чиркин, В.Е. Понятие юридического лица и орган государства // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 5. – С. 12–15.

439. Чиркин, В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. – 2005. – № 5. – С. 16–26.

440. Шабуров, А.С. «"Ограничение права", "ограничения в праве", "правовые ограничения"»: соотношение понятий // Юридическая техника. – 2018. – № 12. – С. 365–371.

441. Шагиева, Р.В. Теоретические основы исследования финансовой деятельности в науке финансового права // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 375–383.

442. Шагиева, Р.В. Финансовая деятельность как правовое явление: сущность, содержание и формы осуществления // Юридическая наука. – 2012. – № 1. – С. 27–33.

443. Шемаров, В.А. Социально-правовое предназначение правовых ограничений // Правовое государство: теория и практика. – 2019. – № 2 (56). – С. 77–83.

444. Щепачев, В.А. Конституционная концепция правового государства и проблемы ее реализации в законодательстве Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 1. – Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

445. Ядрихинский, С.А. Отношения по установлению налогов как общерегулятивные налоговые отношения // Lex Russia. – № 5 (150). – 2019. – С. 60–71.

446. Ялбулганов, А.А. Финансовый контроль как правовой институт: основные этапы развития // Известия высших учебных заведений. – Правоведение. – 2000. – № 3 (230). – С. 84–91.

447. Яценко, О.В. Правовая природа федерального вмешательства // Вестник ТИУиЭ. – 2022 – № 1 (35). – С. 87–89.

Издания на иностранных языках

448. Глендининг, С. Деррида и философия права и справедливости. Юридическая критика. 2016. [Электронный ресурс] // URL: https://link.springer.com/article/10.1007/s10978-016-9183-2 (доступ: 12.03.2025).

449. Barry B. Circumstances of Justice and Future Generations. Obligations to Future Generations. Ed. By B. Berry and I. Sikora. Philadelphia. – 1978.

450. Bentham J. An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. – 2017. [Электронный ресурс]. URL: https://www.earlymoderntexts.com/ (дата обращения: 23.01.2023).

451. Berlin I. Two Concepts of Liberty // Berlin I. Four Essays on Liberty. London, Oxford University Press. – 1969. – P. 121–134. [Электронный ресурс] // URL: https://iling-ran.ru/theses/zhamaletdinova_full.pdf

452. Drivers and Constraints of State Confiscation of Elite Property in the Ottoman Empire, 1750-1839 // Economic History Working Papers. – № 280/2018. – Pp. 1–2.

453. Кховдхару К., Дупуис П. Выделение и интегрирование алеаторических и эпистемических вариаций в количественной неопределенности /Khovdharu K., Dupuis P. Videlenie i integrirovanie aleatoricheskih I epistemicheskih variacii v kolichestvennoi neopredelennosti [Identification and integration of aleatoric and epistemic variations in quantitative uncertainty] – URL: http://poivs.tsput.ru/ru/Biblio/Publication/24595 (дата обращения: 30.09.2010).

454. Ludlow P. Cryptoanarchy, cyber states and pirate utopias. Moscow, Ul'traKul'tura Publ. – 2005. (In Russ.).

455. Sidney Fine «Laissez Faire and the General-Welfare State: A Study of Conflict in American Thought, 1865–1901». University of Michigan Press. 1964. [Электронный ресурс] // URL: https://academic.oup.com/jah/article-abstract/43/3/502/736412?redirectedFrom=fulltext (дата обращения: 23.05.2025).

456. Sønderskov, K.M., Dinesen, P.T. Trusting the State, Trusting Each Other? The Effect of Institutional Trust on Social Trust. Polit Behav 38, 179–202 (2016). [Электронный ресурс] //URL: https://doi.org/10.1007/s11109-015-9322-8 (дата обращения: 12.03.2024).

457. Ямаока, Х. (2022). Цифровые валюты и будущее денег. In: Heckel, M., Waldenberger, F. (eds) Будущее финансовых систем в эпоху цифровых технологий. Перспективы в области права, бизнеса и инноваций. Спрингер, Сингапур. [Электронный ресурс] // URL: https://doi.org/10.1007/978-981-16-7830-1_4 (дата обращения: 12.03.2024).

Диссертации и авторефераты диссертаций

458. Андриевский, К.В. Финансово-правовые режимы: дис. … д.ю.н. / К.В. Андриевский. – М., 2022. – 503 с.

459. Антропцева, И.О. Правовое регулирование публичного финансового контроля в Российской Федерации в условиях цифровизации: дис. … д.ю.н./ И.О. Антропцева. –М., 2024. – 473 с.

460. Асадов, А.М. Финансовая деятельность государства административно-правовое исследование: автореф. дис. … д.ю.н. / А.М. Асадов. – Челябинск, 2010. – 57 с.

461. Бакаева, О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. … д.ю.н. / О.Ю. Бакаева. – Саратов, 2006. – 482 с.

462. Бердникова, Е.В. Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. … д.ю.н. / Е.В. Бердникова. – Саратов, 2022. – 482 с.

463. Бидова, Б.Б. Правовое обеспечение национальных интересов: общетеоретическое исследование концептуальных основ: автореф. дис. … д.ю.н./ Б.Б. Бидова. – Грозный, 2021. – 51 с.

464. Бособрод, П.А. Демократия как исторический и теоретический феномен: современные модели интерпретации: дис. …канд. полит. наук / П.А. Бособорд. – Санкт-Петербург, 2015. – 186 с.

465. Васильев, С.В. Частное и публичное право в России: Историко-теоретический анализ : дис. ... д.ю.н. / С.В. Васильев. – Санкт-Петербург, 2002. – 390 с.

466. Гасанова, У.Н. Беспристрастность, объективность и справедливость как стандарты деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве: дис. … к.ю.н. / У.Н. Гасанова. – М., 2022. – 164 с.

467. Жамалетдинова, Э.Х. Психолингвистический анализ трансформации содержания общечеловеческих ценностей в русской культуре (на примере базовых ценностей «вера», «долг», «развитие», «свобода»): дис … к.ф.н. / Э.Х. Жамалетдинова. – М., 2019. – 290 с.

468. Зайцева, Е.С. Пределы правового регулирования: дис. … д.ю.н. – Санкт-Петербург, 2025. – 538 с.

469. Ищук, И.Н. Ограничения в праве: Общетеоретический аспект: автореф. дис. … к.ю.н. / И.Н. Ищук. Санкт-Петербург. – 2006. – 169 с.

470. Карасева, М.В. Финансовое правоотношение: дис. … д.ю.н. / М.В. Карасева. – Воронеж, 1998. – 304 с.

471. Кравец, И.А. Формирование российского конституционализма (Проблемы теории и практики): дис. … д.ю.н. / И.А. Кравец. – Екатеринбург, 2002. – 584 с.

472. Крохина, Ю.А. Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. ... д.ю.н. / Ю.А. Крохина. – Саратов, 2001. – 452 с.

473. Лавренюк, А.В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: дис. … к.ю.н. / А.В. Лавренюк. – М., 2007. – 198 с.

474. Лисицын, Д.А. Финансовая деятельность государства: содержание, методы осуществления: дис. … к.ю.н. / Д.А. Лисицин. – Челябинск, 2004. – 215 с.

475. Лоскутов, А.Э. Распределение налоговых доходов между государственными и местными бюджетами: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. … к.ю.н. / А.Э. Лоскутов. – Саратов, 2006. – 22 с.

476. Лукьянова, Т.Г. Финансовая деятельность государства как правовая категория: автореф. дис. … к.ю.н./ Т.Г. Лукьянова. – М., 2008. – 23 с.

477. Малахов, В.П. Природа, содержание и логика правосознания: дис. … д.ю.н./ В.П. Малахов. – М., 2001. – 502 с.

478. Малиновская, В.М. Правомерное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. … к.ю.н. / В.М. Малиновская. – М. 2007. – 24 с.

479. Малько, А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект: дис. … д.ю.н. / А.В. Малько. – Саратов. 1995. – 362 с.

480. Матненко, А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: автореф. дис. … д.ю.н. / А.С. Матненко. – Омск, 2009. – 42 с.

481. Меньков, В.В. Финансово-правовое стимулирование внедрения цифровых технологий коммерческими организациями: дис. … к.ю.н. / В.В. Меньков. Саратов, 2022. – 206 с.

482. Милушева, Т.В. Пределы и ограничения государственной власти (теоретико-правовое исследование): дис. … д.ю.н. / Т.В. Милушева. – Саратов, 2011. – 433 с.

483. Миронова, С.М. Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация: дис. … д.ю.н. / С.М. Миронова. – Саратов. 2021. – 611 с.

484. Нелюбин, Д.Е. Система налогового контроля в РФ: теория и практика правового регулирования, актуальные проблемы и направления реформирования: автореф. дис. ... к.ю.н. / Д.Е. Нелюбин. – М., 2003. – 24 с.

485. Нечай, А.А. Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве: дис. … д.ю.н. / А.А. Нечай. – Киев: 2005. – 44 с.

486. Пащенко, К.А. Правовое регулирование муниципальной финансовой деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. … к.ю.н./ К.А. Пащенко. – Санкт-Петербург, 2004. – 28 с.

487. Переверзев, А.А. Основания ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина: автореф. дис. … к.ю.н. / А.А. Переверзев. – Ставрополь. 2006. – 23 с.

488. Поветкина, Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения: дис. … д.ю.н. / Н.А. Поветкина. – М. 2016. – 459 с.

489. Разгильдиева, М.Б. Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения: дис. ... д.ю.н. / М.Б. Разгильдиева. – Саратов, 2011. – 563 с.

490. Савостьянова, С.А. Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований: автореф. дис. ... к.ю.н. / С.А. Савостьянова. – М., 2012. – 27 с.

491. Соколова, Э.Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: дис. … д.ю.н. / Э.Д. Соколова. – М., 2008. – 46 с.

492. Татарникова, В.В. Внутрирегиональные межбюджетные отношения как инструмент стимулирования развития муниципальных образований в условиях асимметрии: дис. … к.э.н. / В.В. Татарникова. – Томск, 2021. – 312 с.

493. Ткаченко, Р.В. Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества: дис. … д.ю.н./ Р.В. Ткаченко. – М., 2022. – 533 с.

494. Чухвичев, Д.В. Свобода и право: дис. ... к.ю.н./ Д.В. Чухвичев. – М., 2001. – 158 с.

495. Ягофарова, И.Д. Право как мера ограничения свободы: дис. … к.ю.н. / И.Д. Ягофарова. – Екатеринбург, 2006. – 206 с.

Справочная литература

496. Арзуманова, Л.Л. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации/Арзуманова Л.Л., Артемов Н.М., Болтинова О.В., Быля А.Б., Горлова Е.Н., Грачева Е.Ю., Карташов А.В., Мошкова Д.М., Рождественская Т.Э., Ситник А.А., Цареградская Ю.К., Чернобровкина Е.Б.: под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2016. – 688 с.

497. Борисов, А.Б. Большой юридический словарь. М.: Книжный мир, 2010. – 847 с.

498. Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2024. – 476 с.

499. Система электронных словарей. [Электронный ресурс]. URL: https://slovari.ru (дата обращения: 20.11.2022).

500. Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб.: «Норинт», М.: «РИПОЛ классик», 2008. – 959 с.

501. Толковый словарь русского языка: 72500 слов и 7500 фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; Российская АН, Ин-т рус. яз., Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. – М.: Азъ, 1994. – 907 с.

502. Толковый словарь Ушакова. [Электронный ресурс]. URl: https://gufo.me/dict/ushakov/конфискация (дата обращения: 09.01.2023).

503. Толковый словарь Ожегова. С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 1949–1992. [Электронный ресурс]. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/24982 (дата обращения: 02.08.2023).

504. Трубецкой, Е.Н. Энциклопедия права (Издание по запискам студентов. Киев, 1906). – СПб.: Юрид. ин-т, 1998. – 183 с.

505. Философская энциклопедия. [Электронный ресурс]. URL: https://gufo.me/dict/philosophy_encyclopedia/%D0%9C%D0%95%D0%A0%D0%90 (дата обращения: 12.10.2022).

506. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. – М.: Проспект, 2024. – 928 с.

Ресурсы информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»

507. What we can expect for digital public infrastructure in 2024. WEF. 2024 [Электронный ресурс] // URL: https://www.weforum.org/stories/2024/02/dpi-digital-public-infrastructure/ (дата обращения: 01.03.2026).

508. Альянс в сфере искусственного интеллекта. [Электронный ресурс] // URL: https://ethics.a-ai.ru/assets/ethics_files/2024/11/20/Список_компаний_1.pdf (дата обращения: 15.10.2024).

509. Аналитическая записка Банка России «Регулирование цен: когда нужно остановиться?» [Электронный ресурс] // URL: https://docviewer.yandex.ru/?tm=1759523540&tld=ru&lang=ru&name=analytic_note_20211209_dip.pdf&text=аналитическая+записка+Банка+России+«Регулирование+цен%3A+когда+нужно+остановиться%3F»&url=https%3A//cbr.ru/Content/Document/File/131342/analytic_note_20211209_dip.pdf&lr=20701&mime=pdf&l10n=

ru&sign=036550a71421f94819eca5a453031d83&keyno=0 (дата обращения: 23.05.2025).

510. Артхашастра или Наука политики. Перевод с санскрита. Издание подготовил В.И. Кальянов. Москва-Ленинград: Издательство Академии наук СССР. 1959. [Электронный ресурс] // URL: https://djvu.online/file/f5YpZzu4vfStV (дата обращения: 01.10.2024).

511. Бай Мин. Спот рынок золота в Китае переживает бум (Аналитика рынка). [Электронный ресурс] // URL: zolotoy-zapas.ru (дата обращения: 14.08.2022).

512. Встреча Президента РФ с сенаторами Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/64076 (дата обращения: 15.04.2025).

513. Вступительное слово Президента РФ от 17.07.2001 на заседании Комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий [Электронный ресурс] // URL: kremlin. ru (дата обращения: 18.08.2023).

514. Даниил Егоров провел встречу руководителей налоговых администраций стран БРИКС [Электронный ресурс] // URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/9811180/ (дата обращения: 01.03.2026).

515. Декрет Президента Республики Беларусь от 21.12.2017 № 8 «О развитии цифровой экономики» [Электронный ресурс] // URL: https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=Pd1700008&p1=1&p5=0 (дата обращения: 28.05.2024).

516. Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет» [Электронный ресурс] // URL: https://www.budget.gov.ru/Регионы/Уровень-дотационности-субъектов-РФ (дата обращения: 23.05.2025).

517. Жирнов Е. Истина в зерне. Журнал «Коммерсантъ Деньги» [Электронный ресурс] // URL: https://www.kommersant.ru/doc/1344689 (дата обращения: 23.09.2024).

518. Кремль анонсировал создание в БРИКС платежной системы на блокчейне URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id_4=38891-kreml_anonsiroval_sozdanie_v_briks_platezhnoi_sistemy_na_blokcheine (дата обращения: 01.03.2026).

519. На базе блокчейн-платформы ФНС России бизнес запускает новые IT-системы [Электронный ресурс] // URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/12439024/ (дата обращения: 01.03.2026).

520. Натаниел Поппер. Цифровое золото: невероятная история Биткойна. 2016. [Электронный ресурс] // URL: nataniel_popper-tcifrovoe_zoloto_neveroyatnaya_istoriya_bitk.zip (дата обращения: 14.08.2022).

521. Основные направления развития финансовых технологий на период 2025–2027 годов. URL: https://cbr.ru/content/document/file/166399/onfintech_2025-27.pdf (дата обращения: 01.03.2026).

522. Основные направления развития финансовых технологий на период 2025 - 2027 годов. URL: https://www.cbr.ru/ (дата обращения: 01.03.2026).

523. Официальный сайт Института статистических исследований и экономики знаний НИУ «Высшая школа экономики» [Электронный ресурс] // URL: https://issek.hse.ru/news/1000447295.html (дата обращения: 01.03.2026).

524. Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу [Электронный ресурс] // URL: https://fedsfm.ru/mediaaboutus/5496 (дата обращения: 01.03.2026).

525. Пленарная сессия «Разговор на равных», проводимая в рамках III Международной олимпиады по финансовой безопасности. 4 октября 2023 г.

[Электронный ресурс] // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/72429 (дата обращения: 03.03.2026).

526. Пленарная сессия XXII ежегодного заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» [Электронный ресурс] // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/78134 (дата обращения: 03.03.2026).

527. Пленарное заседание Международной конференции по искусственному интеллекту и машинному обучению Artificial Intelligence Journey 2023 на тему «Революция генеративного ИИ: новые возможности» [Электронный ресурс] // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/72811 (дата обращения: 02.09.2024).

528. Пресс-центр Минфин России [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id_4=37884-ivan_chebeskov_regulirovanie_tsifrovykh_aktivov_dolzhno_stat_stimulom_dlya_razvitiya_tekhnologii_blokchein_v_rossii (дата обращения: 01.03.2026).

529. Проект Распоряжения Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О Стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2036 года с целевыми ориентирами до 2050 года» [Электронный ресурс] // URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/8c50d514e180469f4d2f261ef3677c0f/proekt_strategii.pdf (дата обращения: 23.02.2025).

530. Развитие финансовых технологий [Электронный ресурс] // URL: https://cbr.ru/fintech/#highlight=блокчейн (дата обращения: 01.03.2026).

531. Сайт Альянса в сфере ИИ и Комиссии по реализации Кодекса этики в сфере ИИ [Электронный ресурс] // URL: https://ethics.a-ai.ru/assets/ethics_files/2023/05/12/Кодекс_этики_20_10_1.pdf (дата обращения: 15.10.2024).

532. Сайт компании Мастерчейн [Электронный ресурс] // URL: https://www.masterchain.ru/(дата обращения: 01.03.2026).

533. Совещание по вопросу использования цифровых технологий в финансовой сфере. 10 октября 2017 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/55813 (дата обращения: 03.03.2026).

534. Тит Лукреций Кар в поэме «О природе вещей» [Электронный ресурс] // URL: https://nibiryukov.mgimo.ru/nb_russian/nbr_teaching/nbr_teach_library/nbr_library_classics/nbr_classics_lucretius_de_rerum_natura_books-1-4.htm?utm_source=ya.ru&utm_medium=referral&utm_campaign=ya.ru&utm_referrer=ya.ru#Книга_2

535. Что представляет собой принцип справедливости в налоговом праве? (Консультация эксперта, 2023) [Электронный ресурс] // Доступ: «КонсультантПлюс».

536. Что такое смарт-контракт и как его заключить [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2026.

537. Энциклопедия решений. Камеральная налоговая проверка. [Электронный ресурс] // URL: http://ivo.garant.ru/#/document/58076672 (дата обращения: 27.08.2025).

538. Юрий Чиханчин: «Россия вошла в пятерку лучших по эффективности "антиотмывочных" систем в мире» [Электронный ресурс] // URL: https://fedsfm.ru/mediaaboutus/5496