

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Теоретико-правовые основы финансовой устойчивости Российской Федерации.....	24
§ 1.1. Финансовая устойчивость как основа национальной безопасности Российской Федерации.....	24
§ 1.2. Понятие финансовой устойчивости Российской Федерации	40
§ 1.3. Финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: понятие и элементы	66
§ 1.4. Риски (угрозы), влияющие на финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.....	90
Глава 2. Организационно-правовые основы и принципы обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.....	119
§ 2.1. Принципы функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.....	119
§ 2.2. Системность как ключевой принцип обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.....	141
§ 2.3. Государственное управление и система государственных органов в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.....	151
§ 2.4. Взаимодействие государственных органов как условие обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.....	176

Глава 3. Бюджет как основа обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.....	195
§ 3.1. Сбалансированность бюджета как условие обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.....	195
§ 3.2. Доходы бюджетов в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.....	212
§ 3.3. Расходы бюджета в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.....	239
§ 3.4. Эффективность расходов бюджета как необходимое условие обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации	250
§ 3.5. Правовой режим иммунитета бюджета	264
Глава 4. Институты (источники) обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации (основы правового регулирования).....	277
§ 4.1. Резервный фонд Президента Российской Федерации и резервный фонд Правительства Российской Федерации.....	277
§ 4.2. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.....	290
§ 4.3. Золотовалютные резервы (запасы) Российской Федерации.....	314
§ 4.4. Государственные заимствования Российской Федерации.....	336
Заключение	363
Библиографический список	379
Приложения.....	450

«Без финансов государство не может обойтись, и ими обуславливается и политический рост государства, и движение истории. Много политических перемен и потрясений в общественном быту произошло по поводу расстроенных финансов, и, может быть, политическая карта каждого государства была бы иная, если бы оно не переживало финансовых кризисов»¹.

В. А. Лебедев

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Обеспечение финансовой устойчивости — одно из приоритетных направлений финансовой политики государства в любое время, но в кризисные и послекризисные периоды, когда под действием негативных явлений возникают риски для полноценного финансирования государством всех поставленных перед ним задач и выполняемых функций, эта деятельность приобретает наибольшую актуальность и значимость. Неисполнение последних создает угрозу национальной безопасности и обуславливает необходимость быстрого и эффективного противодействия ее последствиям посредством задействования финансовых резервов государства. В современной реальности финансовая устойчивость встает в один ряд с обеспечением суверенитета государства, на что особо обратил внимание Президент РФ В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию на 2016 год, отметив, в частности, что «финансовая устойчивость и независимость страны абсолютно связаны между собой»².

¹ Лебедев В. А. Финансовое право : учебник. М. : Статут, 2000. С. 38.

² См.: Президент России : сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 05.05.2016).

Вопросы финансового обеспечения государственного суверенитета России выдвигаются на первый план и в стратегии развития страны, благодаря чему «экономика России проявила способность к сохранению и укреплению своего потенциала в условиях нестабильности мировой экономики и применения ограничительных экономических мер, введенных рядом стран против Российской Федерации» (Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»³). В условиях увеличения и обострения вызовов, нестабильной геополитической и экономической ситуации в мире усиливается значимость теоретических разработок в сфере публичных финансов. Их ключевая роль проявляется в воздействии на макро- и микроэкономические процессы в период масштабных структурных государственных реформ, на качественное преобразование социальной сферы, на финансовую устойчивость как необходимое условие развития государства.

С необходимостью обеспечения финансовой устойчивости сталкивается не только Российская Федерация. Большинство государств активно стремятся к созданию идеального финансово-правового механизма, позволяющего успешно справиться со всеми вызовами, и «выступают за реализацию концепции устойчивого развития, которая должна стать основным направлением изменения парадигмы экономического развития»⁴. Происходящая глобализация мира, открывая перед государствами новые возможности и перспективы развития, предопределяет возникновение и новых угроз, заставляя страны разрабатывать и внедрять системно и скоординированно функционирующие механизмы обеспечения финансовой устойчивости.

Проблеме обеспечения финансовой устойчивости характерна тонкая корреляция между правом и экономикой, и это подчеркивает особую актуальность в разработке именно финансово-правовых механизмов, направленных на ее

³ См.: СЗ РФ. 2016. № 1 (Ч. 2). Ст. 212.

⁴ Капустин А. Я. Международно-правовые принципы деятельности БРИКС // БРИКС: контуры многополярного мира : монография / С. Е. Нарышкин [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева, зам. отв. ред. Н. М. Бевеликова. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : ИД «Юриспруденция», 2015. С. 25.

обеспечение как базового условия поддержания национальной безопасности страны, поскольку только в правовом оформлении экономические отношения могут быть реализованы и иметь способность к развитию.

Вышеуказанные обстоятельства в очередной раз подтверждают, что финансовое право как базовая отрасль российского права сегодня переживает непростой этап своего развития и остро нуждается в системных доктринальных исследованиях, направленных на совершенствование правового регулирования финансовых явлений, обусловленных реалиями современного развития государства. Рассмотрение процессов функционирования механизмов обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации с позиции качественного и эффективного финансово-правового регулирования во многом обеспечивает и возможность эффективного решения задач государственной политики, реализации функций государства и успешного противостояния рискам (угрозам) и их негативным проявлениям.

Необходимо констатировать, что активное изучение учеными отдельных элементов механизма обеспечения финансовой устойчивости (например, отношений, связанных с исследованием правового режима бюджета, суверенных фондов, золотовалютных резервов, института государственных заимствований) продолжается не одно десятилетие, однако системных исследований, отличающихся комплексным подходом к проблеме и посвященных определению роли этих элементов для достижения общей цели — цели обеспечения финансовой устойчивости, не проводилось. Более того, осуществленный анализ нормативных документов свидетельствует о том, что, несмотря на довольно частое использование финансовой устойчивости в качестве целевого ориентира деятельности различных государственных органов, до настоящего времени не разработана концепция ее финансово-правового обеспечения, которая заложила бы научную идеологию построения надежной системы противодействия всем внутренним и внешним рискам (угрозам) и послужила бы основой для их деятельности.

Вышеизложенное обуславливает необходимость и своевременность разработки нового концептуального подхода к проблеме правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, подтверждает актуальность и востребованность заявленной темы исследования, способствующей развитию доктрины современного российского финансового права, правотворческой и правоприменительной деятельности, обусловленной проблемами правового регулирования сферы публичных финансов. В частности, результаты исследования позволят сформировать целостную теорию финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и усовершенствовать архитектуру отрасли финансового права, а также оказать влияние на развитие смежных отраслей права, формируя концепцию межотраслевых институтов, способствующих обеспечению финансовой устойчивости Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке, обосновании концепции финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и его исследовании. Для достижения поставленной цели были поставлены следующие **задачи**:

- разработать понятие финансовой устойчивости как финансово-правовой категории;
- определить роль и значение финансовой устойчивости в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации;
- проанализировать и обосновать влияние рисков и угроз на функционирование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации;
- разработать и раскрыть принципы, лежащие в основе функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации;
- выявить и провести систематизацию органов, участвующих в обеспечении финансовой устойчивости Российской Федерации, определить особенности их финансовой правосубъектности, а также определить формы их взаимоотношений;

- исследовать сущностные характеристики, роль и значение доходов и расходов бюджета в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации;

- определить значение эффективности расходов бюджета для достижения сбалансированности бюджета;

- выявить роль иммунитета бюджета как защитного механизма в обеспечении сбалансированности бюджета;

- выявить, исследовать и определить роль институтов (источников), обеспечивающих финансовую устойчивость Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Предметом исследования выступают нормы финансового, бюджетного законодательства, иных нормативных актов, регламентирующих отношения, возникающие в процессе функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, доктринальные источники финансового (бюджетного) права, иные научные публикации отечественных и зарубежных ученых, посвященные исследуемой проблематике, судебная практика, официальные аналитические и статистические данные государственных органов.

Степень научной разработанности темы следует оценивать с учетом того обстоятельства, что в подобной постановке научной проблемы финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации рассматривается в науке финансового права впервые. Тем не менее нельзя не отметить, что при подготовке работы были использованы общетеоретические исследования, научные труды по экономической и финансово-правовой тематике, а также по смежным отраслям права.

Так, внимательно проанализированы научные работы, посвященные отдельным элементам финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации следующих авторов:

Р. Е. Артюхина, К. С. Бельского, С. Я. Боженка, О. В. Болтиновой, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, А. Я. Капустина М. В. Карасевой, Д. Л. Комягина, И. И. Кучерова, А. Г. Пауля, Е. В. Покачаловой, И. В. Рукавишниковой, А. Д. Селюкова, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, Н. А. Шевелевой и др. Труды названных ученых послужили основой для собственных научных, теоретических выводов и практических рекомендаций, представленных в диссертации.

Исследования отдельных экономических аспектов обеспечения финансовой устойчивости представлены в работах А. Г. Грязновой, А. Л. Кудрина, А. М. Лаврова, В. М. Родионовой и других специалистов.

Методологическую основу исследования составили современные методы научного познания, в частности диалектико-материалистический, системный, структурно-функциональный, общие для различных научных отраслей. Комплексное применение указанных методов послужило основой для раскрытия предмета исследования, достижения его цели и решения поставленных задач, позволило выявить сущность финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и его роль в системе устойчивого развития государства.

Кроме того, исследование выполнено при помощи специальных методов юридической науки. Формально-юридический метод, включающий такие приемы, как описание и анализ финансово-правовых норм и правоотношений, их толкование и классификация, позволил сформулировать сущностные признаки исследуемых понятий финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и выявить их видовое разнообразие.

Применение историко-правового и сравнительно-правового методов позволило обогатить исследование ретроспективными оценками и учесть опыт других государств в понимании финансовой устойчивости в правовом регулировании финансовой деятельности Российской Федерации, что, в свою

очередь, повлияло на выработку рекомендаций по совершенствованию современного российского финансового (бюджетного) законодательства.

Теоретическую основу исследования составили научные труды русских ученых — специалистов в области финансов и финансового права: С. И. Иловайского, А. А. Исаева, П. М. Лебедева, И. Х. Озерова, М. М. Сперанского, И. Т. Тарасова, Н. И. Тургенева, И. И. Янжула, Л. Н. Яснопольского.

Диссертант обращался к научному наследию советской школы финансового права, к видным представителям которой относятся такие ученые, как: Л. К. Воронова, М. А. Гурвич, М. И. Пискотин, Е. А. Ровинский, Р. О. Халфина, Н.И. Химичева, С. Д. Цыпкин.

Были изучены труды авторитетных современных ученых в области финансового и бюджетного права: К. С. Бельского, С. Я. Боженка, О. В. Болтиновой, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, В. В. Гриценко, Н. М. Казанцева, М. В. Карасевой, А. Н. Козырина, Д. Л. Комягина, И. И. Кучерова, А. Г. Пауля, Г. В. Петровой, Е. В. Покачаловой, Е. В. Порохова, И. В. Рукавишниковой, Н. А. Сагтаровой, А. Д. Селюкова, Д. А. Смирнова, Э. Д. Соколовой, Н. А. Шевелевой и др.

Общетеоретические и межотраслевые вопросы исследования рассматривались с учетом теоретических изысканий таких известных правоведов, как: С. С. Алексеев, М. И. Байтин, Н. С. Бондарь, А. Б. Венгеров, Н. А. Власенко, Л. Г. Ефимова, А. Я. Капустин, Д. А. Керимов, Л. А. Лунц, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузов, В. С. Нерсисянц, О. Ю. Рыбаков, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева, И. О. Хлестова, В. Е. Чиркин, К. В. Шундииков и многие другие.

Особое внимание было уделено научным работам, посвященным экономическим аспектам отдельных элементов финансовой устойчивости, следующих авторов: В. А. Гришина, А. Г. Грязновой, В. А. Гунии, Е. А. Захарчук, А. Л. Кудрина, А. М. Лаврова, Е. Лебединской, А. В. Навоя,

Г. Б. Поляка, О. А. Поляковой, В. М. Родионовой, А. Н. Саунина, Д. Р. Тутаевой, А. В. Улюкаева и др.

Нормативная база исследования включает Конституцию Российской Федерации⁵ (далее — Конституция), федеральные законы, регулирующие общественные отношения, являющиеся объектом настоящего исследования, нормативные акты Президента РФ, Правительства РФ, Банка России, Минфина России и других государственных органов.

Эмпирической базой исследования послужили судебная практика Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ (в том числе Высшего Арбитражного Суда РФ), официальные аналитические и статистические данные государственных органов, а также материалы научно-практических конференций.

Научная новизна диссертации состоит в том, что она представляет собой первое в отечественной науке финансового права комплексное исследование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. В соответствии с потребностями современной юридической науки, на основе полного и системного анализа важнейших категорий финансового права в работе впервые обоснована и сформулирована концепция финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации как объекта финансово-правового регулирования. Впервые в науке финансового права: аргументирована необходимость рассмотрения понятия «финансовая устойчивость» как финансово-правовой категории; разработан понятийный аппарат в исследуемой сфере (сформулированы понятия «финансовая устойчивость» как правового режима, «иммунитет бюджета», «финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости», «правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» и др.); выявлены роль и значение финансовой устойчивости для обеспечения национальной безопасности государства; показано влияние рисков и угроз на функционирование данного

⁵ См.: СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

механизма; выявлен и рассмотрен правовой статус государственных органов, осуществляющих обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, определены основы их взаимодействия в данной сфере; разработаны ключевые принципы функционирования финансово-правового механизма финансовой устойчивости Российской Федерации (социальной направленности, научности, системности, ответственного (качественного) управления, гласности (открытости, прозрачности), плановости (долгосрочности) и непрерывности (периодичности), определено их значение; выявлены и рассмотрены институты (источники), за счет которых происходит обеспечение финансовой устойчивости (бюджет, золотовалютные резервы, суверенные фонды, резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ, государственные заимствования).

Проведенный анализ позволил автору обосновать принципиально новое направление в науке финансового права — финансово-правовое обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, показать необходимость правового регулирования данной сферы и его значение в устойчивом развитии государства.

В ходе исследования автор обосновал ряд новых выводов и положений, которые выносятся им на защиту:

1. Разработана авторская концепция финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, под которым следует понимать основанную на нормах финансового права совокупность элементов системы — уполномоченных органов, осуществляющих свою деятельность на основе определенных принципов и источников обеспечения финансовой устойчивости, функционирование и реализация которых направлены на противодействие различным рискам (угрозам) в целях достижения социальной стабильности и гармонии.

2. Обосновано, что понимание финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости как единой системы осложнено разноплановостью ее элементов, имеющих вне этой системы самостоятельный

и независимый характер. Доказана необходимость комплексного подхода к разработке концепции обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. В финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости выделяются два параллельно функционирующих, взаимозависимых и взаимопроникающих блока: структурный (организационно-правовой), включающий элементы данного механизма и их взаимодействие, и содержательный (функциональный), включающий в себя характеристику и содержание принципов, полномочий уполномоченных органов, источников обеспечения финансовой устойчивости. Определено, что приоритетность задействования того или иного источника обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации (бюджета, суверенных фондов, резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ, золотовалютных резервов, заимствований) находится в динамичном состоянии, зависит от конкретных условий и этапа развития государства, вида и степени опасности рисков (угроз), последствия которых и необходимо будет предотвращать, условий доступа к источникам, и находится в пределах компетенции уполномоченных органов.

3. В целях развития доктрины финансового права разработано и введено в научный оборот понятие «финансовая устойчивость» как финансово-правовая категория. Предложены авторские подходы к пониманию данного термина. В широком аспекте финансовая устойчивость Российской Федерации представляет собой правовой режим, заключающийся в нормативно закреплённом финансово-правовом порядке, основанном на использовании правовых средств его обеспечения — совокупности средств-установлений и средств-технологий, реализующих установления, отражающих формулирование и закрепление финансово-юридических конструкций, обеспечивающих противодействие негативным внутренним и внешним факторам (рискам, угрозам), эффективность и результативность использования финансовых ресурсов, положительную динамику финансово-экономического развития государства и основывающихся на системе нормативных правовых актов,

институтов, организаций, приемов, способов для достижения экономико-материальных условий социальной стабильности и гармонии.

В узком аспекте финансовая устойчивость Российской Федерации — это правовой режим, создающий условия для противодействия отрицательным внутренним и внешним рискам (угрозам) для нормального функционирования государства, которые направлены на обеспечение положительной динамики его финансового развития для достижения социального благополучия. Основными источниками обеспечения финансовой устойчивости выступают бюджет РФ, суверенные фонды (Резервный фонд и Фонд национального благосостояния), резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ, золотовалютные резервы и государственные заимствования, использование которых в рамках единого правового механизма, на основе единых принципов призвано гарантировать достижение конечной цели — правового режима финансовой устойчивости.

4. Выявлена и обоснована взаимосвязь и взаимообусловленность финансовой устойчивости и национальной безопасности Российской Федерации. Финансовая устойчивость в системе национальной безопасности Российской Федерации обеспечивает состояние защищенности национальных интересов России посредством проведения бюджетной, налоговой, денежно-кредитной, долговой, валютной, инвестиционной политик, направленных на развитие государства и создание условий и факторов, способных нейтрализовать воздействие внешних и внутренних угроз и рисков. Правовой режим финансовой устойчивости государства выполняет финансово-обеспечительную и защитную функции в механизме обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Сохранение данного режима гарантирует платежеспособность государства, способность обеспечивать финансовыми средствами эффективное и своевременное выполнение внутренних и внешних функций и задач, а также защиту национальных интересов и гарантирует независимость и стабильность функционирования государства.

5. Обосновано, что риски (угрозы) — неотъемлемое явление, сопровождающее процесс функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации; именно под действием рисков (угроз) проявляется такое свойство финансовой устойчивости, как способность восстанавливаться в первоначальное и стабильное состояние; риски (угрозы) выступают основанием для дальнейшего развития и усовершенствования механизма обеспечения финансовой устойчивости. Выявлено, что финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации подвержен влиянию множественности рисков. Определено, что в зависимости от видов рисков можно выделить следующие способы их нейтрализации: материальные (финансовые) (например, за счет резервных фондов, золотовалютных резервов); правовые (например, за счет совершенствования законодательства в необходимых сферах и его профессионального, точного, неукоснительного исполнения); управленческие (например, за счет проявления политической воли, принятия решения, достижения компромиссов).

6. В целях единообразного понимания и толкования научных категорий, позволяющих выстроить логически обоснованный, непротиворечивый и действенно функционирующий механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и, как следствие, единообразную правоприменительную и правореализационную деятельность в этой сфере, обоснованы роль и значение принципов функционирования данного механизма как одного из основополагающих, базовых понятий, характеризующих такое сложное, неоднозначное и многосодержательное явление, как финансовая устойчивость. Аргументировано, что принципы обеспечения финансовой устойчивости как элемент финансово-правового механизма выступают своего рода правовыми аксиомами для всех задействованных в ее обеспечении субъектов, требующими безусловной реализации и (или) отсутствия необходимости введения каких-либо гарантий для их соблюдения и применения. Автором выделены следующие принципы: социальной

направленности; научности; системности; ответственного (качественного) управления; гласности (открытости, прозрачности); плановости (долгосрочности) и непрерывности (периодичности). Принципы обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должны соблюдаться на протяжении всего цикла правового регулирования: от формирования идей о необходимости совершенствования правового механизма обеспечения финансовой устойчивости до установления и поддержания данного правового режима.

7. Финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должен рассматриваться только в аспекте реализации ключевого принципа — принципа системности, предполагающего взаимосвязь элементов между собой и их взаимообусловленность: функционирование этих элементов в единстве и позволяет говорить о механизме как о единой системе, способной противостоять всем рискам и угрозам. Исследование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости через призму данного принципа позволяет выявить внутреннее устройство изучаемого механизма, особенности его функционирования и определить основные векторы его совершенствования. Построение и функционирование рассматриваемого механизма на основе указанного принципа дает возможность говорить о нем как о надежной, целостной, структурной, гармоничной, непротиворечивой, мобильной системе, способной своевременно и качественно противостоять различным рискам и угрозам и достигать своей цели — социальной стабильности и гармонии.

8. Проведена систематизация и классификация органов, задействованных в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Все уполномоченные органы подразделяются на две группы: к первой относятся органы, которые уполномочены на принятие решений и для которых обеспечение финансовой устойчивости является профильным видом деятельности (это органы, обладающие полномочиями в сфере публичных финансов, например Государственная Дума РФ, Правительство РФ, Минфин

России); ко второй — органы, исполняющие требования первой группы и опосредованно участвующие в обеспечении финансовой устойчивости (к данной категории субъектов относятся органы, обладающие статусом главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств либо главного администратора доходов бюджета и др.). Отмечается, что абсолютно все органы государственной власти (в том числе и те, которые выполняют государственные функции, не связанные со сферой публичных финансов, но являющиеся «потребителями» бюджетных средств) наделены статусом, рассматриваемым в рамках второй категории. Выявлены особенности их правосубъектности в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, определены направления и формы их взаимодействия между собой в целях достижения правового режима финансовой устойчивости Российской Федерации. Кроме этого, в зависимости от возможности задействования финансовых резервов органы первой группы подразделяются на органы общей и специальной компетенции. Доказано, что все органы (должностные лица) играют различную, но равнозначно важную роль в обеспечении функционирования изучаемого нами механизма, что позволяет говорить о комплексном и всестороннем подходе к управлению в этой сфере.

9. Финансовая устойчивость Российской Федерации в идеальном (статичном) состоянии характеризуется сбалансированностью доходов и расходов бюджета. Однако под действием различных рисков (угроз), в условиях развития кризисных ситуаций данный баланс может быть нарушен. В этой связи Российская Федерация в целях обеспечения финансовой устойчивости может предусматривать особые финансово-правовые меры по обеспечению сбалансированности бюджета. Данные меры имеют законодательное закрепление (в бюджетном законодательстве, иных нормативных правовых актах) и применяются в зависимости от вида (формы) проявления рисков (угроз).

10. Доходы бюджета представляют собой финансовую основу деятельности государства, которая позволяет как минимум обеспечивать

выполнение принятых на себя расходных обязательств, как максимум сформировать резервы, необходимые для обеспечения финансовой устойчивости в случае наступления кризисных ситуаций. Разработаны и обоснованы следующие признаки доходов, имеющие значение для характеристики доходов бюджета с позиции основ обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: достаточность, постоянство (гарантированность), предсказуемость (прогнозируемость, плановость), справедливость доходов.

11. Совершенствование правового регулирования расходов бюджета в целях обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должно осуществляться по двум направлениям: 1) актуализация и совершенствование форм и механизмов осуществления расходов и 2) повышение эффективности расходования бюджетных средств. При этом обеспечение расходных обязательств источниками финансирования является условием эффективного функционирования бюджетной системы РФ и реализации государственной политики в целом. Разработаны следующие признаки расходов в аспекте обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: обусловленность публичными функциями государства (муниципальных образований); обоснованность расходов бюджетов; постоянство (периодичность) расходов; эффективность расходов.

12. Определена и обоснована ключевая роль эффективного расходования бюджетных средств в функционировании финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, обусловленная ограниченностью видов источников доходов бюджета и возможности увеличения объемов денежных средств, поступающих из данных источников. Сущность эффективного расходования бюджетных средств связывается не только с результативностью и экономностью, но и с качественными характеристиками объектов финансирования.

13. Правовой режим иммунитета бюджета является эффективным правовым средством обеспечения финансовой устойчивости Российской

Федерации. Данный правовой режим можно рассматривать в узком и широком понимании. В первом случае данный правовой режим является особой разновидностью правового иммунитета и служит защитным механизмом на пути неэффективного расходования бюджетных средств, которое, в свою очередь, оказывает негативное влияние на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации. Во втором случае правовой режим иммунитета бюджета представляет особую, важнейшую форму законодательного закрепления защиты средств бюджета, которая гарантирует выполнение финансовых задач и функций государства, обязательств перед третьими лицами, возникающих на основе судебного решения и которая характеризуется абсолютным характером исполнения финансовых требований со стороны уполномоченного органа и отсутствием принудительного способа исполнения финансовых требований.

14. В целях реализации концептуального и системного подхода к пониманию сущности финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации автором выделены институты (источники) обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ; суверенные фонды (Резервный фонд и Фонд национального благосостояния); золотовалютные резервы РФ; государственные заимствования. Рассматриваются их признаки, функции и особенности. Определены их роль и значение в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, их взаимообусловленность и взаимозависимость.

15. В целях совершенствования финансового (бюджетного) законодательства обоснована необходимость внесения ряда изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с функционированием финансово-правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Так, предлагаются: новая редакция ст. 39 БК⁶, посвященной основам формирования

⁶ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Рос. газ. 1998. 12 авг.

доходов бюджетов (в части расширения перечня нормативных актов, на основании которых осуществляется формирование доходов бюджетов); внесение изменений в Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»⁷ (в части уточнения правового режима золотовалютных резервов) с последующим внесением изменений в Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁸ (в части необходимости нормативной фиксации понятия золотовалютных резервов РФ, уточнения состава золотовалютных резервов с четким указанием субъектов, управляющих ими, и их компетенции, определением целей их использования (расходования) и др.

Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения вносят существенный вклад в финансово-правовую науку, способствуют созданию обоснованного представления о сущности, роли финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации для устойчивого функционирования государства; развивают и дополняют понятийный аппарат, учитывающий особенности функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации; развивают ряд правовых положений, приводящих к новым доктринальным выводам. Содержащиеся в диссертации выводы и предложения обогащают и развивают финансово-правовую науку путем разработки концептуальных основ финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Автором рассмотрены теоретические вопросы, которые имеют ключевое значение для понимания исследуемого механизма: выделены элементы данного механизма, рассмотрена сущность принципов финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, определены основы взаимодействия органов, уполномоченных в сфере обеспечения

⁷ См.: Рос. газ. 1998. 7 апр.

⁸ См.: Там же. 2002. 13 июля.

финансовой устойчивости, а также роль институтов обеспечения финансовой устойчивости. Исследование правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации в контексте совершенствования нормативно-правовых основ о нем как о предмете самостоятельного междисциплинарного института права позволит простимулировать начало поиска новых научных подходов в его исследовании и будет способствовать развитию как смежных институтов (подотраслей) финансового права, самостоятельных отраслей права, так и смежных институтов экономической (финансовой) науки.

Практическая значимость исследования. Авторские идеи относительно финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации могут быть использованы в нормотворческой работе по совершенствованию финансового и бюджетного законодательства, а именно положений БК в части правового регулирования доходов и расходов бюджетов бюджетной системы РФ, правовой квалификации эффективности расходов бюджета, понимания и применения правового режима иммунитета бюджета, внедрения риск-ориентированных подходов, использования средств суверенных фондов РФ и резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ, осуществления государственных заимствований, формирования и использования золотовалютных резервов РФ и т. д.

Результаты исследования также могут найти свое применение в практической юридической работе, в том числе в правоприменительной деятельности органов государственной власти. Материалы и теоретические положения диссертации могут быть использованы в дальнейшем при разработке теоретических и практических проблем финансового и бюджетного права в Российской Федерации, а также в процессе преподавания соответствующих учебных дисциплин, в частности при чтении базовых учебных курсов по финансовому и бюджетному праву, специальных магистерских курсов, связанных с темой диссертации, в ходе осуществления учебного процесса с аспирантами Института законодательства и

сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — ИЗиСП).

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на расширенном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЗиСП.

Теоретические положения диссертации, выводы и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, монографиях, учебниках, учебных и научно-практических пособиях, статьях в сборниках материалов различных конференций.

Основные теоретические положения и выводы диссертации использовались:

- при чтении лекций и проведении практических занятий в ИЗиСП (г. Москва), в Финансовом университете при Правительстве РФ (г. Москва);

- в докладах на секции публичного права Ученого совета ИЗиСП: «Проблемы привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства» (протокол от 18 ноября 2013 г. № 20); «Правовые средства обеспечения эффективности расходов федерального бюджета» (протокол от 29 сентября 2014 г. № 12); «Финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» (протокол от 29 апреля 2015 г. № 6);

- в докладах и выступлениях, сделанных на различных конференциях (форумах), таких, например, как: Международная научно-практическая конференция, посвященная 150-летию со дня рождения профессора Е. В. Васьковского (г. Москва, ИЗиСП, 29 февраля 2016 г.); научно-практическая конференция «Соотношение частных и публичных интересов в финансовых правоотношениях» (г. Москва, Финансовый университет при Правительстве РФ, 30 сентября 2015 г.); Евразийские антикоррупционные форумы (г. Москва, ИЗиСП, Счетная палата РФ, 30–31 мая 2012 г., 4 июня 2013 г., 24–25 апреля 2014 г., 23–24 апреля 2015 г., 20–21 апреля 2016 г.);

IX–XI Международные школы-практикумы молодых ученых-юристов (г. Москва, ИЗИСП, 29–30 мая 2014 г., 3–4 июня 2015 г., 26–27 мая 2016 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Правовые чтения на Большом Каретном — 2014» (г. Москва, Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 30 октября 2014 г.); круглые столы, посвященные обсуждению новой редакции БК (г. Москва, ИЗИСП, 9 сентября 2015 г., 1 апреля 2016 г.); Международная научно-практическая конференция «Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе (к 90-летию со дня рождения М. И. Пискотина)» (г. Москва, Российская академия правосудия, 28 ноября 2014 г.); Международная научно-практическая конференция «Публичные финансы в XXI веке» (г. Москва, Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова, 18 декабря 2014 г.); Пятая международная научно-теоретическая конференция «Худяковские чтения по финансовому праву» (г. Алматы, 31 мая 2014 г.); Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» (г. Москва, Московская государственная юридическая академия им. О. Е. Кутафина, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, ИЗИСП, 2–4 апреля 2015 г., 6–9 апреля 2016 г.) и др.

Разработанные диссертантом положения и предложения апробировались при подготовке правовых заключений на проекты федеральных законов в рамках основной деятельности соискателя ученой степени, а также при участии в совещаниях в органах государственной власти РФ.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, четырех глав, включающих 17 параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1.1. Финансовая устойчивость

как основа национальной безопасности Российской Федерации

Финансово устойчивое государство — это государство, которое отстаивает свои национальные интересы и обеспечивает свою национальную безопасность в условиях неограниченной глобальной конкуренции вне зависимости от времени и различных негативных обстоятельств. Успешное функционирование и развитие Российской Федерации как суверенного государства невозможно без обеспечения ее национальной безопасности. Проблема обеспечения национальной безопасности представляется для России одной из ключевых, являясь, по сути, условием проведения реформирования во всех сферах государственной и общественной жизни. Преобразования должны быть подчинены укреплению суверенитета России, сохранению ее территориальной целостности⁹, что в последующем является необходимой предпосылкой реализации конституционной ценности, отраженной в ст. 2 Конституции: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Национальная безопасность позволяет говорить о суверенитете государства — только в состоянии независимости и уверенности в ее защищенности мы можем достичь социальную гармонию в обществе как высшую ценность для государства. В то же время реализация мер по обеспечению национальной безопасности невозможна в условиях финансовой неустойчивости, поскольку отсутствуют условия по финансированию любых

⁹ См.: Хабриева Т. Я., Тихомиров Ю. А., Гутников О. В., Каишепов В. П. и др. Закон. Обеспечение безопасности и реальной экономики / под ред. Т. Я. Хабриевой ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2015. С. 5.

мероприятий, обеспечивающих независимость государства. Данное обеспечение может быть реально только за счет средств федерального бюджета и, соответственно, зависит от финансовой стабильности и уровня финансовой устойчивости Российской Федерации. С другой стороны, достижение финансовой стабильности невозможно в условиях зависимости государства. Прошлый век характеризуется повышением роли государственных финансов во всех развитых странах. В управлении государством его финансовые ресурсы, в частности бюджетные средства, занимают одно из ведущих мест. Правовое регулирование доходов и расходов государства — одно из условий существования государства, поскольку бюджетные средства обеспечивают реализацию всех функций государства, в том числе обеспечение национальной безопасности¹⁰.

Таким образом, возникает взаимозависимость, взаимопроникаемость и взаимообусловленность двух категорий — национальной безопасности и финансовой устойчивости государства. И как уже отмечалось ранее, «финансовая устойчивость и независимость страны абсолютно связаны между собой» (Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию на 2016 год) и представляют две ключевые и базовые характеристики государства.

В. А. Золотарев определяет национальную безопасность как «возможность или способность противостоять любым деструктивным воздействиям, откуда бы они не исходили»¹¹. Существует и иная точка зрения, в соответствии с которой национальная безопасность понимается как состояние, при котором «институционально поддерживаются факторы, сохраняющие стабильность и позитивную направленность развития социально-экономической системы»¹². Аналогичный подход используется и другими авторами, определяющими национальную безопасность как такое состояние государственно-территориальной общности, при котором обеспечивается эффективная

¹⁰ См.: *Конюхова Т. В.* Правовое регулирование финансирования национальной безопасности // Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации : науч.-практ. пособие / отв. ред. В. Г. Вишняков. М. : Юрид. лит., 2005. С. 251.

¹¹ *Золотарев В. А.* Национальная безопасность страны. М., 1998. С. 28.

¹² *Проскурин С. А.* Национальная безопасность страны: Сущность, структура, пути укрепления. М., 1991. С. 7.

деятельность социально-политических институтов по поддержанию надежной защиты стратегических национальных интересов в международных и внутринациональных отношениях, реализуются возможности для устойчивого развития государства. В конечном счете, она определяется как сложная система взаимосвязанных элементов, которая включает в себя определенную совокупность концептуальных установок и положений, социально-политических и правовых институтов и учреждений, определенных средств, методов и форм, позволяющих не допускать возникновения опасности и угрозы или адекватно реагировать на них¹³.

Если говорить о безопасности как о явлении, то она есть неперенное условие бытия. Потребность в безопасности — исходная социальная потребность человека, которая сформулировалась в человеческом сообществе на грани инстинктивного и сознательного¹⁴. Категория «безопасность» является общеисторической и общесоциальной, охватывающей всю историю и все будущее человечества, имеет определяющее значение для существования как отдельной личности, так и социальных общностей любого уровня¹⁵.

«Установлено, что потребность в безопасности относится к числу первостепенных, основных мотивов деятельности людей и сообществ»¹⁶. Однако следует учитывать, что понимание, состояние и обеспечение национальной безопасности государства зависит от конкретного исторического этапа его развития и в разных условиях (прежде всего социально-экономических, политических и геополитических) выражается в различных формах проявления.

Успешное развитие и само существование Российской Федерации как суверенного государства, по мнению ряда авторитетных правоведов, невозможно без обеспечения ее национальной безопасности¹⁷. Для понятия

¹³ Подробнее см.: Цисар Л. А. Проблемы определения понятия национальная безопасность в России и ее виды // Безопасность бизнеса. 2005. № 1.

¹⁴ См.: Экономическая безопасность России: Общий курс : учебник / под ред. В. К. Сенчагова. 2-е изд. М. : Дело, 2005. С. 22.

¹⁵ См.: Там же. С. 24.

¹⁶ Серебряков В. В. Социальная безопасность России: концептуальный подход. М., 1995. С. 6.

¹⁷ Подробнее см.: Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации / отв. ред. В. Г. Вишняков.

«безопасность» существует множество разнообразных определений. Так, под безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз¹⁸; состояние защищенности жизненно важных интересов государства, т. е. конституционного строя, суверенитета, обороноспособности и территориальной целостности Российской Федерации, от внутренних и внешних угроз¹⁹. Как мы видим, несмотря на некоторое различие определений, их авторы используют единый подход и выделяют две ключевые составляющие безопасности — это «состояние защищенности», гарантирующее соблюдение «важных интересов». Учитывая, что реализация обеспечения национальной безопасности находится в рамках правового поля и требует нормативной формы закрепления²⁰, данное обстоятельство влияет и на приоритеты развития правовой политики, под которыми понимаются «первоочередные задачи, проблемы, вопросы, которые необходимо решать сейчас и в ближайшей перспективе»²¹. Данному научному подходу соответствует и нормативно-правовое определение национальной безопасности, закрепленное в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее — Стратегия национальной безопасности, Стратегия), являющейся базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу. Итак, под национальной безопасностью понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация

¹⁸ См.: Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. Изд. 6-е, доп. и перераб. / под ред. М. Ю. Тихомирова. М. : Изд. Тихомирова М. Ю., 2008. С. 85.

¹⁹ См.: Краткий юридический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. М. : Ин-т новой экономики, 2005. С. 35.

²⁰ Система национальной безопасности базируется на Конституции, федеральных законах, правовых актах Президента РФ и Правительства РФ, позволяющих определить основу, приоритеты, механизм реализации национальной безопасности, а также векторы ее обеспечения и развития.

²¹ Матузов Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 13.

конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации.

В целях достижения интересов национальной безопасности весьма актуален поиск новых стратегических ориентиров устойчивого развития, выбор современной модели управления, новых источников финансовой устойчивости Российской Федерации. Л. С. Явич, определяя взаимодействие права и интересов, отмечал: «Жизнь настолько разнообразна и подвижна, что постоянно возникающие потребности и интересы в самых различных сферах деятельности людей, организаций и учреждений не могут полностью охватываться и закрепляться в законодательстве, субъективных правах и юридических обязанностях. Юридически закрепляются лишь социально значимые интересы».

Интерес как осознаваемая, целеустремленная ориентация человека, различных сообществ и организаций либо направленность, устремление, вектор, стимул деятельности давно является объектом научных исследований²². Традиционно в юридической науке рассматривалась дифференциация интересов на публичные и частные, в том числе и с позиций их правовой защиты²³. Однако применительно к финансовой сфере ключевым и первостепенным выступает все же публичный интерес, понимаемый нами как «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит неперенным условием и гарантией ее существования и развития»²⁴. При этом следует заметить, что с позиции обеспечения национальной безопасности государство в первую очередь заботится не обо всех интересах, а только лишь об интересах,

²² Подробнее см.: *Хабриева Т. Я.* Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал рос. права. 2005. № 12.

²³ См., напр.: *Хабриева Т. Я., Тихомиров Ю. А.* Право и интересы // Журнал рос. права. 2005. № 12; *Тихомиров Ю. А.* Интерес в публичном и частном праве // Там же. 2003. № 1; *Михайлов С. В.* Интерес как общенаучная категория и ее отражение в науке гражданского права // Гос-во и право. 1999. № 7; *Кряжков А. В.* Публичный интерес: понятие, виды и защита // Там же. № 10 и др.

²⁴ *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции. М., 2005. С. 6.

имеющих стратегический национальный характер. В юридической науке национальные интересы являлись объектом изучения с различных позиций, в том числе с позиции их фиксации на законодательном уровне²⁵. Большинство авторов при этом констатируют наличие двух неразрывных составляющих национального интереса — частного интереса граждан и публичного интереса государства²⁶.

В данном аспекте наиболее интересна позиция Ю. А. Тихомирова, отметившего, что национальные интересы Российской Федерации выступают вове прежде всего как интересы российского федеративного государства. При этом последнее должно представлять интерес всего общества, всего многонационального российского народа. Вместе с тем национальные интересы, как наиболее общие интересы, складываются не только на базе сотрудничества по вопросам развития общества и государства, но и на основе конфликтной составляющей, связанной с существованием частных интересов различных групп, организаций людей²⁷.

Национальные интересы Российской Федерации также имеют нормативно-правовую основу, зафиксированную в Стратегии национальной безопасности, и рассредоточены по различным направлениям деятельности государства. Так, национальные интересы Российской Федерации представляют собой объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития²⁸. Национальные интересы обусловлены стратегическими национальными приоритетами²⁹

²⁵ См., напр.: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. М., 1995. С. 54, 55; *Михайлов С. В.* Указ. соч.; *Кряжков А. В.* Публичный интерес: понятие, виды и защита. С. 92; *Его же.* Российское государство и право на рубеже тысячелетий // *Гос-во и право.* 2000. № 7. С. 9; *Тихомиров Ю. А.* Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // *Журнал рос. права.* 2001. № 5. С. 5; *Его же.* Интерес в публичном и частном праве. С. 139–145.

²⁶ См.: *Соколов В. В.* Национальные экономические интересы: выработка консенсуса // *Внешняя политика и безопасность современной России : хрестоматия : в 2 т. М., 1999. Т. 1, кн. 2. С. 262–285; Хабриева Т. Я., Тихомиров Ю. А.* Указ. соч. С. 17; *Баранов В. М.* Деструктивное воздействие права на национальные интересы // *Журнал рос. права.* 2005. № 12. С. 87; *Белова Л. В.* Правовые средства и формы защиты экономических интересов : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2006.

²⁷ См.: *Тихомиров Ю. А.* Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2000.

²⁸ См.: СЗ РФ. 2016. № 1 (Ч. 2). Ст. 212.

²⁹ В научном смысле под приоритетами понимаются безусловные интересы России и ценности национального менталитета, требующие сохранения, воссоздания и формирования во всех сферах жизни общества. Важнейшие интересы общества связаны как с нормализацией условий его текущего существования,

Российской Федерации, под которыми понимаются важнейшие направления обеспечения национальной безопасности. Так, Стратегия закрепляет следующий перечень стратегических национальных приоритетов, имеющий исчерпывающий характер: оборона страны; государственная и общественная безопасность; повышение качества жизни российских граждан; экономический рост; наука, технологии и образование; здравоохранение; культура; экология живых систем и рациональное природопользование; стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство. Как мы видим, данный перечень охватывает все основные направления деятельности государства и коррелирует с перечнем расходных обязательств Российской Федерации, закрепленных федеральным законом о федеральном бюджете. Именно этим обстоятельством и обусловлена неразрывная взаимосвязь и взаимозависимость национальной безопасности Российской Федерации и социально-экономического развития страны, закрепленная в Стратегии.

Обеспечение национальной безопасности³⁰ понимается как деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества по реализации политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов³¹. Таким образом, национальная безопасность обеспечивается комплексом различных средств — правовых, политических, информационных, материальных, финансовых и т. д. И только достижение правового режима

так и с необходимостью в перспективе неуклонного укрепления геополитического и геоэкономического положения страны, всех аспектов государственности, достижения социальной гармонии (см.: Экономическая безопасность России: Общий курс. С. 45).

³⁰ Подробнее см.: *Кетов Ю.* Государственная власть как основа системы обеспечения национальной безопасности России // Юрид. мир. 2005. № 11.

³¹ Представляется уместным упомянуть понятие национального богатства России, под которым в целях защиты экономической основы суверенитета государства понимаются «земля, ее недра (запасы алмазов, золота, платины, драгоценных и полудрагоценных камней, серебра, нефти, угля, газа, урана, редкоземельных цветных и черных металлов и иных полезных ископаемых), воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные и сырьевые ресурсы, расположенные на территории РСФСР, ресурсы континентального шельфа и морской экономической зоны РСФСР, а также образующиеся в реках РСФСР запасы анадромных видов рыб за пределами морской экономической зоны, художественные и культурные ценности» (Закон РСФСР от 31.10.1990 № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» (см.: ВВС РСФСР. 1990. № 22. Ст. 260).

финансовой устойчивости государства (гарантирование выполнения финансирования всех функций и задач государства при обеспечении национальной безопасности в полном объеме) будет выступать финансовым фундаментом национальной безопасности Российской Федерации. Именно финансовая устойчивость государства — основное условие его способности осуществлять самостоятельную и независимую политику в соответствии со своими национальными интересами и приоритетами. Так, например, на обеспечение национальной безопасности и правоохранительной деятельности в 2016 г. Федеральным законом от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год»³² предусмотрено 1 314 196 114,8 тыс. руб. Более того, учитывая определяющую роль государственных программ как формы определения приоритетов в бюджетном планировании на финансирование Государственной программы РФ «Обеспечение государственной безопасности» в 2016 г. будет выделено 1 958 821,2 тыс. руб. Такое значительное финансовое обеспечение показывает прямую заинтересованность государства в достижении состояния финансовой устойчивости, которая, конечно, не достигается только ежегодным финансированием, а предполагает комплекс мероприятий.

Кроме этого, в соответствии с названным Федеральным законом у таких ведомств, как ФСБ России, ФСО России, ФМС России, ФСКН России, ФСИН России, Следственный комитет РФ, обеспечение бюджетными ресурсами национальной безопасности и правоохранительной деятельности, согласно ведомственной структуре расходов федерального бюджета, стоит на первой позиции.

В системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации финансовая составляющая проявляется в нескольких плоскостях, которые можно охарактеризовать как так называемый 3D-эффект. Он заключается в следующем: первая плоскость — публичные финансы, которые необходимы для реализации всех направлений в рамках обеспечения национальной безопасности; вторая плоскость — экономическая (финансовая) безопасность

³² См.: СЗ РФ. 2015. № 51 (Ч. 1). Ст. 7230; № 51 (Ч. 2). Ст. 7230; № 51 (Ч. 3). Ст. 7230.

(одна из сфер, составляющих национальную безопасность), требующая также должного финансового обеспечения; третья плоскость проявляется во влиянии национальной безопасности в общем ее понимании и экономической (финансовой) безопасности на обеспечение финансовой устойчивости государства. При этом возникает система взаимопересекающихся плоскостей, которые жизнеспособны только при условии их неразрывности и взаимозависимости.

Создание и развитие государством финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости является механизмом защиты национальных интересов и обеспечения национальной безопасности. Реализация национальных интересов Российской Федерации возможна только в условиях финансовой устойчивости государства, поэтому интересы России в данной сфере относятся к ключевым. При этом в названной сфере проявляется особенно четко система обратных связей, характерная для финансов, и необходимость обеспечения национальной безопасности влияет на состояние и развитие публичных финансов. Так, например, Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»³³ закрепляет положения, предусматривающие, что сведения о запасах платины, металлов платиновой группы, природных алмазов в Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней РФ (далее — Госфонд России), Банке России, т. е. части золотовалютных резервов, являющихся, в свою очередь, источником обеспечения финансовой устойчивости, составляют государственную тайну. В то же время преамбула данного Закона определяет, что отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой, осуществляются исключительно в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации. Кроме того, в перечень сведений, составляющих государственную тайну, входят и сведения о финансовой или денежно-кредитной деятельности, преждевременное распространение которых может нанести ущерб безопасности государства (см. Указ Президента РФ от

³³ См.: СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 8220–8235.

30.11.1995 № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне»³⁴). Таким образом, принятие управленческих решений и создание нормативных правовых актов предполагает как оценку регулирующего воздействия на общественные отношения, так и их оценку с точки зрения соответствия национальным интересам, влияния на обеспечение национальной безопасности, включающее антикоррупционную экспертизу.

Национальная безопасность предполагает оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией и законодательством РФ, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, а также безопасность личности. Как уже было отмечено, обеспечение всех видов безопасности и национальной безопасности в целом требует финансовых ресурсов, но в то же время режим защищенности в каждой вышеназванной сфере оказывает влияние и на обеспечение финансовой устойчивости. При этом такой вид безопасности, как экономическая безопасность, имеет непосредственное отношение к финансовой устойчивости государства. Естественно, на взаимоотношение данных категорий распространяются все характеристики, которые мы указали ранее при рассмотрении соотношения национальной безопасности и финансовой устойчивости, что является очевидным вследствие видовой принадлежности экономической безопасности к национальной безопасности и обуславливает наличие определенных особенностей и специфики в соотношении финансовой устойчивости и экономической безопасности. Рассмотрим их более подробно.

Прежде всего следует отметить, что проблемы обеспечения экономической безопасности интересуют многих авторов³⁵, что объясняется осознанием ее

³⁴ См.: Рос. газ. 1995. 27 дек.

³⁵ См., напр.: Экономическая безопасность России: Общий курс; *Баранов В. Д.* Экономическая безопасность внешнеторговой сферы России в условиях глобализации экономики (теоретико-методологический подход) : дис. ... д-ра экон. наук. М., 2011; *Михалина И. Е.* Экономическая безопасность Российской Федерации в рамках единого экономического пространства // Таможенное дело. 2012. № 4; *Авдийский В. И., Безденежных В. М.* Экономическая безопасность как системообразующий фактор устойчивости сложных социально-экономических систем // Безопасность бизнеса. 2014. № 1. С. 2–6; *Ворожжихин В. В.* Об определении экономической безопасности в условиях глобализации // Безопасность бизнеса. 2014. № 3; *Фирсов И. В.* Концептуальные аспекты формирования

весомой роли и необходимости ее обеспечения для устойчивого развития государства. Это обуславливает существование различных подходов к ее определению. Однако, как показывает их анализ, данные определения понятия «экономическая безопасность» не имеют принципиальных различий и отличаются детализацией элементов понятия. Так, например, ряд отдельных авторов под экономической безопасностью понимают «совокупность внутренних и внешних условий, благоприятствующих эффективному, динамичному росту национальной экономики, ее способности удовлетворять потребности общества, государства, индивида, обеспечивать конкурентоспособность на внешних рынках, гарантирующую защиту от различного рода угроз и потерь»³⁶; другие — «совокупность условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, ее стабильность и устойчивость, способность к постоянному обновлению и самосовершенствованию»³⁷. Первоначально экономическая безопасность рассматривалась как категория экономической теории, которая хотя и имеет свой предмет и специфические методы исследования, тесно связана с такими традиционными экономическими понятиями, как экономический рост и устойчивость социально-экономической системы, и рассматривается как компонент антикризисного управления экономикой³⁸.

В своем нормативном определении понятие «экономическая безопасность» характеризуется как устойчивое состояние защищенности национально-государственных интересов в сфере экономики от внутренних и внешних угроз и влияний, прогрессивного развития личности, общества и государства (см. Указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных

методики комплексной оценки экономических показателей для определения состояния экономической безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2014. № 2. С. 34–40.

³⁶ *Архипов А., Городецкий А., Михайлов Б.* Экономическая безопасность: оценки, проблемы, способы обеспечения // Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 38–39.

³⁷ *Абалкин Л. И.* Экономическая безопасность России: угроза и отражение // Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 4–5.

³⁸ См.: *Богомолов В. А.* Экономическая безопасность. М., 2006. С. 4–5.

положениях)»³⁹). Нормативная фиксация данного определения, по мнению В. М. Баранова, позволяет: выработать критерии для четкого отграничения его от смежных правовых понятий; унифицировать содержание и уточнить объем его использования в разных отраслях действующего российского права при сохранении специфики предмета и метода юридической регуляции; открыть возможности более конкретно ставить и решать многие проблемы обеспечения эффективного взаимодействия частного и публичного права; наметить новые ориентиры для совершенствования российского законодательства⁴⁰.

Следует подчеркнуть, что состояние экономической безопасности достигается только при финансовой устойчивости государства. Это подтверждается и тем обстоятельством, что в составе критериев и параметров, отвечающих требованиям экономической безопасности Российской Федерации, необходимо учитывать и устойчивость финансовой системы (см. Указ Президента РФ «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)»). Иными словами, без достижения финансовой устойчивости невозможно обеспечить и экономическую безопасность. В свою очередь, состояние безопасности создает условия для нормального стабильного процесса формирования доходной части бюджета в полном объеме, что и гарантирует выполнение всех принятых расходных обязательств Российской Федерации. Данное положение можно проиллюстрировать ситуацией, когда в целях обеспечения экономической безопасности из суверенных фондов РФ выделяются бюджетные средства для государственной поддержки приоритетных и стратегически важных сфер экономики⁴¹.

³⁹ См.: Рос. газ. 1996. 14 мая.

⁴⁰ См.: Баранов В. М. Законодательное определение понятия «экономическая безопасность государства» и проблемы ее правового обеспечения // Экономическая безопасность: политические ориентиры, законодательные приоритеты, практика обеспечения: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2001. № 1. С. 14–28.

⁴¹ См., напр.: распоряжение Правительства РФ от 18.03.2016 № 449-р «Об утверждении перечня крупных проектов с государственным участием, в том числе инфраструктурных проектов, финансируемых в рамках федеральных целевых программ и за счет средств Фонда национального благосостояния, подлежащих мониторингу» // СЗ РФ. 2016. № 13. Ст. 1863; распоряжение Правительства РФ от 05.11.2013 № 2044-р «Об утверждении перечня самоокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых юридическими лицами, в финансовые активы которых размещаются средства Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных

В настоящее время существует специальная система мониторинга экономической безопасности, которая создается как единая межведомственная и многоуровневая автоматизированная информационная система (АИС-Мониторинг), предназначенная для формирования регулярной систематизированной статистической и экономической информации о текущих значениях индикаторов экономической безопасности страны, а также о факторах, определяющих возникновение угроз экономической безопасности страны (см. письмо Госкомстата РФ от 12.11.1997 № ВГ-1-21/2839 <О Порядке организации мониторинга факторов, определяющих возникновение угроз экономической безопасности России>⁴²). При этом в ходе развития системы, обеспечивающей безопасность экономики России, целесообразно сформировать подсистему мониторинга — автономную часть системы обеспечения экономической безопасности, обладающую относительной самостоятельностью, состоящую из сил и средств проведения мониторинга и предназначенную для сбора, накопления, обобщения информации в рамках комплексного наблюдения, проведения анализа и оценки этой информации, а также прогнозирования для принятия управленческого решения в целях обеспечения экономической безопасности России. При этом такая деятельность в современных условиях должна носить комплексный характер⁴³.

Рассматривая видовое многообразие сфер проявления национальной безопасности, нельзя не отметить и такой ее подвид, как финансовая безопасность, которая представляет собой смежное понятие с понятием «финансовая устойчивость». Согласно позиции Е. В. Черниковой и О. С. Высоцкой, «национальная безопасность и безопасность в экономической сфере, как ее элемент, непосредственно связаны с совокупностью отношений по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств.

накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе» // СЗ РФ. 2013. № 45. Ст. 5880 и др.

⁴² Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴³ См.: *Фирсов И. В.* Указ. соч. С. 34–40.

Сказанное позволяет выделять финансовую безопасность как составляющую понятий экономической и национальной безопасности»⁴⁴.

Проблеме обеспечения финансовой безопасности уделяется не менее пристальное внимание ученых⁴⁵, в том числе и на самом высшем научном уровне. Так, в научном докладе, подготовленном по итогам заседания Президиума Российской академии наук, посвященного вопросам формирования системы финансовой безопасности Российской Федерации, в частности, отмечается актуальность необходимости создания действенного государственного механизма обеспечения финансовой безопасности России⁴⁶.

Обеспечение финансовой безопасности Российской Федерации можно представить как деятельность государства и всего общества (в лице уполномоченных и представительных органов), направленную на защиту стратегических национальных приоритетов, ценностей и интересов посредством обеспечения финансовой устойчивости, характеризующейся сбалансированностью публичных финансов, наличием необходимых денежных, валютных, золотых и т. д. резервов в целях достижения национальной идеи и социальной гармонии.

Подводя итоги, отметим, что финансовая устойчивость и национальная безопасность являются важнейшими характеристиками государства как единой системы. Их не следует противопоставлять друг другу, поскольку каждый элемент характеризует механизм функционирования государства со своей стороны, взаимообуславливает и дополняет друг друга и обеспечивает прочность и надежность функционирования всего государства. Значимость

⁴⁴ Черникова Е. В., Высоцкая О. С. Финансовая безопасность как элемент системы национальной безопасности государства // Закон. 2010. № 7. Июль. С. 39.

⁴⁵ Чиханчин Ю. А. Система финансовой безопасности Российской Федерации: концептуальные подходы и решения : науч. доклад / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Чиханчина. М. : Наука, 2015; Кондрат Е. Н. Финансовая безопасность России в современном мире: теоретико-методологические аспекты : монография. М. : Локус Станди, 2010; Сенчагов В. К. Финансовая безопасность страны: бюджет, курс валюты, отток капитала // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 5 : К 20-летию образования Совета Безопасности Российской Федерации. М. : Известия, 2012. С. 267–277; Лисун С. В. Налоговая безопасность: российский и зарубежный опыт // Налоговое планирование. 2015. № 1 и др.

⁴⁶ См.: Чиханчин Ю. А. Указ. соч. С. 7.

финансовой составляющей национальной безопасности во многом объясняется и финансовой (экономической) глобализацией России.

Финансовая устойчивость Российской Федерации, обеспечивая национальную безопасность Российской Федерации, позволяет: обеспечить выполнение всех бюджетных обязательств Российской Федерации перед соответствующими субъектами; удовлетворить все потребности общества как минимум в среднесрочной перспективе; предупредить или нейтрализовать последствия возможных угроз и рисков; обеспечить финансовые интересы государства.

Финансовая устойчивость Российской Федерации направлена на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации — защиту и развитие национальной идей, национальных ценностей и интересов. Именно через систему обеспечения финансовой устойчивости реализуются важнейшие национальные интересы государства и стратегические национальные приоритеты.

Механизм обеспечения финансовой устойчивости и механизм обеспечения национальной безопасности функционируют в едином контексте необходимости достижения устойчивого социально-экономического развития и имеют общую конечную цель — достижение социальной гармонии в государстве, обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Этим обстоятельством и обусловлено единство состояния суверенности государства и финансовой составляющей, ее обеспечивающей. О взаимообусловленности и взаимозависимости финансовой устойчивости и национальной безопасности свидетельствует и тот факт, что концептуальные положения в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации основываются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости Стратегии национальной безопасности и стратегии социально-экономического развития Российской Федерации (п. 5 ст. 18 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴⁷).

⁴⁷ См.: Рос. газ. 2014. 3 июля.

Учитывая, что основным субъектом, обеспечивающим национальную безопасность Российской Федерации, выступает государство, в лице его уполномоченных органов, оно же и обязано предусматривать такие правовые механизмы, которые позволяли бы достичь желаемого результата. Одним из таких механизмов и выступает финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, формирующий финансовую основу (бюджет, резервные фонды, золотовалютные резервы) для реализации мер, направленных на обеспечение национальной безопасности. Следует сделать оговорку, что финансово устойчивое государство не означает автоматической обеспеченности его национальной безопасности, а является лишь элементом комплексного механизма ее обеспечения.

Правовой режим финансовой устойчивости государства выполняет финансово-обеспечительную и защитную функции в механизме обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также обеспечивает состояние защищенности национальных интересов страны посредством проведения бюджетной, налоговой, денежно-кредитной, долговой, валютной, инвестиционной политик, направленных на развитие государства и создание условий и факторов, способных нейтрализовать воздействие внешних и внутренних угроз и рисков.

Таким образом, правовой режим финансовой устойчивости гарантирует способность государства обеспечивать себя финансовыми средствами, достаточными для эффективного и своевременного выполнения своих внутренних и внешних функций и задач, защиты национальных интересов, несмотря на различные вызовы (риски, угрозы), а также независимость и стабильность функционирования государства и его развитие.

§ 1.2. Понятие финансовой устойчивости Российской Федерации

Финансовая устойчивость государства⁴⁸ — особый предмет правового регулирования. Право выступает тем средством, которое обеспечивает стабильность, единство и динамику эволюционного развития общества и гарантирует реализацию механизма обеспечения финансовой устойчивости, поскольку без правового закрепления достижение финансовой устойчивости в современных условиях невозможно. В этой связи представляется актуальной позиция С. С. Алексеева, выделяющего три базовые характеристики, определяющие ценность права вообще и правового регулирования в частности. Во-первых, это возможность (способность) обеспечить всеобщий устойчивый порядок в общественных отношениях; во-вторых, это возможность (способность) достигнуть определенности, точности в самом содержании общественных отношений; в-третьих, это возможность достигнуть «гарантированного результата» правового регулирования⁴⁹. Развивая эту мысль, отметим, что первой и основной задачей права является «уравновешивание различных интересов в обществе и нахождение разумного баланса между ними»⁵⁰. Это наиболее четко проявляется именно в финансовой деятельности государства, поскольку именно финансовая сфера наиболее подвержена различным вызовам, конфликтам интересов, рискам и угрозам. Обеспечение финансовой устойчивости — главная цель финансовой деятельности государства. Государство «должно каждый день жить, чувствовать и работать так, чтобы, в свою очередь, каждый гражданин во всем ощущал, что государство действительно живет его нуждами, потребностями, чаяниями и интересами, а не простыми лозунгами и декларациями о благах человека и общества»⁵¹, и именно бюджетные отношения выступают в качестве

⁴⁸ В рамках данного исследования понятия «Российская Федерация» и «государство» используются как тождественные и равнозначные.

⁴⁹ См.: Алексеев С. С. Теория права. М. : БЕК, 1995. С. 125–126.

⁵⁰ Йеринг Р. Борьба за право. М., 1991. С. 8.

⁵¹ Устойчивое развитие страны и правовые механизмы реализации принципа транспарентности при использовании средств Национального фонда Республики Казахстан / под общ. ред. Е. В. Порохова. Алматы : ТОО «Налоговый эксперт», 2014. С. 156.

экономического выражения суверенитета государства, материальной основы осуществления публичных функций и полномочий Российской Федерации (см. 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 Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»⁵²).

Государства активно стремятся к созданию идеального финансово-правового механизма, который позволил бы успешно справиться со всеми вызовами (угрозами, рисками), и «выступают за реализацию концепции устойчивого развития, которая должна стать основным направлением изменения парадигмы экономического развития»⁵³, предполагающим такое развитие, которое удовлетворяло бы потребности настоящего времени, но не ставило бы под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности⁵⁴.

Проблемы обеспечения устойчивого развития, являясь безусловным приоритетом и для каждого государства в отдельности, и для интеграционных объединений, неоднократно обсуждались на самом высшем международном уровне и получили свое воплощение в концепции устойчивого развития.

Основные идеи концепции были заложены в Стокгольмской декларации, принятой 16 июня 1972 г. на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды⁵⁵, докладе Г. Х. Брундтланда (1987 г.)⁵⁶ и Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, принятой 14 июня 1992 г. на

⁵² См.: ВКС РФ. 2004. № 4.

⁵³ Капустин А. Я. Международно-правовые принципы деятельности БРИКС // БРИКС: контуры многополярного мира : монография / С. Е. Нарышкин [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева, зам. отв. ред. Н. М. Бевеликова. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : ИД «Юриспруденция», 2015. С. 25.

⁵⁴ См.: Устойчивое развитие страны и правовые механизмы реализации принципа прозрачности ... / под общ. Ред. Е. В. Порохова. С. 7.

⁵⁵ См.: Действующее международное право. Т. 3. М. : Моск. независимый ин-т междунар. права, 1997.

⁵⁶ См.: Гру Харлем Брундтланд. Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития «Наше общее будущее» // Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций : сайт. URL: <http://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf> (дата обращения: 29.04.2016).

Конференции ООН «Повестка дня XXI века»⁵⁷. Эти идеи представляют собой систему взглядов, направленных на глобальное развитие как всего мирового сообщества, так и его частей и отдельных государств⁵⁸.

Выделяют несколько характерных особенностей концепции устойчивого развития: во-первых, это глобальная концепция, ведущая точка зрения не только для отдельных государств и регионов, но и для мирового сообщества в целом; во-вторых, это комплексная концепция (в сравнении с другими подходами она строится на интеграции экологического, социального и экономического измерений в рамках единого подхода); в-третьих, она исповедует радикальный подход (построена на критике в отношении традиционных путей социального развития и в то же время на требовании нового мышления и переориентации общества, призывает к глубоким и радикальным изменениям); в-четвертых, это динамическая концепция (точную формулировку и внедрение этой концепции следует рассматривать как открытый процесс, требующий дальнейшей конкретизации (насчитывается свыше 70 различных употреблений этого термина, частично связанных с разнородными восприятиями и позициями)⁵⁹.

Идеи, заложенные в вышеуказанных документах сохраняют свою актуальность и вызывают интерес ученых и в настоящее время⁶⁰.

На международном уровне проводится огромная работа, направленная на обеспечение финансовой устойчивости государств. Так, Советом Европейского Союза принято решение об учреждении Европейского стабилизационного

⁵⁷ См.: Действующее международное право. Т. 3. Созданная на этой Конференции Комиссия по устойчивому развитию ООН в 1996 г. разработала комплексную систему индикаторов устойчивого развития рамочного характера, которые требуют специальных преобразований и приспособлений к конкретным условиям (возможно их расширение). Общее число индикаторов — 132. В свою очередь, они разделены на четыре группы: социальные (41 индикатор), экономические (26), экологические (55) и институциональные (10).

⁵⁸ О влиянии международной интеграции на развитие национальной правовой системы подробнее см.: *Хабриева Т. Я.* Гармонизация правовой системы РФ в условиях международной интеграции: вызовы современности // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. Вып. 1 (№ 44). С. 4–15.

⁵⁹ См.: *Бехманн Г.* Устойчивого развития концепция // Глобалистика : энциклопедия. М., 2003. С. 1052–1058.

⁶⁰ См., напр.: *Седов С. Б.* Концепция устойчивого развития и индикаторы устойчивого развития экономики // Новости издательства СГУ : сайт. URL: http://www.edit.muh.ru/content/mag/trudy/02_2009/10.pdf (дата обращения: 29.04.2016); *Марфенин Н. Н.* Концепция «устойчивого развития» в развитии // Международный независимый эколого-политический университет «Россия в окружающем мире» : сайт. URL: <http://www.rus-stat.ru/stat/4902002-6.pdf> (дата обращения: 29.04.2016) и др.

механизма⁶¹. Данный международный финансовый институт был создан в целях повышения эффективности финансовой помощи и предотвращения рисков финансового кризиса стран — участниц Европейского союза, направлен на мобилизацию фондов финансовых средств для обеспечения стабильности на строгих условиях, соответствующих выбранным финансовым инструментам, получению дохода членами Европейского стабилизационного механизма, которые переживают финансовые трудности или находятся под угрозой их наступления, а в случае, когда это необходимо, обеспечению финансовой стабильности еврозоны в целом и ее государств-членов⁶².

Дополнительным средством обеспечения финансовой устойчивости Европейского союза выступает Договор о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе⁶³, который основан на осознании необходимости «правительств сохранить надежность и устойчивость государственных финансов и предотвратить дефицит бюджетов, становящийся чрезмерным», является важным для гарантирования стабильности еврозоны в целом и, соответственно, требует введения специального правила, включающего «правило сбалансированного бюджета» и осуществления корректирующих действий.

Деятельность Евразийского экономического союза также направлена на обеспечение устойчивого развития его государств-членов и предусматривает «меры, направленные на стабилизацию экономической ситуации⁶⁴ в случае превышения государствами — членами Таможенного союза и Единого

⁶¹ См.: Заключение Совета Европейского союза от 25 марта 2011 г. об учреждении Европейского стабилизационного механизма // Европейский Совет. Совет Европейского Союза : сайт. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf / (дата обращения: 29.04.2016).

⁶² Подробнее см.: Янкевич С. В. Договор об учреждении Европейского стабилизационного механизма // Реформы и право. 2012. № 4; Договор о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2012. № 2.

⁶³ См.: Law and paper : сайт. URL: <http://www.lawandpaper.com/agreement-economic-and-monetary-union/> (дата обращения: 29.04.2016).

⁶⁴ Стабилизация экономической ситуации — процесс приведения экономики государств-членов в стабильное состояние путем принятия мер по исправлению возникшей неблагоприятной экономической ситуации и восстановлению количественных значений макроэкономических показателей (см.: Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25 июня 2014 г. № 93 «О Порядке разработки и принятия мер, направленных на стабилизацию экономической ситуации в случае превышения государствами — членами Таможенного союза и Единого экономического пространства количественных значений макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития» (принято в г. Москве 25 июня 2014 г.). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»).

экономического пространства количественных значений макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития» (см. Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25 июня 2014 г. № 93). Как мы видим обеспечение финансовой устойчивости происходит посредством закрепления системы общеобязательных ключевых финансовых показателей⁶⁵, позволяющих оценить уровень финансовой защищенности основных элементов, ее составляющих, их потенциальную возможность противостоять внутренним и внешним угрозам (рискам) в правовой форме.

Следует обратить внимание на некоторую терминологическую специфику темы данного исследования. В настоящее время принято большое количество программных документов, которые нацелены на повышение эффективности использования публичных финансов и в которых активно употребляются, но не раскрываются термины «финансовая устойчивость», «устойчивость бюджетной системы», «устойчивость экономического развития»⁶⁶. В законодательствах зарубежных стран понятие «финансовая устойчивость» не употребляется, а используется термин *financial stability*⁶⁷. Учитывая, что в данном исследовании автор не отождествляет понятия «устойчивость» и «стабильность», необходимо сделать оговорку, что это не исключает факта существования проблем обеспечения финансовой устойчивости в зарубежных странах и особенность

⁶⁵ Например, макроэкономические показатели, определяющие устойчивость экономического развития, — показатели, рассчитанные в соответствии с Методикой расчета макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития государств — членов Таможенного союза, утвержденной Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25 июня 2013 г. № 144 (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»).

⁶⁶ См.: Указ Президента РФ «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)»; Инструкция о порядке расчета нормативов оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика (утв. Приказом ФСФР России от 30.11.2006 № 06-137/пз-н) // Рос. газ. 2007. 31 янв.; Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // Там же. 2003. 27 дек.; постановление Правительства РФ от 10.12.2013 № 901 «О требованиях к финансовой устойчивости банков, в которых оператором электронной площадки открываются счета для учета денежных средств, внесенных участниками закупок в качестве обеспечения заявок, и требованиях к условиям договоров о ведении счетов, заключаемых оператором электронной площадки с банком, для учета денежных средств, внесенных участниками закупок в качестве обеспечения заявок» // СЗ РФ. 2013. № 42. Ст. 5362; Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686 и др.

⁶⁷ См., напр.: Закон о банках Англии (*Banking Act*) 2009 г.; Закон США о финансовой стабильности (*Financial Stability Act*) 2010 г.; Закон ФРГ о мониторинге финансовой стабильности от 28 ноября 2012 г.; Закон о Банке Швеции от 1 января 2015 г. и др.

использования термина «финансовая стабильность» нами может быть объяснена исключительно с позиций специфики перевода.

В своей совокупности правовые категории образуют тот юридический инструментарий (категориальный аппарат юридической науки), оперируя которым познающий право и государство «проникают» в юридическую ткань, осваивают область правового в его концептуально-понятийном выражении⁶⁸. Категория «финансовая устойчивость» является комплексным понятием, используемым как в финансовой науке, так и в юридической, в том числе и в нормативных актах. В целях четкого уяснения правового содержания данной категории необходимо обратиться к трудам теоретиков права, изучавших природу понятия и развития правового языка. Так, в одном из первых исследований, посвященных данному вопросу, Н. А. Власенко отмечает, что «о правовом языке можно говорить лишь условно, выделяя (обособляя) часть общей лексической системы русского языка, посредством которой институционально оформляется и функционирует правовая система. Его часть — язык права — это язык официальных юридических документов, прежде всего нормативных актов. Надо видеть и относительность между этими понятиями. Язык права (законов и иных нормативных актов) как бы погружен в правовой язык, обогащается им»⁶⁹.

В свою очередь, отсутствие четкого нормативного определения и доктринального наполнения данных категорий порождает правовую неопределенность⁷⁰ и может воспрепятствовать достижению поставленных целей. Это может свести на нет все усилия законодателей, поскольку цель «есть творческая сила всего права, нет правового положения, которое было бы обязано своим происхождением какой-либо цели»⁷¹.

В свое время Правительство РФ отметило, что в условиях развивающегося мирового финансового кризиса российская финансовая система (при активной

⁶⁸ См.: *Элементарные начала общей теории права* / под общ. ред. В. И. Червонюка. М. : КолосС., 2003.

⁶⁹ *Власенко Н. А. Язык права : монография.* Иркутск : Восточно-Сибир. книж. изд-во : АО «Норма-плюс», 1997. С. 15.

⁷⁰ О правовой неопределенности подробнее см.: *Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании : монография.* М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2014.

⁷¹ *Йеринг Р. Цель в праве.* СПб., 1881. С. 11.

поддержке государства) показала свою устойчивость. Показатели социально-экономического развития Российской Федерации, достигнутая макроэкономическая стабильность и финансовая устойчивость свидетельствуют о результативности проведенных системных преобразований (см. распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»⁷²). И спустя только год Президент РФ к главным стратегическим рискам и угрозам национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу относит в том числе низкую устойчивость и защищенность национальной финансовой системы (см. п. 55 ныне утратившего силу Указа Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»⁷³).

Таким образом, анализ нормативных актов и иных официальных документов убедительно доказывает, что термин «финансовая устойчивость» употребляется как устойчивое выражение, не имеет нормативной фиксации, оценивается как целевой ориентир и промежуточный результат в финансовой деятельности Российской Федерации.

Это обуславливает настоятельную необходимость проведения исследования, позволяющего точно и ясно определиться с наполнением содержания категории «финансовая устойчивость»⁷⁴, представляющей собой «своеобразный экономико-юридический симбиоз»⁷⁵.

Использование термина, заимствованного из экономической теории, и наполнение его правовым смыслом возлагают повышенную степень ответственности на уполномоченные органы. «Особенность, вытекающая из основного свойства права регулировать психофизическое поведение человека. Законодательный или иной нормативный текст по своей внутренней природе

⁷² См.: СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

⁷³ См.: Там же. 2009. № 20. Ст. 2444.

⁷⁴ Подробнее см.: Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость как финансово-правовая категория // Финансовое право. 2014. № 12; *Ее же*. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал рос. права. 2015. № 8; Поветкина Н. А., Янкевич С. В. Понятие финансовой устойчивости в Российской Федерации и зарубежных странах: правовой аспект // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 4.

⁷⁵ Бельский К. С. Финансовое право. М., 1995. С. 14.

должен быть точным и ясным. При ознакомлении с ним не могут иметь место какие-либо дополнительные ассоциации и разнотолкования»⁷⁶. Нормодателю следует постоянно помнить: от качества текста, точности и ясности его стиля зависят юридическая отточенность и последовательность регламентирования фактических отношений⁷⁷.

Следует констатировать, что понятие «устойчивость» характерно для многих научных сфер, в том числе не только для экономических, но и для точных наук — математики, физики, химии и т. д. Несмотря на разность предметов данных наук, все они указывают на одно свойство, присущее устойчивости объекта (системы), — способность системы возвращаться к исходным характеристикам или параметрам, от которых она отклонилась в результате изменений факторов внешней среды, на нее воздействующей. Термин «устойчивый» определяется как «не подверженный колебаниям, постоянный»⁷⁸; «способный выдержать воздействие со стороны, оказать сопротивление, противодействие чему-либо»; «не поддающийся постороннему влиянию, изменению»⁷⁹; «способность противостоять, поглощать, восстанавливаться или успешно адаптироваться к бедствиям или изменениям в условиях»⁸⁰.

При определении устойчивости какого-либо явления или системы прибегают к понятию «способность сохранять стабильность, неизменность показателей, параметров». Так, например, «устойчивость равновесия — способность механической системы, находящейся под воздействием сил в равновесии, после незначительного отклонения возвращаться в положение равновесия»⁸¹.

⁷⁶ Власенко Н. А. Язык права. С. 21.

⁷⁷ См.: Там же.

⁷⁸ Ожегов С. И. Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 14-е изд., стереотип. М. : Рус. яз., 1983. С. 748.

⁷⁹ Словарь современного русского литературного языка : в 17 т. М. : Изд-во «Наука», 1964. Т. 16. С. 132.

⁸⁰ Проект Рекомендации Совета [ОЭСР] касательно управления критическими рисками [приняты 6 мая 2014 г.] // Яндекс. Просмотр документов. URL: <https://docviewer.yandex.ru/?url=http%3A%2F%2Far.gov.ru%2Ffiles%2Flibrary%2F1428919319.src.pdf-d&name=1428919319.src.pdf-d&lang=ru&c=571cc657904b> (дата обращения: 30.04.2016).

⁸¹ Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. М. : Сов. энциклопедия, 1985. С. 1385.

С. М. Ильясов понятие устойчивости определяет как одну из основных динамических характеристик экономической системы, раскрывающую свойство системы возвращаться в равновесный, исходный или близкий к нему установившийся режим после какого-либо внутреннего или внешнего воздействия. Более того, он отмечает, что устойчивость — это одна из основных динамических характеристик экономической системы, так как последняя постоянно развивается и устойчиво функционирует по определенному параметру при условии, если отклонение данного параметра не превышает допустимой величины, а помехи могут быть компенсированы в определенных пределах⁸². В свою очередь, Е. Д. Сорокина отмечает, что система может быть устойчива, если она обладает способностью к саморегулированию и саморазвитию, т. е. способна самостоятельно приспосабливаться к изменениям условий функционирования. По ее же мнению, такие системы получили название адаптивных и имеют ряд присущих им свойств, к важнейшим из которых предлагается относить: свойство самонастройки, которое характеризуется позитивными изменениями параметров функционирования системы за счет внутренней самоорганизации; свойство самоорганизации, которое предполагает способность системы самостоятельно преобразовывать свою структуру при сохранении присущих ей основных качественных характеристик; свойство самообучения, которое заключается в возможности самостоятельно отбирать условия, при которых система удовлетворяет критериям качества функционирования⁸³.

Несколько иное направление в определении устойчивости закладывает А. Л. Бобров. Он определяет ее как такое состояние элементов какой-либо экономической, экологической или иной системы, когда их начальные состояния с высокой степенью надежности определяют их будущие состояния⁸⁴.

⁸² См.: *Ильясов С. М.* Устойчивость банковской системы: механизмы управления, региональные особенности. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. С. 8–9.

⁸³ См.: *Сорокина Е. Д.* Саморегулирование в экономике. М. : Экономика, 1990. С. 159.

⁸⁴ См.: *Бобров А. Л.* Эколого-экономическая устойчивость региона: теория и практика. М. : Наука, 1994. С. 3.

В свою очередь, А. И. Дружинин и О. Н. Дунаев предлагают определить устойчивость системы как ее способность принимать и сохранять исходное состояние под воздействием внешних и внутренних факторов, в связи с чем финансовая устойчивость рассматривается ими как способность системы стабильно функционировать в определенном режиме деятельности⁸⁵.

Термин «финансовая устойчивость» применительно к публичным финансам практически не используется в юридической науке. При этом в финансово-правовой науке исследования, посвященные проблемам обеспечения финансовой (бюджетной) устойчивости Российской Федерации, отсутствуют. В связи с этим следует обратиться к финансовой науке, в которой имели место исследования, посвященные проблеме изучения финансовой устойчивости. Данное понятие в большей мере характерно для экономической науки, в которой исторически сложилось, что основной акцент в изучении исследуемой экономической категории делается на анализ финансовой устойчивости предприятий и организаций⁸⁶. Вместе с тем, несмотря на относительную проработанность данной темы, в экономической науке до настоящего времени также не сформировалось единой позиции относительно сущности, содержания понятия и механизмов обеспечения финансовой устойчивости. В частности, В. М. Родионова под финансовой устойчивостью предприятия понимает такое состояние финансовых ресурсов, их распределение и использование, которое обеспечивает развитие предприятия на основе роста прибыли и капитала при сохранении платежеспособности и

⁸⁵ См.: Дружинин А. И., Дунаев О. Н. Управление финансовой устойчивостью. Екатеринбург : ИПК УГТУ, 1998. С. 35.

⁸⁶ Финансовая устойчивость предприятия — определенное состояние счетов предприятия, гарантирующее его постоянную платежеспособность (А. Д. Шеремет, Р. С. Сайфулин). Финансовая устойчивость — это целеполагающее свойство финансового анализа, а поиск целеполагающих возможностей, средств и способов ее укрепления представляет глубокий экономический смысл и определяет характер его проведения и содержания (Л. Т. Гиляровская). Финансовая устойчивость предприятия — это способность субъекта хозяйствования функционировать и развиваться, сохранять равновесие своих активов и пассивов в изменяющейся внутренней и внешней среде, гарантирующее его постоянную платежеспособность и инвестиционную привлекательность в границах допустимого уровня риска (Г. В. Савицкая). Финансовая устойчивость предприятия — характеристика уровня риска деятельности предприятия с точки зрения сбалансированности или превышения доходов над расходами (Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева). См., напр.: *Балихина Н. В.* Финансовое состояние предприятий: оценка, факторы влияния, проблемы. М. : Изд-во МГУК, 1999; *Крейнина М. Н.* Финансовое состояние предприятия: методы оценки. М. : ИКЦ «ДИС», 1997.

кредитоспособности в условиях допустимого уровня рисков⁸⁷. Другие ученые определяют содержание финансовой устойчивости предприятий лишь через «состояние счетов, гарантирующих их постоянную платежеспособность»⁸⁸, а финансовую устойчивость организации как «способность субъекта хозяйствования функционировать и развиваться, сохранять равновесие своих активов и пассивов, гарантирующих его постоянную платежеспособность и инвестиционную привлекательность в границах допустимого уровня риска»⁸⁹.

При этом следует отметить, что обеспечение и критерии финансовой устойчивости субъектов права, осуществляющих предпринимательскую деятельность в различных отраслях экономики, довольно детально регламентируются нормативными правовыми актами⁹⁰.

Ряд исследователей, изучающих финансы публично-территориальных образований, под финансовой устойчивостью в целом понимают сокращение их бюджетного дефицита и приведение финансовых возможностей территорий в соответствие с задачами территориального развития⁹¹. В свою очередь, В. А. Гришин определяет финансовую устойчивость как финансовое состояние, характеризующееся рациональным формированием доходов бюджета и рациональным использованием этих доходов для экономического и социального развития территорий⁹². Применительно к муниципальным образованиям Е. А. Захарчук под финансовой устойчивостью подразумевает такое

⁸⁷ См.: *Родионова В. М.* Финансовая устойчивость предприятий в условиях инфляции. М. : Перспектива, 1995. С. 13.

⁸⁸ *Шерemet А. Д., Сайфулин Р. С.* Финансы предприятий. М. : ИНФРА, 1998. С. 28.

⁸⁹ *Мельникова Л. А., Денисенко И. С.* Анализ финансовой устойчивости организации // Современный бухучет. 2014. № 1.

⁹⁰ Например, Инструкция о порядке расчета нормативов оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика, ст. 41 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», постановление Правительства РФ «О требованиях к финансовой устойчивости банков, в которых оператором электронной площадки открываются счета для учета денежных средств, внесенных участниками закупок в качестве обеспечения заявок, и требованиях к условиям договоров о ведении счетов, заключаемых оператором электронной площадки с банком, для учета денежных средств, внесенных участниками закупок в качестве обеспечения заявок», ст. 24 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования» и др.

⁹¹ См.: *Колесникова Н. А.* Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регионального менеджмента. М. : Финансы и статистика, 2000. С. 39–45; *Бакша Н. В., Гамукин В. В., Свицкова А. П.* Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный. М. : Изд-во ИПО Профиздат, 2001. С. 145–153.

⁹² См.: *Гришин В. А.* Финансовая устойчивость Мурманской области и факторы, влияющие на бюджет // Мурманский технический государственный университет : сайт. URL: http://www.mstu.edu.ru/science/conferences/anniversary_ntk/materials/section5/section5_16.html (дата обращения: 03.05.2016).

социально-экономическое состояние территории, при котором обеспечивается улучшение качества жизни населения за счет эффективного функционирования финансовых ресурсов внутри муниципального образования при сбалансированном их притоке и оттоке⁹³.

Несколько иное определение финансовой устойчивости муниципального образования дает О. А. Полякова: это способность органов местного самоуправления финансировать выполнение своих основных функций в определенном объеме и установленные сроки в условиях динамично изменяющихся условий функционирования⁹⁴. Подобную точку зрения разделяют и некоторые западные специалисты⁹⁵.

Говоря о терминологическом ряде исследуемой сферы деятельности, отметим, что в науке различают понятия «финансовая устойчивость» субъекта и «устойчивость бюджета» соответствующего уровня бюджетной системы РФ. На наш взгляд, данное разграничение является справедливым и эти понятия можно соотнести как целое и часть. При этом, несомненно, именно бюджет — основной (базовый) элемент, сбалансированность которого играет ключевую роль в понимании содержания финансовой устойчивости государства.

Так, под «устойчивостью бюджета» понимают: «способность бюджета в условиях вероятных изменений внешней среды обеспечить полное и своевременное выполнение органами власти полномочий и покрытие взятых на себя долговых обязательств»⁹⁶; «состояние бюджета, при котором обеспечивается нормальное функционирование субъекта публичной власти, реализация всех закрепленных за ним полномочий на основе полного своевременного финансирования предусмотренных по бюджету расходов,

⁹³ См.: Захарчук Е. А. Социально-экономические условия формирования финансовой устойчивости муниципальных образований : дис канд. экон. наук. Екатеринбург, 2004. С. 31.

⁹⁴ См.: Полякова О. А. Формирование и использование финансовых ресурсов города : дис канд. экон. наук. М., 1999. С. 36.

⁹⁵ См., напр.: Гроувс С., Валенте М. Оценка финансового состояния: пособие для органов местного самоуправления / пер. с англ. Н. Головиной, Д. Слесарева, Е. Слесаревой, Ю. Кириной ; под общ. ред. П. А. Ореховского. Обнинск : Ин-т муниципального управления, 2002. С. 9.

⁹⁶ Каратаев С. М. Устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации и пути ее повышения : дис. ... канд. экон. наук. М., 2003. С. 27.

включая погашение и обслуживание внутреннего и внешнего долга»⁹⁷. Под финансовой устойчивостью местного бюджета понимается «финансовое состояние, при котором обеспечивается сбалансированность доходов и расходов бюджета и способность противостоять воздействию внутренних и внешних факторов, а бюджет ориентирован на позитивную динамику стабильного развития, эффективность и результативность использования бюджетных средств»⁹⁸.

Применительно к публичной сфере в настоящее время в нормативно-правовой оборот введено понятие «устойчивость финансовой системы», которое характеризуется «уровнем дефицита бюджета, стабильностью цен, нормализацией финансовых потоков и расчетных отношений, устойчивостью банковской системы и национальной валюты, степенью защищенности интересов вкладчиков, золотовалютного запаса, развитием российского финансового рынка и рынка ценных бумаг, а также снижением внешнего и внутреннего долга и дефицита платежного баланса, обеспечением финансовых условий для активизации инвестиционной деятельности» как критериями и параметрами состояния экономики, отвечающими требованиям экономической безопасности Российской Федерации (см. распоряжение Правительства РФ «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»). Новая редакция БК предусматривает частично новый принцип бюджетной системы РФ — принцип сбалансированности и устойчивости бюджета и определяет его также через систему показателей, необходимых к достижению. При этом предполагается учитывать, что: при планировании бюджета используются реалистичные показатели прогноза социально-экономического развития; планирование бюджета осуществляется при разработке и корректировке бюджетного прогноза на долгосрочный период с оценкой долгосрочных финансовых последствий принимаемых решений; законодательно установлены

⁹⁷ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под общ. ред. А. Г. Грязновой. М. : Финансы и статистика, 2002. С. 994.

⁹⁸ Паникин В. Е. Финансовая устойчивость бюджета муниципального образования в России : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Волгоград, 2009. С. 5.

и соблюдаются стабильные правила (ограничения) общего объема расходов и (или) дефицита бюджета, позволяющие надежно обеспечить расходы бюджета доходами и источниками финансирования бюджета; при планировании бюджета принятие новых расходных обязательств осуществляется при условии обеспечения гарантированного и безусловного исполнения действующих расходных обязательств; обеспечивается поддержание объема и структуры государственного (муниципального) долга, исключающих неисполнение долговых обязательств и необходимость их реструктуризации.

В то же время на нормативном уровне актов, призванных урегулировать этот наиважнейший вопрос, явно недостаточно. Можно привести в пример лишь Государственную программу РФ «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», утвержденную Федеральным законом от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»⁹⁹, относящуюся лишь к отдельным элементам бюджетной системы РФ.

Финансовая устойчивость Российской Федерации достигается при соблюдении нескольких условий. Основное условие — сбалансированность объемов доходов и расходов бюджетов бюджетной системы РФ, за счет которых обеспечиваются их бюджетная самостоятельность и платежеспособность каждого публично-территориального образования в частности и государства в целом. Это объясняется тем, что наиболее ликвидной частью казны РФ выступают именно средства федерального бюджета¹⁰⁰. Соответственно, государство первоначально обеспечивает свои обязательства именно собственным бюджетом¹⁰¹. Так, постановление пленумов Верховного Суда РФ № 6 и Высшего Арбитражного Суда РФ № 8 от 01.07.1996 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского

⁹⁹ См.: СЗ РФ. 2013. № 49 (Ч. 1). Ст. 6350; № 49 (Ч. 2). Ст. 6350; № 49 (Ч. 3). Ст. 6350; № 49 (Ч. 4). Ст. 6350; № 49 (Ч. 5). Ст. 6350; № 49 (Ч. 6). Ст. 6350; № 49 (Ч. 7). Ст. 6350.

¹⁰⁰ Поветкина Н. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права : монография. М. : РПА МЮ РФ, 2004. С. 128.

¹⁰¹ Подробнее об обращении взысканий на средства федерального бюджета см.: Поветкина Н. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права. С. 126–138.

кодекса Российской Федерации»¹⁰² определяет, что средства соответствующего бюджета являются первоначальным объектом взыскания и только при отсутствии денежных средств взыскание обращается на остальное имущество, составляющее казну. При этом нельзя обойти вниманием и иные условия, выполнение которых позволит обеспечить финансовую устойчивость Российской Федерации: совершенствование организационно-правовых механизмов, финансово-правовых режимов, предупреждение рисков, четкое соблюдение финансовой дисциплины, совершенствование системы финансового контроля, неотвратимость ответственности за нарушение финансового законодательства и т. д.

Все условия, оказывающие влияние на финансовую устойчивость Российской Федерации, можно классифицировать как по характеру воздействия (имеющие либо положительный, либо отрицательный результат воздействия), так и подразделить по институциональному признаку на следующие основные четыре группы: 1) социально-экономические (связанные с изменением ВВП, развитием (либо упадком) промышленности, сельского хозяйства и т. д., человеческим капиталом и т. д.); 2) политико-идеологические (связанные, например, с геополитической ситуацией в мире либо обусловленные интеграционными процессами государства); 3) организационно-правовые (обусловленные, например, реформированием системы государственных органов, совершенствованием отдельных отраслей законодательства); 4) инфраструктурные (обусловленные, например, созданием новых информационных технологий, техническим прогрессом).

Пониманию финансовой устойчивости как финансово-правовой категории будет способствовать ее классификация по различным основаниям. По временной продолжительности выделяют финансовую устойчивость постоянную и временную; по среде (уровню) — внутреннюю и внешнюю; по глубине — полную и ограниченную¹⁰³. По типам финансовую

¹⁰² См.: ВВАС РФ. 1996. № 9.

¹⁰³ См.: Захарчук Е. А. Указ. соч. С. 38–39.

устойчивость подразделяют: на абсолютную финансовую устойчивость, нормальную финансовую устойчивость, неустойчивое финансовое состояние, кризисное финансовое состояние¹⁰⁴; неустойчивость, слабую устойчивость, среднюю устойчивость, устойчивость, абсолютную устойчивость¹⁰⁵.

Анализ бюджетного законодательства РФ позволяет выделить периоды, в течение которых необходимо обеспечивать финансовую устойчивость государства (в зависимости от времени, в течение которого осуществляется планирование и выполняются публичные финансовые обязательства): текущий (в течение одного финансового года); среднесрочный (от одного до шести лет) и долгосрочный (от шести до 30 лет). Необходимость такого разделения обуславливается различием задач, решаемых при определении финансовой устойчивости. Текущая устойчивость определяется, как правило, в рамках утвержденного бюджета на текущий год, и основными факторами, ее определяющими, являются сбалансированность бюджета, наличие источников покрытия кассовых разрывов и установленный порядок покрытия дефицита бюджета.

При рассмотрении устойчивости в среднесрочном периоде акцент делается на развитие возможности обеспечения сбалансированного развития территории в рамках реализации финансовой политики с учетом среднесрочного планирования в границах утвержденного бюджета и на среднесрочную перспективу.

Долгосрочная оценка устойчивости прежде всего важна при определении стратегии развития территории, что позволяет снизить зависимость финансовой устойчивости от негативных факторов, влияющих на ее текущее состояние, и определить направления ее повышения. При этом данная оценка позволяет рассматривать варианты перспективного развития территории в увязке с устойчивостью ее бюджета. На этом этапе многое зависит от качества

¹⁰⁴ См.: Федотова Н. В. Финансовый анализ в условиях рынка. М. : РГОТУПС, 1998. С. 9.

¹⁰⁵ См.: Бобров А. Л. Состояние и динамика социальной и эколого-экономической устойчивости России и ее регионов // Вестник МГУ. Сер. 6, Экономика. 1997. № 5. С. 45–52.

бюджетного планирования и прогнозирования, которые должны учитывать влияние проводимой финансовой политики на будущее финансовое состояние государства.

Особо следует отметить, что, учитывая переход на долгосрочное программное планирование, несомненно, приоритет необходимо отдавать обеспечению долгосрочной финансовой устойчивости.

Нельзя забывать и о факторах, влияющих на финансовую устойчивость государства. Их можно сгруппировать по различным основаниям на факторы, влияющие: на формирование доходов бюджетов; влияющие на определение и осуществление расходов бюджета; осуществление заимствований, принятие и исполнение обязательств по государственному долгу; эффективность управления публичными финансами; формирование и использование резервных фондов; эффективность формирования и использования золотовалютных резервов и т. д.

Определение факторов, влияющих на финансовую устойчивость государства, позволяет сформировать подходы к правовой оценке бюджета, платежеспособности (кредитоспособности) государства, а также к эффективности деятельности органов государственной власти в этой сфере. Всю совокупность правовых оценок состояния финансовой устойчивости в зависимости от целей можно условно разделить на две группы: 1) оценки для целей контроля состояния бюджета и качества предоставляемых услуг со стороны уполномоченных органов; 2) оценки платежеспособности (кредитоспособности) публично-территориального образования.

К первым следует отнести законодательные требования к основным параметрам бюджета и размерам государственного долга, установленные, например, в России, Франции, Италии, Болгарии, а также методики рейтинговой оценки полноты и качества оказываемых бюджетных услуг, основанные на кодексе лучшей практики и распространенные в США, Канаде, Великобритании.

Анализ платежеспособности (кредитоспособности) публично-территориального образования, как правило, проводится негосударственными организациями с целью присвоения определенного кредитного рейтинга.

В международной практике оценкой состояния бюджета занимаются рейтинговые агентства, присваивающие рейтинги государствам¹⁰⁶.

Оценка финансовой устойчивости нацелена на решение следующих задач: мониторинг текущей устойчивости бюджета; выявление факторов, снижающих устойчивость; прогнозирование потенциала сохранения платежеспособности государства; оценка эффективности деятельности органов власти с позиции управления публичными финансами; определение возможных направлений повышения устойчивости бюджета; повышение качества выявления рисков и угроз и управления ими.

Устойчивость бюджета не в последнюю очередь зависит от того, как органы власти управляют публичными финансами, используют налоговый и бюджетный потенциал.

Для характеристики данной группы, как правило, используются следующие критерии: эффективность осуществления расходов бюджета; эффективность системы государственных закупок; эффективность бюджетных инвестиций; эффективность использования государственной собственности (имущества); эффективность управления государственным долгом; эффективность бюджетного планирования и прогнозирования; эффективность использования резервных фондов; эффективность управления золотовалютными резервами и т. д. Однако возникает иная проблема, требующая особого рассмотрения, — проблема объективности оценки такой эффективности и закрепления четкого перечня ее критериев и механизма их реализации на нормативном уровне¹⁰⁷.

В международной практике также обращается внимание на меры по обеспечению финансовой стабильности государств¹⁰⁸.

¹⁰⁶ О деятельности рейтинговых агентств подробнее см. § 1.4 гл. 1 настоящей работы.

¹⁰⁷ Об отдельных аспектах эффективности бюджетного законодательства и эффективности расходов федерального бюджета подробнее см.: *Поветкина Н. А.* Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. 2015. № 9. С. 3–6; Эффективность законодательства: вопросы теории и практика : монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцева. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : ИНФРА-М, 2015.

¹⁰⁸ См.: Регламент № 472/2013 Европейского парламента и Совета Европейского союза «Об усилении экономического и бюджетного надзора государств — членов ЕС еврозоны, которые испытывают или которым угрожают серьезные затруднения в отношении их финансовой стабильности» [рус., англ.] (принят в

Регулируя с помощью права свою финансовую устойчивость, государство устанавливает систему общеобязательных ключевых финансовых показателей, позволяющих оценить уровень финансовой защищенности основных элементов, составляющих финансовую устойчивость, их потенциальную возможность противостоять внутренним и внешним угрозам (рискам).

Рассматривая финансовую устойчивость с позиции права, необходимо определить ее место в системе финансово-правовых категорий.

Первостепенное значение в обеспечении финансовой устойчивости государства имеет государственное регулирование данного направления. Особое внимание необходимо уделить вопросу, в какой форме происходит такое регулирование исследуемой сферы отношений. В литературе существуют различные подходы к содержанию и классификации инструментов государственного регулирования процессов в рыночной экономике¹⁰⁹. Так, А. С. Новоселов предлагает следующую классификацию инструментов государственного регулирования рыночных процессов¹¹⁰: по характеру воздействия инструменты государственного регулирования подразделяются на прямые и косвенные, по широте воздействия — на общеэкономические и селективные, по каналам воздействия — на экономические и административные, по политике действий и формам реализации — на налоговые, бюджетные, кредитно-денежные, ценовые, антимонопольные, внешнеэкономические, институциональные и др.¹¹¹ При этом устойчивое развитие экономики во многом предопределяется эффективностью ее государственного регулирования и применяемых юридических режимов¹¹². Таким образом, вышеуказанные инструменты могут быть реализованы и

г. Страсбурге 21 мая 2013 г.). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»; Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии «О Методике расчета макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития государств — членов Евразийского экономического союза».

¹⁰⁹ См., напр.: Самуэльсон П. Экономика. М., 1992; Armstrong H., Taylor J. Regional Economics and Policy. N. Y., 1993 и др.

¹¹⁰ См.: Новоселов А. С. Региональные рынки. М. : ИНФРА-М, 1999. С. 403.

¹¹¹ Подробнее о методах государственного регулирования социально-экономического развития территорий различного уровня см.: Польшин А. О., Штульберг Б. М., Введенский В. Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М. : Гелиос АРВ, 2000. С. 167.

¹¹² См.: Тихомиров Ю. А. Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. 2000. № 5.

применены, только если они облечены исключительно в правовую форму. Иными словами, необходимо установить и обосновать: 1) что понимать под «правовым режимом»; 2) возможно ли состояние финансовой устойчивости в качестве правового режима; 3) что означает понятие «правовой режим финансовой устойчивости».

В характеристике понятия «правовой режим» слово «правовой» означает качество, определенное состояние «режима». «Правовой» выступает качественной характеристикой в отношении понятия «режим». В Толковом словаре русского языка С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой термин «режим» определяется в следующих значениях: «1. Распорядок дел, действий; 2. Условия деятельности, работы, существования чего-н.; 3. Государственный строй (обычно об антинародном, антидемократическом строе)»¹¹³, а в Толковом словаре живого великорусского языка В. Даля содержится следующее понимание режима: «режим (фр. *Regime*) — установленный образ, порядок жизни относительно распределения времени (Пищевой режим. Казарменный режим. Строгий режим. Новый режим. Полицейско-бюрократический режим)»¹¹⁴. Как известно, в отношении государства слово «режим» употребляется в словосочетаниях «государственный режим» или «государственно-правовой режим». Для нас важно установить, в чем состоит сущность именно правового режима в аспекте темы данного исследования.

В научной литературе отражены различные точки зрения относительно самого понятия «правовой режим». С. С. Алексеев писал: «Каждый правовой режим — есть все же именно “режим”, и его понятие несет в себе основные смысловые оттенки этого слова, в том числе и то, что правовой режим выражает степень жесткости юридического регулирования, наличие известных ограничений и льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности»¹¹⁵. Главным, определяющим термином здесь

¹¹³ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : ок. 80 000 слов и фразеологических выражений / РАН ; Ин-т рус. яз. им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М. : А ТЕМП, 2004. С. 673.

¹¹⁴ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. Т. 3. М., 1994. С. 232.

¹¹⁵ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 186.

является «режим», предполагающий применительно к праву совокупность характеристик юридического регулирования.

Правовой режим определяется как особый порядок правового регулирования общественных отношений, основанный на определенном сочетании правовых средств (в том числе способов правового регулирования), гарантий и принципов, создающий благоприятные (неблагоприятные) условия для удовлетворения интересов субъектов права и направленный на достижение оптимального социально значимого результата¹¹⁶. В данном определении акцент делается на наличии интересов субъектов права для достижения оптимального социально значимого результата с помощью сочетания правовых средств, гарантий и принципов.

Важным вопросом разграничения видов правовых режимов представляется применение классификации, в связи с чем «правовые режимы классифицируются по следующим основаниям: по предмету правового регулирования, юридической природе, типу правового регулирования, соотношению стимулов и ограничений, субъекту правотворчества, сфере и времени действия. Возможны и другие основания для классификации. Тем не менее, при всем многообразии оснований для классификации правовых режимов отметим, что при этом во главу угла следует ставить их основное предназначение — преодоление препятствий, стоящих на пути реализации интересов субъектов права»¹¹⁷. Интерес субъектов права — цель, преодоление препятствий на пути к цели — средства установления правового режима. Отмечаются признаки правовых режимов, среди которых называются: установление их законодательством и обеспечение государством; использование специфической регламентации конкретных сфер общественных отношений; осуществление правового регулирования целенаправленно в интересах определенного субъекта, объекта, предмета или процесса — носителя правового режима; закрепление в нормативных актах определенного правового состояния

¹¹⁶ См.: *Беляева Г. С.* К вопросу о сущности правового режима // Государственный советник. 2014. № 3. С. 12.

¹¹⁷ *Ее же.* К вопросу о классификации правовых режимов // Актуальные проблемы российского права. 2012. № 2. С. 10.

субъекта, объекта или процесса, отличного от иных участков правовой действительности и выражающегося в устойчивых взаимосвязях носителя режима с иными социальными объектами; специально установленные правовыми режимами правила, направленные на создание условий, препятствующих нарушению статуса (состояния) носителя режима, поддержание заданных параметров его функционирования; наличие особого порядка правового регулирования, состоящего из совокупности юридических средств и характеризующегося определенным их сочетанием; использование специальных правил поведения, деятельности, жизнедеятельности, официально установленных и обеспеченных системой организационно-правовых мер; создание степени благоприятности либо нежелательности для удовлетворения интересов субъектов права; организация деятельности субъектов правовых режимов на единых правовых принципах, единых правовых формах и осуществление ее в точном соответствии с заранее установленным механизмом реализации прав и обязанностей¹¹⁸.

Совершенно справедливо отмечается роль системы позитивных обязываний¹¹⁹ в осуществлении правового режима: «Суть правовых режимов, основанных на позитивных обязываниях, состоит в том, что в соответствии с требованиями социальной действительности законодатель предусматривает систему строгих позитивных обязываний, которые в пределах определенного предмета распространяются на всех субъектов. Такие правовые режимы характерны для ряда отраслей права — финансового, налогового, уголовно-исполнительного»¹²⁰. Действительно, вне нормативного закрепления сложно констатировать наличие правового режима. Что же это — правовое состояние, статус, особенности и характер проявления механизма правового регулирования, особая форма, организация правовых условий реализации интереса субъекта права? Есть мнение, что существует совокупность

¹¹⁸ См.: Барбин В. В. К вопросу о признаках правовых режимов // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 3. С. 22.

¹¹⁹ О позитивном обязывании подробнее см.: Омелехина Н. В. Обязывание в системе финансово-правового регулирования. Денежная обязанность как форма позитивного обязывания. Новосибирск : Наука, 2014.

¹²⁰ Беляева Г. С. К вопросу о классификации правовых режимов. С. 10.

признаков, которые позволяют «отграничить правовой режим от таких категорий, как правовой порядок, правовое состояние, и тем самым определить место специальных правовых режимов в системе правовых средств, используемых государством в целях обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации»¹²¹, что «свидетельствует о самостоятельной юридической природе специальных правовых режимов, несмотря на наличие общих признаков с иными средствами, используемыми государством в целях обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации»¹²².

Совершенно справедливо проводить различия между понятиями «правовой режим», «механизм правового регулирования», «правовое состояние». «Правовой режим реализуется через механизм правового регулирования, который представляет собой общий процесс действия права»¹²³. В то же время «правовой режим, призванный упорядочивать социальные процессы и обладающий в этой связи соответствующими элементами, сам выступает в качестве разновидности правового состояния»¹²⁴. Соглашаясь с необходимостью отличать понятие «правовой режим» от других понятий, позволим себе уточнить следующее. Правовое состояние — это определенное статическое (насколько это возможно в правовой действительности) положение субъектов права по отношению к объектам правового регулирования, а правовой режим — это то, каким образом нормативно упорядочивается определенная совокупность правовых воздействий и отношений применительно к конкретным целям и задачам субъектов права на основе совокупности субъективных прав и обязанностей, конкретного комплекса правовых средств в условиях определенного временного периода и пространственных границ.

¹²¹ Ситников А. П. Вопросы соотношения категорий «правовой режим», «правовое состояние», «правовой порядок» // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 31. С. 11.

¹²² Там же. С. 11.

¹²³ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. 4-е изд., испр. и доп. М., 2011. С. 523.

¹²⁴ Там же. С. 524.

Отличие правового режима от других смежных юридических категорий показано Г. С. Беляевой, которой тщательно рассмотрены и иные стороны, характеристики правовых режимов¹²⁵.

Существуют научные мнения о правовом режиме как о комплексном юридическом средстве. Так, например, исследуемое нами понятие определяется как «сложное, комплексное юридическое средство, предназначенное для регулирования, охраны общественных отношений и воздействия на поведение субъектов систем национального и международного права, для достижения целей, закрепленных законодателями — субъектами права в формах-источниках права, обеспеченных соответствующими организационно-правовыми и иными мерами и ресурсами»¹²⁶. Вероятно, правовой режим действительно, представляет собой средство, но для чего, для каких целей. Опять возникает вопрос интереса субъекта права и иной цели, но сводить правовой режим к цели законодателя вряд ли обоснованно. Законодатель обладает универсальной целью, разделяемой на различные задачи в зависимости от назначения законодательного акта. Но в любом случае российский законодатель может иметь цель, соответствующую Конституции, а правовой режим уточняет, какова цель в данном конкретном случае. Анализ сущности правового режима неизбежно приводит к выяснению его признаков. Н. И. Матузов и А. В. Малько отмечают, что правовым режимам присущи следующие основные признаки: «1) они устанавливаются законодательством и обеспечиваются государством; 2) имеют целью специфическим образом регламентировать конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах те или иные субъекты и объекты права; 3) представляют особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств и характеризующийся определенным их

¹²⁵ См.: Беляева Г. С. К вопросу о разграничении правового режима и иных смежных юридических категорий // Государственный советник. 2013. № 4. С. 22–35; *Ее же*. Правовой режим: к определению понятия // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение: вопросы теории и практики. 2012. № 3-2. С. 33–35; *Ее же*. Структура и функции правового режима: некоторые общетеоретические аспекты // Известия Юго-Западного государственного университета. 2012. 4-1 (43). С. 93–96; *Ее же*. Принципы правового режима // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 4. С. 23–26 и др.

¹²⁶ Осипов П. И. К вопросу о конституционно-правовом режиме // Уголовный процесс : сайт Константина Калиновского. URL: http://kalinovsky-k.narod.ru/b/gkr_2013/source/authors/Osipov.pdf (дата обращения: 13.05.2016).

сочетанием; 4) создают конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов и их объединений»¹²⁷. Отмечается также, что «правовой режим — одно из проявлений нормативности права, но на более высоком уровне. Он объединяет в единое целое ряд правовых средств (льгот, запретов и разрешений, субъективных прав и обязанностей, поощрений и наказаний, стимулов, рекомендаций, приостановлений и т. п.), которые диктуются возникающими целями»¹²⁸. В любом случае правовой режим аккумулирует и воплощает уникальную, специально определенную источниками права совокупность правовых средств, устанавливает субъективные права и обязанности, влияет на их количество и соотношение применительно к конкретным, не противоречащим общеправовым принципам и ценностям Конституции. Последнее — общие принципы права и идеалы, ценности Конституции — особенно важно, так как на практике вполне возможно установление режимов, которые могут быть продиктованы конъюнктурными обстоятельствами и ими же объясняться для всеобщего восприятия, иметь формально юридическое оформление с точки зрения нормативного закрепления тех или иных отношений, но не быть по существу правовыми, соответствующим гуманистическим правовым идеалам и ценностям, а в конечном итоге обеспечению прав и свобод человека, приобретаемым естественным путем и неотчуждаемым в части обеспечения жизни, здоровья, безопасности, чести, достоинства и т. д.

Итак, правовой режим — нормативно установленный особый порядок правового регулирования, не противоречащий общим принципам права, существующий в установленных границах времени и пространства, состоящий из специально определенной совокупности правовых средств, условий и регламентаций для достижения государственных, общественных, корпоративных, частных позитивных целей. В классификации правовых

¹²⁷ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. 4-е изд., испр. и доп. С. 520.

¹²⁸ Там же. С. 521.

режимов важно отразить отличие правового режима в сфере публичного права (публичного правового режима) от правового режима в сфере частного права (частного правового режима). Применительно к сфере финансового права, отношениям в области правового регулирования и обеспечения функционирования механизма финансовой устойчивости можно вести речь о публичном правовом режиме. Соответственно, в данном виде правового режима (режима финансовой устойчивости) должен присутствовать комплекс правовых средств, в основном обязывающего и ограничительного характера, с четко установленными временными показателями и границами и пространственной определенностью.

На основании вышеизложенного можно выделить широкое и узкое понимание финансовой устойчивости Российской Федерации как финансово-правовой категории. В *широком аспекте* финансовая устойчивость Российской Федерации представляет собой правовой режим, заключающийся в нормативно закреплённом финансово-правовом порядке, основанном на использовании правовых средств его обеспечения — совокупности средств-установлений и средств-технологий, реализующих установления, отражающих формулирование и закрепление финансово-юридических конструкций, обеспечивающих противодействие негативным внутренним и внешним факторам (рискам, угрозам), эффективность и результативность использования финансовых ресурсов, положительную динамику финансово-экономического развития государства и основывающихся на системе нормативных правовых актов, институтов, организаций, учреждений, приемов, способов для достижения экономико-материальных условий социальной стабильности и гармонии.

В *узком аспекте* финансовая устойчивость Российской Федерации — это правовой режим, создающий условия для противодействия отрицательным внутренним и внешним рискам (угрозам) нормального функционирования государства, которые направлены на обеспечение положительной динамики его финансового развития для достижения социального благополучия.

Отметим также, что, учитывая сферу действия правового режима финансовой устойчивости, его можно квалифицировать как финансово-правовой режим.

Основными составляющими (источниками обеспечения) содержательного наполнения исследуемого понятия выступают бюджеты бюджетной системы РФ, резервные фонды, государственные заимствования и золотовалютные резервы, функционирование которых в едином правовом механизме, на основе единых принципов и будет обеспечивать финансовую устойчивость Российской Федерации. Именно в рамках правового режима происходит обеспечение определенного (желаемого) социального эффекта, состояния, а также открывается возможность определения вектора достижения подобного результата и способов, позволяющих его достичь.

§ 1.3. Финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: понятие и элементы

Правовое обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации является проблемой, решение которой требует системного и межотраслевого подхода, имеющего концептуальную форму выражения. Только системный анализ финансовой устойчивости дает возможность правильно оценить ее внутренние и внешние связи, способы взаимного влияния, выявить скрытые резервы, направленные на ее обеспечение.

Разработка финансово-правового механизма в настоящее время приобретает особую актуальность и обусловлена тем, что именно в сфере финансово-правового регулирования решается как минимум большинство задач, поставленных перед государством, как максимум — все. Это объясняется довольно просто: необходимо финансировать прежде всего

социальную сферу, поскольку в соответствии с Конституцией России — социальное государство и социальные вопросы являются приоритетными; необходимо обеспечивать безопасность и обороноспособность государства, поддерживать и развивать экономику и все иные функции государства, реализация которых является необходимым условием стабильного развития общества и государства. При этом финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости функционирует в соответствии с общими стратегиями правового развития, которые «детерминированы одновременно социально-экономическими факторами, формирующими или разрушающими стабильность, а также нравственными началами, укрепленными в обществе и персональной жизни. Экономика вне нравственности, легитимно-правового обеспечения ее функционирования есть явление мало предсказуемое и даже опасное для стабильного будущего любой страны»¹²⁹.

С точки зрения формирования теоретической конструкции целесообразно рассматривать механизм обеспечения финансовой устойчивости в двух состояниях — статическом и динамическом. В статическом состоянии финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости как система представляет собой совокупность элементов, объединенных для достижения определенных целей, основанных на принципах социальной направленности, научности, прозрачности, плановости, прогнозирования, эффективности, ответственности управления и т. д., и тогда мы можем говорить о стабильности. В динамичном же состоянии он представляет собой процесс функционирования всех элементов на основе взаимодействия, взаимовлияния, взаимозависимости, который под действием рисков (угроз) нацелен на восстановление стабильного состояния, свойственного до действия рисков (угроз). И именно в этом случае мы можем говорить об устойчивости.

Необходимо отметить, что любая деятельность, в том числе и деятельность по обеспечению финансовой устойчивости, предполагает наличие цели. Иначе

¹²⁹ Стратегии правового развития России : монография / под ред. О. Ю. Рыбакова. М. : ЮСТИЦИЯ, 2015. С. 9.

говоря, в процессе регулирования общественных отношений правовые механизмы должны обеспечивать достижение такого конечного результата, который адекватен правовым установлениям. Именно с этих сложившихся теоретических позиций и следует изучать характеристики тех или иных правовых механизмов. Конечной целью функционирования финансово-правового механизма выступают гарантии реализации основных прав и свобод человека, закрепленных в Конституции, и достижение социальной гармонии в государстве. При этом в рамках функционирования данного механизма не исключается наличие множества различных промежуточных целей.

Финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации является составным элементом более глобальной системы — механизма обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Оценивая тенденции обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации с позиции национальной безопасности Российской Федерации, представляется возможным утверждать, что от состояния финансовой устойчивости Российской Федерации зависят достижение целей и реализация задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, призванной способствовать развитию национальной экономики, улучшению качества жизни граждан, укреплению политической стабильности в обществе, обеспечению обороны страны, государственной и общественной безопасности, повышению конкурентоспособности и международного престижа Российской Федерации. Таким образом, одной из промежуточных целей функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации является также и обеспечение национальной безопасности нашего государства.

Существенной особенностью финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации является его реализация в границах общегосударственной политики, преимущественно финансовой, воплощаемой в жизнь посредством осуществления государством финансовой деятельности. «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» (Постановление Конституционного Суда РФ «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»). Законодательство РФ не отождествляет понятия различных видов политики, проводимых государственными органами в Российской Федерации, имеющими свои индивидуальные цели, направления, специфику и задачи. При этом, определяя единую цель финансовой, налоговой, бюджетной, кредитной, денежной, валютной политики, справедливым представляется сформулировать ее как обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации. Таким образом, соотношение финансовой устойчивости и финансовой политики государства представляет собой яркий пример системы так называемых обратных связей¹³⁰, позволяющих рассматривать финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации в его динамичном состоянии.

Рассмотрим более подробно, что же представляет собой понятие «финансово-правовой механизм», используемое в рамках настоящего исследования. В общем значении термин «механизм» означает систему, внутреннее устройство, определяющее порядок какого-либо вида деятельности¹³¹; совокупность процессов, из которых складывается явление¹³².

В юридической науке интерес к тематике правовых механизмов обусловлен прежде всего необходимостью исследования действия тех или иных правовых институтов, норм права. Важно отметить, что в теории права под «механизмом» преимущественно понимается «система юридических

¹³⁰ О существовании обратных связей в финансовом праве см.: Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 16.

¹³¹ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Рус. яз., 1985. С. 300.

¹³² См.: Современный словарь иностранных слов. М. : АСТ, 1999. С. 377.

средств»¹³³. Вместе с тем категория правового механизма остается до настоящего времени недостаточно разработанной. В то же время сам термин «правовой механизм» получил в отраслевой юридической литературе достаточно широкое применение, однако, как правило, без соответствующего указания авторов, использующих его, на то или иное содержание данного понятия. В теории права не сложилось однозначного подхода к пониманию механизмов в праве и их применению в науке. Например, К. В. Шундилов разграничивает понятия «механизм правового регулирования» и «правовой механизм»¹³⁴, придерживается инструментальной теории и определяет правовой механизм как «объективированный на нормативном уровне, системно организованный комплекс юридических средств, необходимый и достаточный для достижения конкретной цели (совокупности целей)»¹³⁵. При этом действие одних юридических инструментов гарантируется действием других, если поставленная цель не достигнута¹³⁶. С. С. Алексеев под механизмом правового регулирования понимает «взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения»¹³⁷. Закономерным свойством любого правового механизма, объясняющим его функциональное назначение, является то, что он сконструирован для практического использования и в конечном счете — для достижения конкретной цели. Именно конкретные цели при формировании правового механизма являются системообразующими факторами — «под определенную цель» законодатель подбирает необходимый «набор» правового инструментария¹³⁸. А. В. Малько предлагает понимать механизм правового регулирования как систему средств, организованных наиболее последовательным образом в целях

¹³³ Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия : опыт комплексного исследования. М. : Статут, 1999. С. 364.

¹³⁴ В рамках данного исследования понятия «правовой механизм» и «механизм правового регулирования» рассматриваются как равнозначные.

¹³⁵ Шундилов К. В. Правовые механизмы: основы теории // Гос-во и право. 2006. № 12. С. 15.

¹³⁶ См.: Его же. Механизм правового регулирования / под ред. А. В. Малько. Саратов, 2001. С. 42.

¹³⁷ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30.

¹³⁸ См.: Шундилов К. В. Правовые механизмы: основы теории. С. 16.

преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права¹³⁹.

М. Ю. Осипов рассматривает механизм правового регулирования как разновидность правового механизма и определяет последний как «систему юридических средств, организованную наиболее последовательным образом и направленную на упорядочение общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования, путем придания им юридической формы посредством метода правового регулирования»¹⁴⁰.

При этом, несмотря на неоднозначное понимание правовых механизмов, как никогда актуальна позиция М. В. Ершова, отмечающего, что «сейчас появляются уникальные возможности формирования качественно иных подходов и механизмов, которые могут заложить основы устойчивого развития России на многие годы вперед, усиливая ее международные позиции и превращая ее в один из важных центров экономического и политического влияния»¹⁴¹.

В теории права выделяют следующие признаки правового механизма¹⁴², характерные и для финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: правовой механизм представляет собой комплекс юридических средств; правовой механизм сконструирован для реализации определенной юридической цели (конкретная цель, поставленная законодателем, при создании правового механизма является системообразующим фактором, под нее подбирается необходимый набор инструментов); правовой механизм не совокупность, а система взаимосогласованных, последовательно организованных средств; в основе действия правового механизма лежит нормативно заданная схема, которая предусматривает, какие средства, на каком этапе и при каких условиях применяются.

Рассматривая правовой механизм с позиции реализации права, В. И. Гойман под механизмом реализации правовых норм понимает «комплекс

¹³⁹ См.: *Малько А. В.* Механизм правового регулирования // Правоведение. 1996. № 3. С. 57.

¹⁴⁰ *Осипов М. Ю.* Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества. М. : Изд-во СГУ, 2010. С. 105–106.

¹⁴¹ *Ершов М. В.* Мировой финансовый кризис. Что дальше? М. : Экономика, 2011. С. 290.

¹⁴² См.: *Шундииков К. В.* Механизм правового регулирования. С. 42.

взаимосогласованных мер материально-технического, организационно-управленческого, идеологического (социально-психологического) и специально-юридического характера, осуществляемых государством, его органами и должностными лицами и имеющих своим назначением обеспечить реальное действие закона, то есть создать условия, при которых граждане, их объединения и организации согласуют свои действия с требованиями закона, а также беспрепятственно и эффективно используют предоставляемые им возможности для удовлетворения многообразия интересов и потребностей»¹⁴³.

Обобщение накопленных научных знаний позволяет заключить, что при исследовании правовых механизмов определяются их юридическая природа и характерные свойства отдельных видов правовых механизмов¹⁴⁴.

К одному из видов правовых механизмов относится и финансово-правовой механизм. Во многих научных работах, посвященных проблемам финансового права, имеет место использование понятия «финансово-правовой механизм», однако его содержание часто не раскрывается. Одним из исключений является исследование А. Д. Селюкова, посвященное отдельным аспектам финансово-правовых механизмов государственного управления¹⁴⁵. Так, под финансово-правовым механизмом он понимает урегулированный нормами права комплекс управленческих отношений по применению методов, инструментов, правил, имеющих денежное и связанное с ним организационное, учетное и контрольное содержание¹⁴⁶. Однако позволим себе заметить, что данное определение имеет весьма широкое содержание и может быть применимо и к гражданским отношениям, имеющим денежный характер, и, соответственно, не учитывает специфики предмета финансового права, не отражает в нем место публичных финансов.

¹⁴³ Гойман В. И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях // Сов. гос-во и право. 1991. № 12. С. 12–13.

¹⁴⁴ См.: Вавилин Е. В. Осуществление и защита гражданских прав. М. : Волтерс Клувер, 2009. С. 55.

¹⁴⁵ См.: Селюков А. Д. Финансово-правовые механизмы государственного управления : монография. М. : Социум, 2010.

¹⁴⁶ См.: Его же. Финансово-правовые механизмы государственного управления // Финансовое право. 2010. № 7. С. 2–5.

В финансовом праве под финансово-правовым механизмом принято понимать систему норм права, регулирующих финансовую деятельность. Соответствующая система регулирования должна строиться на определенных лежащих в основе финансового права общих принципах, которые, в свою очередь, должны лежать в основе финансового законодательства¹⁴⁷.

Финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости проходит все стандартные стадии жизни права, выработанные теорией права, циклический подход к изучению которого позволяет понять их связи и взаимопереходы. Речь идет: о правопонимании, правосознании, идеях, теориях и образах права, о проектировании права, прогнозировании, программах и стратегиях, планах развития законодательства и правового обеспечения; правотворчестве, регламентированных стадиях разработки проектов законов и иных правовых актов, об их обсуждении, принятии и вступлении в силу; правоприменении, включая каналы управленческой и судебной деятельности, практику социальных учреждений и бизнес-структур, динамику отношения граждан к праву; контрольно-оценочном механизме, включающем правовой мониторинг и анализ информации о действии норм и институтов, об их эффективности, анализ коллизионных ситуаций и споров, выявление отклонений от правовых моделей и их коррекцию¹⁴⁸. М. Н. Марченко, характеризуя механизм правового регулирования, отмечает долговременность данного процесса, распадающегося на стадии, на каждой из которых работают особые юридические средства, в совокупности составляющие механизм правового регулирования¹⁴⁹.

В качестве объектов государственного воздействия посредством различных механизмов (и финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости не является исключением. — *Н. П.*) учеными выделяются: государственное обеспечение комплексного социально-

¹⁴⁷ См.: Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 5.

¹⁴⁸ См.: Тихомиров Ю. А. Государство : монография. М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. С. 83.

¹⁴⁹ См.: Общая теория государства и права: Академический курс : учебник для вузов : в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. М., 1998. Т. 2. С. 439.

экономического развития; экономика (обеспечение государственного регулирования и самостоятельности экономических субъектов); механизм оказания услуг; обеспечение стабильности демократических институтов и правопорядка; международное сотрудничество; сохранение природных ресурсов и охрана окружающей среды; организация информационного обслуживания¹⁵⁰. Как мы видим, объекты воздействия финансово-правового механизма первоначально обусловлены функциями государства, под которыми понимаются «определяемые конкретно-историческими условиями существования государства его основные направления деятельности по управлению делами общества, осуществляемой в присущих им формах и с помощью специфических методов»¹⁵¹.

Функционирование всех элементов финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости связаны между собой едиными принципами осуществления, единой финансово-правовой средой реализации, едиными методами и способами, с помощью которых осуществляется процесс реализации права. Действия уполномоченных субъектов на всем протяжении процесса функционирования механизма подчиняются формам и методам правового регулирования и согласуются с ними. Сфера функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости не является исключением из общих методов осуществления финансовой деятельности и также характеризуется преимущественным использованием императивного метода регулирования с весомым присутствием в нем экономических методов руководства¹⁵². Как справедливо отмечает С. В. Запольский, не государство создает или преобразует те или иные экономические отношения в финансовые, а публичный интерес в их осуществлении по первоначально заданной программе вынуждает государство регулировать часть денежного оборота императивными методами, а не гражданско-правовыми средствами. Любые попытки ведения финансовой

¹⁵⁰ См.: Тихомиров Ю. А. Государство. С. 179–195.

¹⁵¹ Сырых В. М. Теория государства и права : учебник для вузов. 5-е изд., стереотип. М. : ЗАО Юстицинформ, 2006. С. 30.

¹⁵² См.: Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2002. С. 32.

деятельности на началах диспозитивности всегда будут обречены на неудачу, в этом нас убеждают и действительность, и исторические примеры¹⁵³. При этом следует принимать во внимание необходимость умеренного и адекватного применения императивного метода в финансовых отношениях для объективного отражения их сущности, поскольку «нужно иметь в виду, что экономическая сущность независима от воли людей и складывается в соответствии с экономическими законами, а в административном регулировании много субъективного усмотрения и даже волюнтаризма, который недопустим в регулировании финансов и финансовой деятельности»¹⁵⁴.

Следует также различать понятие «обеспечение финансовой устойчивости» и непосредственно само понятие «финансовая устойчивость». Финансовая устойчивость характеризует состояние системы, а обеспечение финансовой устойчивости — это процесс формирования, корректировки и функционирования системы. Такое разграничение позволяет говорить о возможности оценки способности системы выполнять свое предназначение. В связи с этим механизм обеспечения финансовой устойчивости можно охарактеризовать как систему поддержания баланса публичных интересов государства, ориентированную на достижение как оперативных, так и стратегических целей в финансовом обеспечении задач и функций государства.

Обеспечение финансовой устойчивости изначально обусловлено положениями Конституции. Именно Конституция является той политико-правовой платформой, которая совмещает на нормативно-правовом уровне обеспечение социальной, политической стабильности, незыблемость основ конституционного строя и провозглашение высших целей и идеалов развития общества и государства¹⁵⁵.

¹⁵³ См.: *Запольский С. В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права. М., 2008. С. 66–67.

¹⁵⁴ *Горбунова О. Н.* Финансовый мониторинг и проблемы финансового права // Материалы науч. конф. «Финансовое право на рубеже веков». М., 2002. С. 42–43.

¹⁵⁵ См.: *Бондарь Н. С.* Конституционная модернизация как государственно-правовое выражение стратегии современного развития общества и государства // Стратегии правового развития России / под ред. О. Ю. Рыбакова. С. 42.

Сфера функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации — наиболее острая сфера проявления государственной политики, особенно финансовой. Более того, он напрямую зависит от действия политических механизмов и не может быть оторван от него. При этом политический вектор влияет на развитие финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости и способствует его совершенствованию. Так, И. В. Рукавишникова констатирует, что «одним из существенных признаков финансово-правового метода является его обусловленность финансовой политикой государства»¹⁵⁶. М. В. Карасева также справедливо отмечает: «Под политической напряженностью финансового права мы, прежде всего, понимаем высокую степень зависимости финансово-правовых норм в процессе их формирования от политики. Эта высокая степень зависимости проявляется, во-первых, в том, что принятие финансово-правовых норм и, соответственно, финансово-правовых актов вводит в орбиту политического процесса самый широкий круг различных политических сил; во-вторых, в том, что принятие финансово-правовых норм (финансово-правовых актов) почти всегда имеет место в условиях политического процесса, доведенного до противоборства, конфликтности различных политических сил»¹⁵⁷. Более того, по мнению отдельных авторов¹⁵⁸, финансовая политика определяется конечной целью функционирования механизма финансово-правового регулирования.

Вектор политического влияния может проявляться в документах программного характера, прежде всего в посланиях Президента РФ, и находит свою реализацию как выражение государственной воли в форме нормативных правовых актов. Политические установки, влияния и даже императивы воплощаются в жизнь в процессе проведения финансово-правовой политики. Профессор Н. И. Химичева дает ее следующее определение: «Финансово-

¹⁵⁶ Рукавишникова И. В. Метод финансового права / отв. ред. Н. И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 103.

¹⁵⁷ Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М. : Юристъ, 2003. С. 27.

¹⁵⁸ См.: Морозова О. С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ : монография. М. : Проспект, 2015. С. 20.

правовая политика Российского государства как составная часть его правовой политики в целом представляет собой вид публичной деятельности, который выражается в определении направлений, путей и способов реализации задач государства и муниципальных образований в сфере финансов посредством их закрепления в финансово-правовых нормах с установлением мер ответственности за допущенные правонарушения»¹⁵⁹.

Деятельность по обеспечению финансовой устойчивости государства является динамичным процессом, обусловленным необходимостью наличия адекватного механизма правового регулирования данной категории. Именно в этой связи большое значение приобретают правовые средства, поскольку только «взятая в единстве система правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения»¹⁶⁰ и составляет содержание данного явления. Выбор правильного правового средства, обеспечивающего функционирование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации как многогранной и сложной категории, является одной из важнейших предпосылок эффективности работы данного механизма. Как справедливо отмечает А. В. Малько, «без понятия “правовые средства” невозможно исследовать проблему целей и эффективности правового воздействия»¹⁶¹. В целом проблема правовых средств является в первую очередь общетеоретической проблемой¹⁶², требующей соответствующих исследований, направленных на ее разработку, на создание инструментальной теории права¹⁶³.

Однако изначально понятие правовых средств было сформулировано и активно изучалось на отраслевом уровне (например, в сфере гражданского

¹⁵⁹ Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А. В. Малько. Саратов, 2010. С. 134.

¹⁶⁰ Проблемы теории государства и права / под ред. С. С. Алексеева. М., 1979. С. 281.

¹⁶¹ Малько А. В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал рос. права. 1998. № 8. С. 66.

¹⁶² Подробнее см.: Малько А. В. Проблемы правовых средств // Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. М. Н. Марченко. М., 1999. С. 321–340; Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002.

¹⁶³ Подробнее об этом см.: Сапун В. А. Инструментальная теория права в юридической науке // Современное государство и право. Владивосток, 1992; Его же. Методология правоприменения и инструментальные свойства права // Методология юридической науки: состояние, проблемы, перспективы / под ред. М. Н. Марченко. М., 2005.

права¹⁶⁴, уголовно-процессуального права¹⁶⁵ и т. д.). Впрочем, данная тенденция сохраняет свою актуальность и в настоящее время¹⁶⁶.

Под правовыми средствами понимаются правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей¹⁶⁷. Эти цели могут быть различны, но в конечном счете они сводятся к обеспечению финансовой устойчивости Российской Федерации.

В теории права правовые средства характеризуются следующими основными признаками: «1) выражают собой все обобщающие юридические способы обеспечения интересов субъектов права, достижения поставленных целей; 2) отражают информационно-энергетические качества и ресурсы права, что придает им особую юридическую силу, направленную на преодоление препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов участников правоотношений; 3) сочетаясь определенным образом, выступают основными работающими частями (элементами) действия права, механизма правового регулирования, правовых режимов (т. е. функциональной стороны права); 4) приводят к юридическим последствиям, конкретным результатам, той или иной степени эффективности правового регулирования; 5) обеспечиваются государством»¹⁶⁸.

Цели, правовые средства и эффективность функционирования механизма финансовой устойчивости неразрывны и взаимообусловлены. По существу, цель определяет конкретные средства финансовой устойчивости как стабильно

¹⁶⁴ См., напр.: *Пугинский Б. И.* Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984; *Огибалин Ю. А.* Средства и способы обеспечения индивидуальной свободы в гражданском и процессуальном праве. Тверь, 1991 и др.

¹⁶⁵ См., напр.: *Элькинд П. С.* Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Л., 1976.

¹⁶⁶ См., напр.: *Власенко Н. А.* Правовые средства противодействия коррупции // Правовые средства противодействия коррупции : науч.-практ. пособие/ отв. ред. Н. А. Власенко. М., 2012; *Голофаев В. В.* Институт гражданско-правовых средств индивидуализации: нужна общая часть // Бизнес, менеджмент и право. 2012. № 2; *Саттарова Н. А.* Правовые средства регулирования инфляции // Финансовое право. 2013. № 2; *Панченко В. Ю., Макаруч И. Ю.* Предостережение как правовое средство // Законность. 2013. № 6; *Белицкая А. В.* Правовые средства создания благоприятного инвестиционного климата // Юрист. 2013. № 20 и др.

¹⁶⁷ См.: *Малько А. В.* Правовые средства: вопросы теории и практики. С. 69.

¹⁶⁸ Там же. С. 69–70.

действующего механизма. Финансово-правовые средства механизма финансовой устойчивости неоднородны и состоят из двух групп: 1) средства-установления; 2) средства-технологии или средства-деяния — средства, реализующие установления. Функциональное различие обозначенных групп средств возможно на теоретическом уровне, где средства отражают целевые, ценностно-нормативные предписания, установки, оказывающие, главным образом, императивное воздействие (первая группа средств) на регулируемые финансово-правовые отношения и средства, обеспечивающие воплощение целей, установок, предписаний, которые, в свою очередь, могут быть как императивными, так и диспозитивными по характеру воздействия на актуальные финансово-правовые отношения.

Следует учитывать, что обеспечение финансовой устойчивости государства неразрывно связано и с благополучием всего общества, в связи с чем правовые средства обеспечения финансовой устойчивости должны рассматриваться в корреляции общества и государства.

Таким образом, правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации — это совокупность средств-установлений и средств-технологий, реализующих установления, отражающие формулирование и закрепление финансово-юридических конструкций, обеспечивающих противодействие негативным внутренним и внешним вызовам, эффективность использования финансовых ресурсов, положительную динамику финансово-экономического развития государства и основывающихся на системе нормативных правовых актов, приемов, способов, институтов, организаций. Очевидно, что правовые средства, обеспечивающие финансовую устойчивость, должны характеризоваться научной обоснованностью и практической определенностью, последовательностью, легитимностью и легальностью.

Учитывая многоаспектные подходы к обеспечению финансовой устойчивости (политические, информационные, административные и т. д.), правовые средства ее обеспечения также будут иметь весьма разноплановый

характер и могут быть финансовыми, правовыми, политическими и т. д., а также их совокупностью.

Правовые средства, применяемые в рамках финансово-правового механизма обеспечения и поддержания финансовой устойчивости, также неоднородны и подлежат классификации по различным основаниям. Например, в зависимости от срочности применения их можно подразделить на средства чрезвычайные (экстренные), плановые (регулярные) и универсальные. Задействование денежных средств суверенных фондов, использование золотовалютных резервов относятся к экстренным средствам. Использование налоговых, бюджетных, инвестиционных механизмов относится к плановым средствам. Использование такой меры, как государственные заимствования, можно назвать универсальным инструментом, используемым государством и в экстренном (чрезвычайном), и в плановом (стабильном) порядке. В зависимости от сферы проявления правовые инструменты классифицируются: на бюджетно-правовые средства; налогово-правовые средства; валютно-правовые средства; правовые средства публичной банковской сферы; правовые средства в сфере государственных заимствований и т. д.

Кроме того, в настоящее время бюджетным законодательством предусмотрены некоторые специальные режимы, определяющие особенности обеспечения финансовой устойчивости. В качестве примера можно привести институт временной финансовой администрации, основанием для введения которой в отношении субъектов РФ является возникшая в результате решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта РФ просроченная задолженность по исполнению долговых обязательств в соответствии с БК (ст. 112.1) и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ, которая превышает 30 % объема собственных доходов бюджета субъекта РФ в последнем отчетном финансовом году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета перед бюджетом субъекта РФ. Цель введения данного режима — восстановление платежеспособности субъекта РФ. Аналогичный режим может быть введен и в отношении муниципальных

образований¹⁶⁹. Однако за все время существования института временной финансовой администрации специальный режим, предусмотренный им, не применялся ни в одном субъекте РФ (муниципальном образовании).

Иным специальным режимом, применяемым в рамках обеспечения финансовой устойчивости, является правовой режим иммунитета бюджета, который защищает денежные средства бюджетов бюджетной системы РФ от принудительного порядка взыскания денежных средств¹⁷⁰.

Кроме введения вышеуказанных специальных режимов в целях повышения финансовой дисциплины участников бюджетного процесса, а также обеспечения ответственного и качественного расходования бюджетных средств, способствующего финансовой устойчивости, законодатель предусмотрел проведение мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета. Под ним понимаются анализ и оценка совокупности процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит)¹⁷¹.

В аспекте обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации можно рассматривать и иные особые правовые средства, обеспечивающие защитные и сдерживающие механизмы для расходования средств бюджета и не позволяющие бездумно и безответственно вводить новые виды расходов или увеличивать уже существующие. Итак, к ним можно отнести установление императива в отношении содержания норм, определяющих источники и

¹⁶⁹ Глава 19.1 БК, посвященная временной финансовой администрации, введена Федеральным законом от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» (см.: Рос. газ. 2004. 25 авг.).

¹⁷⁰ О правовом режиме иммунитета бюджета подробнее см. § 3.5 гл. 3 настоящей работы.

¹⁷¹ Мониторинг качества финансового менеджмента проводится по трем направлениям и состоит из годового мониторинга качества финансового менеджмента, ежеквартального мониторинга качества финансового менеджмента и мониторинга качества финансового менеджмента в части документов, используемых при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (см.: приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» // БНА. 2009. № 35).

порядок исполнения новых видов расходных обязательств, и установление ограничения по срокам внесения изменений в закон о бюджете.

Данные защитные механизмы являются общими и могут быть применены к любым видам расходов бюджета. При этом в отношении отдельных видов расходов могут устанавливаться и иные особые условия и режимы расходования, способствующие обеспечению финансовой устойчивости.

На функционирование механизма обеспечения финансовой устойчивости, несомненно, влияет и качество законодательства, претворяющего его в жизнь¹⁷². Заметим, что в настоящее время отсутствует централизованная система нормативных актов, направленная на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации. Правовое регулирование данной сферы носит фрагментарный характер, что не способствует системному и эффективному обеспечению финансовой устойчивости Российской Федерации.

Организованность системы финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости определяется качеством ее элементов, тем, насколько они отвечают общим интересам данного механизма. В данном механизме каждый элемент выполняет свои функции, обеспечивая реализацию общего функционального предназначения всего механизма в целом.

Необходимо обратить внимание на сложность и многоэлементность механизма правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

В финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости условно можно выделить два параллельно функционирующих, взаимозависимых и взаимопроникающих блока: структурный (организационно-правовой), включающий элементы данного механизма и их взаимодействие, и содержательный (функциональный), включающий в себя характеристику принципов, полномочия, правовые основы, источники обеспечения и т. д. механизма.

¹⁷² Подробнее см.: Эффективность законодательства: вопросы теории и практика / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянец; *Власенко Н. А.* Индивидуализация как закономерность развития современного российского законодательства // Журнал рос. права. 2015. № 12 и др.

Структурная (организационно-правовая) составляющая механизма позволяет наглядно представить структуру (систему) данного механизма и его элементы. Данный блок представляет собой упорядоченную совокупность уполномоченных органов, осуществляющих свою деятельность на основе определенных принципов и регламентирующих организацию функционирования механизма обеспечения финансовой устойчивости посредством принятия решений, направленных на защиту всех составляющих механизма от негативного влияния рисков и угроз, а также на предотвращение трансформации рисков в реальные угрозы финансовой устойчивости.

Содержательная (функциональная) составляющая механизма характеризует внутреннее наполнение каждого элемента механизма и связей между ними, цели, задачи, функции механизма как единого целого, а также определяет и раскрывает источники обеспечения финансовой устойчивости (бюджет, суверенные фонды, резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ, золотовалютные резервы, государственные заимствования) и определяет их предназначение.

Таким образом, финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации представляет собой основанную на нормах финансового права совокупность элементов системы — уполномоченных органов, осуществляющих свою деятельность на основе определенных принципов и источников обеспечения финансовой устойчивости, функционирование и реализация которых направлены на противодействие различным рискам (угрозам) в целях достижения социальной стабильности и гармонии.

Следует подчеркнуть, что финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должен рассматриваться только в аспекте реализации единых принципов, при этом акцент делается на реализации принципа системности, предполагающего взаимосвязь элементов между собой и их взаимообусловленность, соподчиненность, иерархичность, позволяющего придать механизму такие структурные свойства, которые обеспечивают единство

функционирования механизма финансовой устойчивости, способного противостоять рискам (угрозам). Изучение финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости государства с позиции системности предполагает: выявление элементов системы; определение свойств и характеристик каждого элемента; выявление корреляций, отношений элементов и зависимости их друг от друга; обобщение элементов в единое целое; выявление роли и влияния воздействия системы на внешнюю среду и обратного влияния внешней среды на систему¹⁷³.

Сложность характеристики данного механизма как единой системы заключается в разноплановости ее элементов, имеющих вне этой системы самостоятельный и независимый характер, т. е. они не порождены внутри самой системы, а наоборот, войдя в нее, приводят ее к жизни.

Итак, элементами финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации являются: государственные органы, осуществляющие свою деятельность в целях обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации (уполномоченные органы); принципы обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, на основании которых уполномоченные органы осуществляют свою деятельность в данной сфере и в целом происходит функционирование данного механизма; институты (источники) обеспечения финансовой устойчивости, за счет которых и происходит финансирование всех функций и задач государства в условиях воздействия рисков и угроз. Риски, угрозы, иные вызовы не являются элементом изучаемого нами механизма, а относятся к факторам, влияющим на него. Возможность противостоять рискам при сохранении стабильности функционирования — основная задача реализации финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, совершенствование методологии выявления, оценки уровня возможных рисков и угроз и их предотвращения — одно из направлений деятельности

¹⁷³ В рамках данного параграфа будут рассмотрены лишь основы системного подхода. Детальное изучение всех элементов и их системных связей будет проведено в соответствующих параграфах работы.

уполномоченных органов. Проблема заключается в том, что в настоящее время существуют в основном изолированные (ведомственные) модели выявления и оценки рисков в отдельных сферах¹⁷⁴, не позволяющие представить общую картину возможных негативных последствий и дать им оценку. Представляется необходимым создание единой (возможно, рамочной) методологии, которая позволит своевременно выявить и предотвратить возможные риски (угрозы), в рамках которой будут использоваться сводные (комплексные) показатели по всем сферам и направлениям деятельности государства. При этом она должна охватывать все возможные виды рисков и угроз.

Говоря об уполномоченных субъектах, нельзя не вспомнить высказывание классика финансового права И. И. Янжула, отметившего, что «хорошие финансы возможны лишь при хорошем управлении»¹⁷⁵. Это является финансовой аксиомой точно так же, как и обратное: «Хорошее управление может существовать только там, где хорошие финансы»¹⁷⁶. В развитие данного постулата уместной представляется позиция Р. О. Халфиной, указавшей, что «Каждое управленческое решение предполагает определенный правовой механизм, опосредующий его, обеспечивающий его реализацию. В работах по теории управления предполагается, что правильного решения достаточно для того, чтобы обеспечить его исполнение. Между тем, само качество решения нередко зависит от того, кто, в каких условиях, на основании какой информации его выносит, какими путями оно будет реализовано, а на эти вопросы отвечают нормы действующего права. Органы, принимающие управленческие решения, правила, в соответствии с которыми они

¹⁷⁴ Такие модели разработаны Банком России, Минфином России, Минэкономразвития России, Минпромторгом России, Минсельхозом России, Росфинмониторингом, Росстатом, ФНС России и т. д. (см., например, Концепцию системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации (утв. приказом ГТК России от 26.09.2003 № 1069) (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»), гл. 18 ТК ТС (см.: СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615), ст. 162 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (см.: Там же. № 48. Ст. 6252); Концепцию системы планирования выездных налоговых проверок (утв. приказом ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333) (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»); Положение о территориальных учреждениях Банка России (утв. Банком России 11.04.2016 № 538-П) (см.: Вестник Банка России. 2016. № 39) и др.).

¹⁷⁵ Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М. : Статут, 2002. С. 49.

¹⁷⁶ Там же.

принимаются и исполняются, весь управленческий цикл в той или иной мере определяются нормами права, воздействуют на отношения, уже урегулированные правом»¹⁷⁷. Данное высказывание представляется справедливым и для органов, обеспечивающих финансовую устойчивость. Конституция предопределила общую схему таких органов. Ключевые среди них — Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Минфин России и Банк России.

В рамках управленческой деятельности финансовая устойчивость выступает как объект управления и как цель деятельности, где управляющими субъектами выступают уполномоченные органы, образующие систему. С этой позиции необходимо констатировать наличие взаимообусловленных и взаимозависимых связей между системой уполномоченных органов и финансовой устойчивостью, образующих, в свою очередь, единую систему, входящую в изучаемый нами механизм.

Деятельность уполномоченных органов строится на основе системы принципов, создающих единый фундамент и единую конструкцию правового механизма, позволяющих достигать единства, целостности, надежности и последовательности принятия решений и функционирования каждого элемента финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Принципы предопределяют деятельность уполномоченных органов, осуществляемую в рамках их компетенции, задают вектор их развития и подчиняют их общепризнанным требованиям и стандартам. Именно принципы обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации реально отражают положение, сложившееся в финансовой сфере и в ее регулировании в процессе проводимых реформ.

Таким образом, «принципы» — это одно из основополагающих, базовых понятий, характеризующих такое сложное, неоднозначное и многосодержательное явление, как финансовая устойчивость. Принципы обеспечения финансовой устойчивости как элемент финансово-правового

¹⁷⁷ Халфина Р. О. Право как средство социального управления. М. : Наука, 1988. С. 81.

механизма выступают своего рода правовыми аксиомами для всех задействованных в ее обеспечении субъектов, требующими безусловной реализации и (или) отсутствия необходимости введения каких-либо гарантий для их соблюдения и применения.

Говоря об институтах (источниках) обеспечения финансовой устойчивости как элементе финансово-правового механизма, отметим, что данный элемент выступает финансовой основой (финансовым резервом), позволяющей (позволяющим) осуществить необходимое финансирование всех (или большинства) расходов государства, возникших во внеплановом порядке под воздействием различных рисков (угроз). К данным источникам мы относим бюджет РФ, суверенные фонды, резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ, золотовалютные резервы и заимствования государства.

Безусловно, что бюджет является необходимым элементом любого государства, финансовой основой реализации его суверенитета и жизнеспособности всего государственного управленческого аппарата, непосредственно осуществляющего реализацию задач и функций государства во всех сферах общественной жизни. При этом достижение равновесия бюджетов — это сложнейшая финансово-политическая задача¹⁷⁸. И именно бюджет выступает «основой обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости страны»¹⁷⁹. Так, например, Правительство РФ, как один из ключевых субъектов, в чьи обязанности входит обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, согласно рекомендациям, утвержденным в постановлении Государственной Думы от 30.01.2015 № 6051-6 ГД «О плане первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году»¹⁸⁰, должно направить свои усилия на сокращение расходов федерального бюджета ежегодно не менее чем

¹⁷⁸ См.: Публичные финансы Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию / под ред. А. Н. Козырина. М. : Центр публично-правовых исследований, 2007.

¹⁷⁹ Кудрин А. Л. Бюджет — основа обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости страны // Финансы. 2008. № 12. С. 3.

¹⁸⁰ См.: СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 922.

на 5 % в реальном выражении за счет снижения издержек и неэффективных затрат, а также оптимизировать бюджетные расходы с учетом оценки их эффективности и выбранных экономических приоритетов в целях достижения конкретных эффективных результатов от вложения государственных ресурсов. Как видим, в этих условиях развития государства возрастает роль процесса достижения эффективности расходов бюджета в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Следующим элементом, составляющим финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, выступают различные резервы, за счет которых государство обеспечивает компенсацию недополученных доходов либо финансирование сверхрасходов¹⁸¹ и таким образом обеспечивает сбалансированность бюджета, что, в свою очередь, гарантирует выполнение всех принятых государством на себя обязательств и приводит к соблюдению правового режима финансовой устойчивости государства. Как отметил Президент РФ, обеспечение сбалансированности бюджета является приоритетным направлением бюджетной политики нашего государства и важнейшим условием макроэкономической устойчивости и финансовой независимости страны (см. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию на 2016 год). Для поддержания необходимого уровня расходов при наличии различных рисков и угроз, влекущих неблагоприятные последствия для формирования бюджета в полном объеме, и их стабилизации государству необходимо иметь резерв, позволяющий достичь вышеназванное состояние.

Как показывает практика и анализ научной литературы, накопление резервов в форме суверенных фондов и золотовалютных резервов — наиболее эффективная мера «самозащиты» государства от негативных последствий кризисов, вызванных различными причинами (политическими, экономическими, глобальными) и их совокупностью. При этом важно учитывать, что накопленные

¹⁸¹ Под сверхрасходами в настоящем исследовании понимаются расходы бюджета, не утвержденные федеральным законом о федеральном бюджете.

финансовые резервы государства не ликвидируют и не исключают возможности появления новых рисков. Но эти резервы дают возможность уполномоченным органам обеспечить выполнение всех необходимых мер по противодействию рискам и угрозам и восстановлению стабильности функционирования государства в определенный промежуток времени.

Приоритетность задействования того или иного источника обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации (бюджета, суверенных фондов, золотовалютных резервов, заимствований) находится в динамичном состоянии, зависит от конкретных условий и этапа развития государства, вида рисков (угроз), последствия которых и необходимо будет предотвращать, условий доступа к источникам и находится в поле ответственности уполномоченных органов, в пределах их управленческих решений.

Роль суверенных фондов РФ, золотовалютных резервов увеличивается в условиях ограничения доступа государства к заимствованиям, и, наоборот, в случае исчерпания внутренних резервов повышается значение заимствований. Так, например, по информации Минфина России, «по мере исчерпания суверенных фондов роль государственных заимствований, как источника финансирования дефицита федерального бюджета, будет последовательно возрастать. Вместе с тем, при наращивании объемов госдолга необходимо учитывать те риски, которые связаны с ростом стоимости заемных ресурсов — как для федерального бюджета, так и, как следствие, для корпоративных заемщиков, а также риски, связанные с утратой такого важнейшего конкурентного преимущества России, как умеренный уровень долговой нагрузки»¹⁸².

В заключение необходимо отметить, что система правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации имеет сложную природу, требующую комплексного и системного исследования.

¹⁸² Руководство Минфина России на заседании Коллегии о задачах на 2016 год // Министерство финансов Российской Федерации : сайт. URL: http://minfin.ru/ru/press-center/?id_4=34362 (дата обращения: 12.05.2016).

Далее необходимо обеспечить укрепление механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, что требует разработки научно обоснованных предложений по совершенствованию правового регулирования в этой сфере. Одним из способов решения данной проблемы является разработка и последовательная реализация концепции правового обеспечения финансовой устойчивости¹⁸³, которая позволит сформулировать единое направление в понимании правового обеспечения вышеуказанной категории, предвидеть и нивелировать риски (угрозы), влияющие на процесс функционирования механизма обеспечения финансовой устойчивости, и будет способствовать повышению эффективности правового регулирования данной сферы.

§ 1.4. Риски (угрозы), влияющие на финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации

Обеспечение финансовой устойчивости невозможно без изучения влияния различных негативных факторов, способных нарушить баланс и стабильность в этой сфере. Как уже было отмечено ранее, понимание термина «устойчивость» предполагает наличие каких-либо факторов, воздействие которых и позволяет судить о системе как об устойчивой (при восстановлении ее изначальных характеристик после воздействия негативных факторов) либо неустойчивой (при разрушении свойств данной системы при их воздействии на нее). Данными негативными факторами выступают различные риски и угрозы, под влиянием которых финансовая устойчивость может достичь наивысшего негативного, критичного состояния и при которых в системе возникает неопределенность, она становится неустойчивой, и именно в этот момент система либо становится неуправляемой, хаотично функционирующей и

¹⁸³ Как уже было отмечено ранее, правовое обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации требует комплексного подхода и не может быть ограничено исключительно финансово-правовыми аспектами, несмотря на то что они составляют основу данной концепции.

саморазрушающейся, либо приобретает новые качества и становится более упорядоченной. Понимание устойчивости возможно только под влиянием угроз или рисков, поскольку именно в критичном состоянии система начинает самостоятельно самоорганизовываться¹⁸⁴. Кроме того, функционирование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости государства осуществляется в пределах финансовой деятельности государства, которой уже изначально присущ такой признак, как конфликтность, являющийся дополнительным основанием для возникновения рисков и угроз. В связи с этим повышается степень возникновения рисков и угроз финансовой устойчивости Российской Федерации. Существование рисков и угроз провоцирует возникновение различных конфликтных, коллизионных ситуаций, оказывающих, в свою очередь, обратный негативный эффект на обеспечение финансовой устойчивости. Таким образом, обеспечение финансовой устойчивости государства невозможно без исследования различных вызовов (рисков, угроз), способность противостояния которым и будет характеризовать государство как финансово устойчивое.

В условиях глобализации экономики, подверженной действию множества непредсказуемых факторов, стабильные и устойчивые общественные финансы в каждой отдельной стране могут внести существенный вклад в управление рисками и обеспечение всеобщей безопасности на глобальном уровне. Неспособность управлять этими рисками может создать угрозу стабильности и благополучию других партнеров¹⁸⁵. Именно поэтому в настоящее время уполномоченные органы озабочены проблемой выявления, правильной квалификации, предупреждения рисков и угроз, способных повлиять и оказать воздействие на финансовую устойчивость Российской Федерации, а также управлять ими. Этим же обстоятельством объясняется и тот факт, что в основные программные и нормативные акты, определяющие направления реализации финансовой политики и регулирующие отдельные направления

¹⁸⁴ См.: *Поветкина Н. А.* Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости ...

¹⁸⁵ См.: Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами // *Финансы.* 2006. № 10.

финансовой деятельности, все чаще включаются нормы, содержащие указания на области возникновения, необходимость предупреждения различных рисков (угроз), управления ими и т. д. в указанной сфере¹⁸⁶.

В силу этого понятия «риск», «угроза» являются многозначными и требуют от уполномоченных органов максимально корректного их употребления с четким указанием именно того содержания (либо его аспекта), которое подразумевается в каждом конкретном случае его применения.

Рассмотрим понимание термина «риск». Оно произошло от фр. *Risque*, что означает «действие, реализация которого ставит под угрозу удовлетворение какой-либо достаточно важной потребности». Ситуация риска основана на выборе из двух альтернативных вариантов поведения, связанного с возможной неудачей, с одной стороны, и предполагающего хотя бы минимальное сохранение уже достигнутого — с другой¹⁸⁷. Толковый словарь русского языка определяет риск как «возможную опасность»¹⁸⁸. Угроза также трактуется как «обещание причинить зло, неприятность»¹⁸⁹, «опасность возникновения чего-л. неприятного, тяжелого»¹⁹⁰; «возможная опасность»¹⁹¹.

Так, категория риска довольно внимательно рассматривалась как российскими, так и зарубежными учеными-социологами. Среди отечественных ученых стоит выделить А. П. Альгина¹⁹², И. А. Афанасьева¹⁹³, В. И. Зубкова¹⁹⁴,

¹⁸⁶ См., напр.: Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2016 год и период 2017 и 2018 годов // Вестник Банка России. 2015. № 108; Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (Ч. 2), Ст. 212; Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов; Основные направления налоговой политики на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»; указание Банка России от 15.04.2015 № 3624-У «О требованиях к системе управления рисками и капиталом кредитной организации и банковской группы» // Вестник Банка России. 2015. № 51; постановление Правительства РФ от 05.07.2013 № 571 «О Национальном совете по обеспечению финансовой стабильности» // СЗ РФ. 2013. № 29. Ст. 3961; Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2721 и др.

¹⁸⁷ См.: Психологический словарь / под общ. ред. А. В. Петровского, М. Г. Ярошевского. 2-е изд., испр. и доп. М., 1990.

¹⁸⁸ См.: Толковый словарь русского языка : в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. М. : ООО «Издательство Астрель» : ООО «Издательство АСТ», 2000. Т. 1.

¹⁸⁹ См.: *Ефремова Т. Ф.* Современный толковый словарь русского языка : в 3 т. М. : АСТ, 2006. Т. 3.

¹⁹⁰ См.: Там же.

¹⁹¹ См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 20-е изд., стереотип. М. : Рус. яз., 1988.

¹⁹² См.: *Альгин А. П.* Риск и его роль в общественной жизни. М., 1989.

О. В. Остроухова¹⁹⁵, В. Б. Устьянцева¹⁹⁶, О. Н. Яницкого¹⁹⁷ и др.; среди зарубежных исследователей — У. Бека¹⁹⁸, Э. Гидденса¹⁹⁹, Н. Лумана²⁰⁰.

Многие экономисты (М. И. Баканов, И. Т. Балабанов, П. Г. Грабовый, А. М. Дубров, Дж. Коллинз, Б. А. Лагоша, С. Н. Петрова, С. И. Полтавцев, Б. А. Райзберг, К. Г. Романова, Т. Руфли, В. Т. Севрук, В. Смольков, Н. Э. Соколинская, Е. С. Стоянова, Б. Б. Хрусталева, Е. Ю. Хрусталева, В. А. Чернов, В. В. Шахов и др.) связывают риск с опасностью потенциально возможной, вероятной потери ресурсов, недополучения доходов, дополнительных расходов либо опасностью повреждений.

Угроза связывается с возможностью наступления вреда (негативного последствия), а также употребляется как синоним опасности, под которой понимается возможность возникновения обстоятельств, при которых материя, энергия, информация или их сочетание могут таким образом повлиять на сложную систему, что это приведет к ухудшению или невозможности ее функционирования и развития²⁰¹.

С этой позиции риски, оказывающие воздействие на функционирование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости, могут повлечь угрозу наступления неблагоприятных последствий (потенциальных или реальных). Угроза (опасность) — основа риска, однако «эта основа размывается в рамках релятивистского подхода к определению понятия риска, согласно которому риск может не определять реальную угрозу»²⁰². Так или

¹⁹³ См.: *Афанасьев И. А.* Философские основания теории социальных рисков / Саратов. гос. соц.-экон. ун-т. Саратов, 2006.

¹⁹⁴ См.: *Зубков В. И.* Риск как предмет социологического анализа // Социологические исследования. 1999. № 4; *Его же.* Социологическая теория риска : монография. М. : Изд-во РУДН, 2003.

¹⁹⁵ См.: *Остроухов О. В.* Риск в социальных системах (социолого-синергетический анализ). Новогорск, 2000.

¹⁹⁶ См.: *Устьянцев В. Б.* Риски в пространстве: концепты и проекты // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 7, Философия. 2011. № 2 (14). С. 106–112.

¹⁹⁷ См.: *Яницкий О. Н.* Экологическая социология как риск-рефлексия // Социологические исследования. 1999. № 6.

¹⁹⁸ См.: *Бек У.* От индустриального общества к обществу риска // THESIS. 1994. Вып. 5.

¹⁹⁹ См.: *Гидденс Э.* Судьба, риск и безопасность / Там же.

²⁰⁰ См.: *Луман Н.* Понятие риска // Там же.

²⁰¹ См.: *Заплатинский В. М.* Терминология науки о безопасности. // Zbornik prispevkov z medzinarodnej vedeckej konferencie «Bezpečnostna veda a bezpečnostne vzdelanie». Liptovský Mikuláš : AOS v Liptovskom Mikuláši, 2006.

²⁰² *Крючков Р. А.* Риск в праве: генезис, понятие и управление : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 84.

иначе «угроза (опасность) является фактором риска, составляет элемент объективной стороны риска и соотносится с ним как часть и целое»²⁰³, «опасность также можно представить причиной, а риск — следствием опасности»²⁰⁴.

В последнее время понятие «риск» вызывает активный интерес у ученых различных отраслей наук²⁰⁵, исследуется во многих сферах деятельности государства, и право не является исключением. Это объясняет наличие видового разнообразия рисков (конституционного, социального, предпринимательского, страхового, профессионального, политического, информационного и т. д.). Анализ данных исследований и актов позволяет констатировать, что ни в научной литературе, ни в нормативных актах нет единого мнения относительно понятий «риск», «угроза», а также их соотношения. Довольно часто эти термины отождествляются, либо используются без проведения четкого различия между ними, либо соотносятся как часть и целое²⁰⁶. Безоговорочным является тот факт, что оба понятия представляют собой сложное социальное явление, корни которого уходят к самой природе общества, государства и конкретного индивида, и сопровождают весь процесс функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости.

²⁰³ Крючков Р. А. Указ. соч. С. 86.

²⁰⁴ Там же. С. 87.

²⁰⁵ См.: Беляев С. О. Политический риск : дис. ... канд. филос. наук. Ростов н/Д, 1996; Арямов А. А. Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М. : РАП : Волтерс Клувер, 2010; Байдина О. С., Байдин Е. В. Финансовые риски: природа и взаимосвязь // Деньги и кредит. 2010. № 7; Якобсон В. В. Риски в системе финансовой безопасности современной России : дис. ... канд. социол. наук. Ростов-н/Д, 2011; Риски в сфере публичного и частного права : кол. монография / под науч. ред. Ю. А. Тихомирова, М. А. Лапиной ; Финансовый ун-т при Правительстве РФ. М., 2014; Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право. М., 2012. С. 63; Рыбаков О. Ю. Социальное согласие и правовые риски // Философия в современном мире: диалог мировоззрений : материалы VI Рос. философского конгресса (Н. Новгород, 27–30 июня 2012 г.) : в 3 т. Н. Новгород : Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2012. Т. 3; Его же. Правовые риски и современные правовые стратегии России // Общество: пространство, риски, ценности / под ред. А. Н. Чумакова. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2012; Куреев В. В. Конституционные риски: проблемы правовой теории и политической практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 24–25; Илюшин С. Н. Социальный риск: сущность, содержание, пути минимизации (социально-философский анализ) : автореф. дис. ... канд. филос. наук. М., 2015; Александров Д. В. Интерпретационный риск в юридической деятельности и правореализующей практике : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007 и др.

²⁰⁶ Автор отдает себе отчет в том, что лишь в некоторых случаях данные понятия могут быть использованы как тождественные, и, чтобы не быть обвиненным в «беззаботности в вопросах понятий» (см.: Луман Н. Понятие риска. С. 151), делает эту оговорку. Однако, учитывая, что этимологическое исследование данных понятий не является основной целью и приводится в рамках данной работы лишь постольку, поскольку это необходимо для решения поставленных задач, вышеуказанные понятия будут использоваться как близкие по содержанию, тождественные либо взаимообуславливающие друг друга.

По мнению Г. Бехманна, риск выступает как соотношение рисков и потерь по отношению к определенному решению, с помощью которого неизвестное будущее хотят сделать вычислимым²⁰⁷. В научной литературе существует мнение, что «правовые риски — имеющие общественную значимость события, создающие условия для совокупности противоправных деяний, нарушения прав и свобод личности, появление которых возможно минимизировать или исключить на основе эффективного правотворчества и правоприменения»²⁰⁸. В данном случае подчеркнута взаимозависимость правотворчества и правоприменения, что к механизму обеспечения финансовой устойчивости имеет прямое отношение. Невозможно сформировать высокоточное исполнение норм права, если их совокупность оторвана от правовой реальности, не учитывает экономического прогноза и стратегий. Таким образом, правотворчество в области финансов не обеспечит автоматически эффективную правореализацию.

Говоря о финансово-правовом механизме правового обеспечения финансовой устойчивости, позволим себе не согласиться с одной из позиций Ю. А. Тихомирова, утверждающего, что риск — это опасное явление²⁰⁹, поскольку «риски — продукт исторический, отражение человеческих поступков и допущений, выражение высокоразвитых производительных сил»²¹⁰, риск — естественное и неизбежное явление, к которому нужно относиться как к данности, и в этой связи принципиальное значение приобретает не возведение рисков в ранг «основного зла» финансовой деятельности, а правильная диагностика степени опасности риска (возможность наступления угрозы нормальному функционированию процесса), их ранжирование и повышение качества управления ими. Необходимо стремиться не к чрезвычайным и экстренным мерам реагирования на нивелирование незапланированных последствий рисков, а к систематическому, комплексному

²⁰⁷ Подробнее см.: *Бехманн Готтхард*. Современное общество: Общество риска, информационное общество, общество знаний. 2-е изд. М. : Логос, 2012. С. 73–98.

²⁰⁸ *Рыбаков О. Ю.* Правовые риски и современные правовые стратегии России. С. 148.

²⁰⁹ См.: *Тихомиров Ю. А.* Риски: диагностика и устранение // *Право и экономика*. 2015. № 9 (331). С. 4.

²¹⁰ *Бек У.* Общество риска: На пути к другому модерну. М., 2000. С. 278.

и интегрированному подходу в управлении ими. Таким образом, само существование рисков в сфере публичных финансов не есть абсолютно негативное явление, поскольку риски, представляя собой неотъемлемую сущностную характеристику публичных интересов, сопровождают весь процесс их функционирования и выступают основой для развития объекта посягательства (в нашем случае — механизма обеспечения финансовой устойчивости).

Позиция А. А. Арямова, понимающего под риском «сознательное волевое поведение лица, направленное на достижение правомерного положительного результата в ситуации с неоднозначными перспективами развития, предполагающей вероятное наступление неблагоприятных последствий, повлекшее причинение прогнозируемого вреда»²¹¹, также представляется спорной, поскольку автор при определении сущности риска отождествляет риск как явление и риск как действие и связывает суть риска исключительно с активным, осознанным и волевым поведением лица, т. е. с действием субъекта. На наш взгляд, данное определение не учитывает существование риска как явления, не требующего наличия субъектного элемента, поскольку наличие риска не означает, что субъект будет вступать в эти рискованные отношения и рисковать. Более того, риски могут возникать и независимо от воли субъектов либо по воле третьих лиц.

В рамках нашего исследования мы будем придерживаться понимания риска, изложенного в ином определении Ю. А. Тихомирова: это вероятное наступление события и совершение действий, влекущих негативные последствия для реализации правового решения и могущих причинить ущерб регулируемой им сфере²¹².

Несмотря на различные подходы к пониманию рисков и их содержанию, абсолютно все ученые настаивают на необходимости исследования рисков в целях обеспечения стабильности всего общества.

²¹¹ Арямов А. А. Указ. соч. С. 25.

²¹² См.: Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал рос. права. 2014. № 3. С. 5–16.

Ученые выделяют несколько основных причин их возникновения. Во-первых, социально-психологические причины, отражающие уровень сознания и деформацию поведения людей, когда их действия — следствие разных мотивов, в том числе корыстных, пониженного уровня осознания общепринятых ценностей, неорганизованности и некомпетентности. Во-вторых, юридические причины, когда низкое качество правового регулирования порождает коллизии и пробелы в системе правовых норм и актов, юридические ошибки в определении статусов юридических лиц и граждан. Правовой нигилизм и отчуждение от права неизбежно ведут к рискам внутри правовой системы. В-третьих, риски внешней среды, включающие, прежде всего угрозы и вызовы вследствие динамики и противоречий социально-экономических процессов²¹³.

Говоря о функциональной характеристике рисков, в науке выделяют следующие группы функций. Так, Р. А. Крючков исследует инструментальную, прогнозную, регулятивную, новаторскую, дестабилизирующую²¹⁴ функции рисков. В других работах исследуются инновационная, регулятивная, защитная и аналитическая²¹⁵, а также компенсирующая и социально-экономическая²¹⁶ функции.

Таким образом, анализ научной литературы позволяет выделить следующие основные признаки рисков (угроз), влияющих на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации: обусловленность состоянием неопределенности в сфере публичных финансов; риск (угроза) — неизбежная реальность и сопутствующий элемент в механизме обеспечения финансовой устойчивости; наличие потенциальной возможности наступления негативных финансовых последствий, которые в дальнейшем будут иметь негативный социальный эффект; мобильность и динамичность возникновения и

²¹³ См.: Риски в сфере публичного и частного права / под науч. ред. Ю. А. Тихомирова, М. А. Лапиной. С. 7–8.

²¹⁴ См.: Крючков Р. А. Указ. соч. С. 80–81.

²¹⁵ См.: Шаришуква Л. Г. Предпринимательский риск и критерии его оценки : дис. ... канд. экон. наук. М., 1995.

²¹⁶ См.: Глуценко В. В. Управление рисками. Страхование. Железнодорожный, Моск. обл. : ТОО НЦП «Крылья», 1999.

трансформации; постоянство возникновения; видовая модификация; чрезвычайный характер рисков (угроз) и их последствий; управляемость.

В целях более четкого понимания природы рисков (угроз) и степени их влияния на различные сферы проявления финансовой устойчивости рассмотрим более подробно их классификацию.

Так, например, проект Рекомендации Совета [ОЭСР] касательно управления критическими рисками выделяют критические риски (угроза и опасность, которые представляют наиболее стратегически значительный риск из-за их вероятности и национальной значимости их разрушительных последствий, включая неожиданные события (например, землетрясения, промышленные аварии, террористические акты), постепенно развивающиеся события (например, эпидемии) и стабильные риски (в первую очередь связанные с незаконной торговлей или организованной преступностью).

Ю. А. Чиханчин условно разделяет все угрозы и риски на следующие виды: глобальные и международно-региональные риски, национальные и национально-региональные риски²¹⁷.

Можно также выделить следующие две группы рисков, влияющих на процесс функционирования правового механизма обеспечения финансовой устойчивости государства: эндогенные, т. е. внутренние, сосредоточенные и возникающие внутри самой системы (компетенционные, управленческие риски, риски периодичности и полноты поступления доходов, риски зависимости от внешних источников, риск несбалансированности и т. д.), и экзогенные, т. е. внешние, возникающие вне механизма обеспечения финансовой устойчивости, но оказывающие воздействие на нее (например, риск возникновения оснований, требующих увеличения расходов бюджета, риски геополитические, политические, информационные, правовые, экологические и т. д.).

Поскольку обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации осуществляется комплексными правовыми средствами (политическими, административными, информационными, финансово-правовыми и т. д.), то,

²¹⁷ См.: Чиханчин Ю. А. Указ. соч. С. 8–13.

несомненно, это дает основания утверждать и о множественности рисков, которым может быть подвержен механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Наибольшее влияние, на наш взгляд, могут оказать следующие виды рисков²¹⁸: стратегический (политический, чрезвычайный, экологический); управленческий (компетенционный, коррупционный, кадровый, коммуникативный); финансовый (налоговый²¹⁹, бюджетный, долговой, валютный и т. д., способные оказать влияние на формирование финансовых ресурсов государства); операционный (технический, технологический, квалификационный); правовой (законотворческий, правоприменительный, интерпретационный); информационный (внутренний (национальный), внешний, межнациональный, глобальный) и т. д.

Для нашего исследования наиболее важным представляется отражение финансовых (бюджетных²²⁰ и правовых рисков (угроз). Анализ нормативных актов позволяет выделить следующую особенность возможности фиксации данных видов рисков (угроз): в нормативных актах отсутствует какое-либо указание на существование правовых рисков (и их выявление и анализ осуществляются только лишь на доктринальном уровне), в то время как на финансовые (бюджетные) риски (либо обстоятельства, способствующие возникновению финансовых рисков) указывается практически в каждом программном или отчетном акте²²¹ (доктрина при этом также уделяет большое внимание анализу данного вида рисков).

Сделаем оговорку, имеющую, на наш взгляд, существенное значение для обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Как уже было отмечено в предыдущем параграфе, финансовая устойчивость

²¹⁸ Последовательность расположения рисков является произвольной и не означает повышенной (пониженной) степени опасности каждого.

²¹⁹ См.: *Шекин Д. М.* Налоговые риски и тенденции развития налогового права / под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Статут, 2007.

²²⁰ Бюджетный риск имеет следующие нормативно определенные характеристики: источник возникновения; управляемость; вероятность наступления; стоимостная оценка; период действия (интенсивность по годам); показатель (показатели) бюджета, влияние на который он оказывает (см.: Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»).

²²¹ См.: Годовой отчет Банка России за 2014 год // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: http://www.cbr.ru/publ/god/ar_2014.pdf (дата обращения: 05.05.2016).

выступает основой обеспечения национальной безопасности государства, в связи с чем считаем необходимым остановиться на главных стратегических угрозах национальной безопасности в области экономики, влияющих и на процесс обеспечения финансовой устойчивости. Стратегия национальной безопасности к ним относит: низкую конкурентоспособность экономики; сохранение экспортно-сырьевой модели развития и высокую зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры; отставание в разработке и внедрении перспективных технологий; незащищенность национальной финансовой системы от действий нерезидентов и спекулятивного иностранного капитала; уязвимость ее информационной инфраструктуры; несбалансированность национальной бюджетной системы; регистрацию прав собственности в отношении значительной части организаций в иностранных юрисдикциях; ухудшение состояния и истощение сырьевой базы; сокращение добычи и запасов стратегически важных полезных ископаемых; прогрессирующую трудонедостаточность; сохранение значительной доли теневой экономики, условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений; незаконную миграцию; неравномерное развитие регионов; снижение устойчивости национальной системы расселения (см. Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»). Данные угрозы имеют повышенную степень негативного влияния на развитие государства, разноплановый характер воздействия на национальную безопасность и на финансовую устойчивость государства и требуют повышенного внимания к себе.

Возвращаясь к финансовым (бюджетным) рискам, отметим, что их спецификой является их правовое определение и фиксация их перечня в нормативных актах (программных, отчетных документах), что отличает данную группу рисков от иных групп. Так, под бюджетными рисками²²²

²²² Подробнее о бюджетных рисках см.: *Гамукин В. В.* Комбинаторика рисков бюджетной системы // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2015. № 19. С. 18–26; *Ермакова Е. А.* Проблемы управления региональными бюджетными рисками // Региональная экономика. Юг России. 2013. № 1. С. 35–41; *Зотова А. И., Кириченко М. В., Коробко С. А.* Риск-ориентированный подход к организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне // Финансы и кредит. 2014. № 36. С. 24; *Истомина Н. А.*

понимается «вероятность возникновения событий, негативно влияющих на выполнение внутренних бюджетных процедур» (п. 25 постановления Правительства РФ от 17.03.2014 № 193 «Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89»²²³).

Анализ нормативных актов, отчетных и программных документов позволяет выделить следующие виды рисков (угроз).

Высший Евразийский экономический совет к рискам недополучения доходов относит замедление темпов роста в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, снижение спроса на продукцию, производимую в Евразийском экономическом союзе, вызванное более низким ростом, чем ожидалось, в Европейском союзе и Китайской Народной Республике, снижение цен на основные экспортные товары государств-членов

Результатный подход в бюджетной сфере в контексте бюджетных рисков // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 42. С. 56–67; Степанова Е. А. О некоторых аспектах совершенствования налогового законодательства с целью снижения бюджетных рисков // Финансы. 2010. № 10. С. 76–77; Ткачева Т. Ю., Афанасьева Л. В., Белоусова С. Н. Управление бюджетными рисками на региональном уровне с использованием экономико-математических методов оценки // Концепт. 2014. № 20. С. 981–985; Юшкин С. Н. Специфика бюджетных рисков территории и пути их минимизации // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 1. С. 189–194; Якупов З. С. О бюджетных рисках при формировании налоговой политики России // Экономика и управление в XXI в.: тенденции развития. 2013. Т. 10. С. 103–108; Pulay G., Mate J., Nemeth I., Zelei A. Budgetary Risks of Monetary Policy with Special Regard to the Debt Rule // Public Finance Quarterly. 2013. Vol. 58. № 1. P. 11–34; Schilperoort W., Wierts P. Illuminating Budgetary Risks: The Role of Stress Testing // OECD Journal on Budgeting. 2012. Vol. 12. № 3. P. 1–18; Sprinkle G., Williamson M., Upton D. The effort and risk-taking effects of budget-based contracts // Accounting, Organizations and Society. 2008. Vol. 33. № 4. P. 436–452.

²²³ См.: СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1290.

и отмечает необходимость принятия мер по повышению доходной и оптимизации расходной частей бюджетов государств-членов²²⁴.

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция), утвержденных Правительством РФ 14.05.2015, выделены три вызова, влияющие в том числе и на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации: 1) снижение глобального спроса на традиционные сырьевые товары, что ведет к качественно иному состоянию российского платежного баланса и доходов бюджетной системы; 2) геополитическое обострение, которое привело к повышению экономической и политической неопределенности, фактическому закрытию для большинства российских компаний доступа к заемному финансированию на зарубежных рынках, ограничениям на привлечение современных технологий из-за рубежа; 3) снижение численности населения в трудоспособном возрасте на фоне общей стабилизации демографической ситуации (что снижает и объемы доходов бюджета от их деятельности. — *Н. П.*).

Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов²²⁵ к основным бюджетным рискам относят: риски новых корректировок основных характеристик федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы РФ; риск нарушения экспортных поставок газа через Украину; ухудшение финансового состояния отдельных отраслей российской экономики, условий заимствования, рост «премий» за риск и усиление оттока капитала; дальнейшее ослабление обменного курса; рост инфляции и ухудшение потребительской уверенности; дальнейшее сокращение инвестиций в основной капитал; риск изменения прогнозируемой динамики цены на нефть; существенное сокращение программы заимствований в текущем году; риски, связанные с ухудшением ситуации на долговом рынке еврозоны, риски замедления китайской экономики; инфляционные риски; риски, связанные с активами и

²²⁴ См.: Решение Высшего Евразийского экономического совета от 08.05.2015 № 11 «Об основных ориентирах макроэкономической политики государств — членов Евразийского экономического союза на 2015–2016 годы». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

²²⁵ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

обязательствами; риск будущих затрат, связанный с предоставляемыми Правительством РФ государственными гарантиями и гарантиями по страхованию вкладов; риски невозврата бюджетных кредитов; риски, обусловленные увеличением объемов и ухудшением условий обслуживания и погашения долговых обязательств субъектов РФ и муниципальных образований при одновременном сокращении отдельных доходов консолидированных бюджетов субъектов и необходимости реализации приоритетных расходных обязательств (в том числе обусловленных указами Президента РФ от 07.05.2012²²⁶) и др.

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов²²⁷ к основным бюджетным рискам (угрозам) относит падение цены на нефть.

Годовые отчеты Банка России²²⁸ также обязательно включают раздел, посвященный обеспечению финансовой стабильности, в контексте которого рассматриваются глобальные риски и их влияние на российский финансовый сектор. В частности, отмечается, что для России снижение цен на нефть стало ключевым глобальным вызовом, как и введение внешних санкций в отношении отдельных финансовых и нефинансовых организаций²²⁹. В аспекте управления резервными валютными активами деятельность Банка России связана с финансовыми рисками, основными видами которых являются валютный, кредитный и процентный риски. Процесс управления рисками при проведении операций с резервными валютными активами Банка России включает выявление рисков, их оценку, установление лимитов и контроль за их соблюдением²³⁰.

²²⁶ См.: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2336; Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» // Там же. Ст. 2335; Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // Там же. Ст. 2333; Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // Там же. Ст. 2334 и др.

²²⁷ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

²²⁸ См. годовые отчеты Банка России: Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: <http://www.cbr.ru/publ/?PrtId=god> (дата обращения: 05.05.2016).

²²⁹ См.: Годовой отчет Банка России за 2014 год.

²³⁰ См.: Там же.

Как мы видим, все риски, влияющие на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, так или иначе опосредованы бюджетными отношениями и связаны либо с уменьшением доходов, либо с увеличением бюджетных обязательств, обуславливающих увеличение объема расходов. В связи с этим, проведя систематизацию и обобщив вышеуказанные (финансовые (бюджетные) риски (угрозы), можно выделить только две основные группы оснований для классификации: 1) по степени влияния на механизм обеспечения финансовой устойчивости — на стратегические (глобальные) (например, международный экономический кризис, войны) и стандартные (например, некомпетентность управленческого кадрового состава, технические проблемы); 2) в зависимости от влияния на сбалансированность бюджета — риски, связанные с формированием доходов (например, налоговые, снижение цены на нефть), и риски, связанные с увеличением расходов (например, чрезвычайные ситуации).

На финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости оказывают влияние и правовые риски. Следует заметить, что данный вид рисков является недостаточно изученным в юридической науке. Остановимся на работах Ю. А. Тихомирова, который наиболее системно, комплексно и профессионально подошел к исследованию сущности правовых рисков и их роли в развитии правотворчества. В своем совместном исследовании с С. М. Шахраем «Риск и право» авторы приходят к выводу, что риск является «фактором отклонения от нормативной модели регулирования»²³¹. Не менее интересным представляется суждение этих ученых и об источниках рисков. Авторы обозначили системный подход к пониманию генезиса рисков и отметили, что последние порождаются как субъективными причинами, к которым отнесены нарушения действующего законодательства, ошибки в деятельности властных органов, юридических лиц, так и «явлениями и событиями объективного характера»²³². В своей следующей работе

²³¹ Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Указ. соч. С. 63.

²³² Там же.

Ю. А. Тихомиров отметил, что правовые риски выражаются: а) в возможности прямого или косвенного нарушения правовых норм; б) отчуждении граждан от законодательства ввиду низкой правовой культуры и юридической компетентности; в) ошибках в определении статусов субъектов права, в выборе правовых методов регулирования; г) угрозе увеличения объема юридических коллизий; д) провоцировании конфликта интересов; е) возникновении разрыва системно-правовых связей в правовой системе; ж) нарушении корреляции между способом правового регулирования и мерой отражения экономических, социальных и политических процессов²³³.

Механизм обеспечения финансовой устойчивости как системы обладает сверхсложной природой, в связи с чем неустранимость в правовом регулировании элементов данного механизма и прогнозирование вероятности риска обуславливают нелинейный характер функционирования правовых явлений, выражающихся в процессах самоорганизации, периодических переходах порядка и хаоса²³⁴.

Проблемы правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации связаны с комплексом нерешенных вопросов, одним из которых является выявление и управление рисками (угрозами), способными негативно повлиять на функционирование финансово-правовых механизмов ее обеспечения.

Управление рисками является не только национальной проблемой России, но и проблемой, имеющей глобальное значение, оцененной на международном уровне. Наиболее значимым результатом международных исследований этой сферы стал Доклад о мировом развитии 2014 «Риски и возможности, управление рисками в интересах развития»²³⁵, в котором авторами представлена Аналитическая концепция управления рисками. Данная Концепция включает в себя несколько взаимосвязанных этапов: оценку основополагающих целей и мотивов управления рисками, а именно

²³³ См.: Риски в сфере публичного и частного права / под науч. ред. Ю. А. Тихомирова, М. А. Лапиной. С. 8–9.

²³⁴ См.: Грунина В. А. Синергические основы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006. С. 8.

²³⁵ См.: World Development Reports : сайт. URL: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTNWDR2013/0,,contentMDK:23352740~pagePK:8261309~piPK:8258028~theSitePK:8258025,00.html> (дата обращения: 05.05.2016).

устойчивости к неблагоприятным событиям и достижения благосостояния за счет использованных возможностей; понимание условий, в которых возникают риски и возможности; рассмотрение того, что включает в себя управление рисками, т. е. подготовки к неблагоприятным и благоприятным событиям и адаптации к их последствиям; оценку основных препятствий к управлению рисками, с которыми сталкиваются частные лица и общество, включая ограниченность ресурсов, информации и стимулов; определение возможной роли групп и коллективных действий на различных уровнях общества с целью преодоления препятствий, с которыми сталкиваются люди при управлении рисками. Эта Концепция может быть использована для разработки государствами стратегии управления рисками, основная цель которой свести «к минимуму угрозу будущих кризисов и в полной мере использовать каждую возможность в интересах развития. Успех в этой области поможет нам построить мир... мир без бедности, в котором будет обеспечено благосостояние для всех»²³⁶.

Вопросы управления рисками довольно широко обсуждаются в российской науке²³⁷, в том числе правовой. Более того, проблема управления рисками является ключевой для их минимизации либо полного устранения их последствий. И, конечно же, деятельность уполномоченных органов по обеспечению финансовой устойчивости не является исключением. Риски (угрозы) способны не только снизить эффективность финансово-правовой политики, но и привести к невыполнению задач, поставленных в ее рамках²³⁸. Управление рисками, влияющими на функционирование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости, носит комплексный, системный, многосложный характер и может включать в себя огромное

²³⁶ Джим Ен Ким. Предисловие к Докладу о мировом развитии 2014 «Риски и возможности, управление рисками в интересах развития» // Всемирный банк : сайт. URL: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2013/10/11/000356161_20131011125341/Rendered/INDEX/817850WDR0RUSS00Box379841B00PUBLIC0.txt (дата обращения: 05.05.2016).

²³⁷ Подробнее см.: Тихомиров Ю. А. Правовые риски // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 2. С. 87–95; Его же. Прогнозы и риски в правовой сфере. С. 10–11; Бушев А. Ю. Основы управления рисками в праве // Арбитражные споры. 2008. № 3 и др.

²³⁸ См.: Слепов В. А., Арсланов А. Ф. Риски национальной финансовой политики // Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 75–80.

разнообразие средств, форм и методов (правовые, информационные, технические, материальные, финансовые и другие аспекты).

Деятельность по управлению рисками в правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости состоит из нескольких этапов: первый этап — мониторинг различной информации в целях выявления рисков (угроз); второй этап — анализ выявленных рисков (угроз) и возможной степени ущерба; третий этап — принятие решения по выявленным рискам (угрозам); четвертый этап — реализация принятого решения; пятый этап — мониторинг последствий реализации действий в целях анализа эффективности принятого решения и предупреждения возникновения новых рисков. Последовательность выполнения данных этапов является принципиальным и характеризуется цикличностью и периодичностью их реализации. Данные характеристики деятельности по управлению рисками (угрозами) в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости обусловлены соответствующими характеристиками публичных финансов. В зависимости от этапа и вида рисков будут применяться и различные методы управления рисками: ликвидация (исключение) риска, минимизация риска, передача риска, сохранение риска²³⁹.

Управление рисками представляется внутренним качеством целостной системы, основными элементами которой являются субъект (управляющий элемент) и объект (управляемый элемент)²⁴⁰. «Субъект не только принимает управленческое решение на основе полученной информации о риске, но и оценивает риск как вероятность возможных событий, вероятность пользы или ущерба от целенаправленной деятельности»²⁴¹. В настоящее время в Российской Федерации отсутствует единый специализированный субъект — орган государственной власти (либо специализированное структурное подразделение органа власти), который отвечал бы за управление рисками и в обязанности которого входила бы оценка бюджетных, кредитных, валютных,

²³⁹ См.: *Крючков Р. А.* Указ. соч. С. 157–159.

²⁴⁰ См.: Там же. С. 124.

²⁴¹ *Устьянцев В. Б.* Человек, жизненное пространство, риски / под ред. К. С. Пигрова. 2-е изд., перераб. и доп. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2012. С. 179.

налоговых и иных рисков и разработка мер по их снижению²⁴². Управление рисками (угрозами) осуществляют все органы государственной власти в пределах своей компетенции, самостоятельно, изолированно друг от друга, без единых основ по методике и системе оценки.

В частности, органы специальной компетенции, непосредственно осуществляющие обеспечение финансовой устойчивости, — Минфин России и Счетная палата РФ — при осуществлении своих полномочий по управлению рисками в целях оценки вероятности возникновения, анализа и профилактики рисков в бюджетной сфере (бюджетных рисков) руководствуются приказом Минфина России от 19.10.2011 № 383 «О порядке осуществления в Министерстве финансов Российской Федерации оперативного мониторинга качества финансового менеджмента»²⁴³ и стандартом внешнего государственного аудита (контроля) «СГА 203. Последующий контроль за исполнением федерального бюджета», утвержденным Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 20.02.2015 № 5К (1016)²⁴⁴, соответственно. Так, например, результатом деятельности Счетной палаты РФ является заключение, в котором указываются риски (угрозы) неисполнения (полного, частичного, ненадлежащего) федерального закона о бюджете еще на стадии рассмотрения законопроекта, что позволяет своевременно принять меры по их предупреждению и устранению. В качестве иллюстрации можно привести заключение Счетной палаты РФ на один из проектов федерального закона о федеральном бюджете. В частности, в нем указывалось на существование следующих финансовых рисков (на примере отдельной государственной программы): возникновение бюджетного дефицита; недостаточный уровень финансирования из средств бюджетов бюджетной системы РФ; секвестирование бюджетных расходов; отсутствие стабильного источника финансирования деятельности общественных объединений и

²⁴² В качестве примера внедрения подобной практики можно привести сингапурскую общеправительственную систему управления рисками (см. Доклад о мировом развитии 2014 «Риски и возможности, управление рисками в интересах развития». С. 41).

²⁴³ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴⁴ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

организаций, участвующих в реализации ГП-2²⁴⁵; отсутствие механизма перераспределения и возможной концентрации финансовых ресурсов в целях обеспечения решения ключевых задач ГП-2 в случае недостаточности объемов ее финансирования при реализации тех или иных рисков. При этом отмечается, что снижение этого риска возможно за счет методической и консультационной поддержки регионов с недостаточным потенциалом управления и финансовым обеспечением (см. заключение Счетной палаты РФ от 10.10.2013 № ЗАМ-31/01 на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»²⁴⁶).

Банк России применительно к своей сфере деятельности также отмечает, что обеспечение сохранности резервных валютных активов достигалось за счет применения комплексной системы управления рисками, основанной на использовании высоконадежных инструментов финансового рынка, предъявления высоких требований к надежности контрагентов и ограничения рисков на каждого из них в зависимости от оценок его кредитоспособности, а также проведения операций в соответствии с защищающими интересы Банка России договорами, заключенными с иностранными контрагентами²⁴⁷.

Наиболее нормативно урегулированной сферой управления рисками выступает таможенная деятельность. Таможенный кодекс Таможенного союза²⁴⁸ законодательно закрепляет термин «управление риском», под которым понимается систематическая работа по разработке и практической реализации мер по предотвращению и минимизации рисков, оценке эффективности их применения, а также по контролю за совершением таможенных операций, предусматривающая непрерывное обновление, анализ и пересмотр имеющейся у таможенных органов информации (п. 11 ст. 127).

Отсутствие единого подхода к процессу управления рисками ведет к формированию множества изолированных систем управления рисками в

²⁴⁵ Речь идет о Государственной программе РФ «Развитие образования» на 2013–2020 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 15.05.2013 № 792-р (утратило силу) (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»).

²⁴⁶ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴⁷ См.: Годовой отчет Банка России за 2014 год. С. 60–61.

²⁴⁸ См.: СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

рамках отдельно взятого субъекта и не позволяет развивать процесс коммуникации риска, под которым понимается необходимый и целенаправленный процесс обмена сведениями о различных видах риска между заинтересованными сторонами²⁴⁹ в целях устойчивого развития государства.

Управление рисками должно быть основано на следующих постулатах: своевременность и быстрота принятия решения; адекватность и соразмерность принимаемых мер по нивелированию потенциальных (реальных) рисков и угроз; последующий анализ и мониторинг ситуаций в целях совершенствования управления рисками, в том числе заимствование лучших практик по управлению рисками в иных сферах, как внутри государства, так и в зарубежных странах.

При обеспечении финансовой устойчивости уполномоченные субъекты обязаны предвидеть все возможные риски и угрозы в целях их предотвращения или уменьшения их последствий, а также необходимость осуществления рискованной деятельности для достижения таковой (насколько достижение цели будет оправдывать средства и соразмерность их применения).

Все больше органов государственной власти внедряют риск-ориентированные подходы при осуществлении отдельных направлений финансовой деятельности. Необходимо отметить, что опыт риск-ориентированного планирования успешно применяется в контрольной деятельности многих зарубежных стран, в том числе Великобритании, Португалии, США. Наибольшее распространение применения риск-ориентированного подхода в финансовой деятельности Российской Федерации и открытость для понимания подконтрольными субъектами получил таможенный (см. Концепцию системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации, гл. 18 ТК ТС, ст. 162 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации») и налоговый (см. Концепцию системы планирования выездных налоговых проверок) контроль. К сожалению, следует заметить, что, несмотря на внедрение риск-

²⁴⁹ См.: Вишняков Я. Д., Радаев Н. Н. Общая теория рисков. М. 2007. С. 235.

ориентированного подхода в бюджетный контроль, до настоящего времени отсутствует единая правовая концептуальная основа его применения. Как показывает мировой опыт, а также опыт применения такого планирования в отдельных сферах деятельности в Российской Федерации²⁵⁰, внедрение риск-ориентированного подхода реализуется путем присвоения подконтрольным субъектам различной степени опасности (рискованности) их деятельности на основе множества критериев. В этой связи заслуживает внимания и поддержки опыт работы ФНС России по внедрению общедоступных критериев самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемых налоговыми органами в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок (см. прил. 2 к приказу ФНС России «Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок»). Эти критерии являются открытыми, общедоступными, компактными и повышают прозрачность, объективность и антикоррупционность контрольных мероприятий, проводимых налоговыми органами.

Обоснованным представляется заимствование данного опыта и в бюджетную сферу при осуществлении бюджетного контроля, что позволит отразить системный подход к планированию контрольных мероприятий²⁵¹.

Одним из возможных способов выявления и оценки уровня рисков на более глобальном уровне (для государства в целом) являются модели ОЭСР²⁵², а также рейтинги международных рейтинговых агентств, например таких, как *Moody's Investors Service*, *Fitch Ratings* и *Standard & Poor's*, и национальных рейтинговых агентств и служб (Эксперт-РА, *Moody's Interfax Rating Agency*, *EA-Ratings*, Национальное рейтинговое агентство и др.).

Такие рейтинги, как правило, необходимы инвесторам (потенциальным или реальным) государства. Суть методики ОЭСР — классификация стран в

²⁵⁰ Например, в сфере государственного портового контроля, в системе обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов, в системе обеспечения гидротехнических сооружений и др.

²⁵¹ Подробнее см.: *Поветкина Н. А.* О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // *Финансовое право.* 2015. № 12.

²⁵² ОЭСР — организация, миссия которой заключается в выработке и проведении политики, которая будет способствовать росту экономического и социального благосостояния во всем мире.

одну из категорий от нуля до семи, где ноль подразумевает минимальный суверенный риск. Далее для каждой категории стран предусмотрено применение показателя минимального размера премии за риск²⁵³.

Риски оцениваются рейтинговыми агентствами²⁵⁴ путем выявления факторов риска по своей собственной методике. Например, методика *Moody's* заключается в количественном анализе уровня суверенного риска, включает исследование шести основных факторов, характеризующих возможности государства выполнять свои обязательства в срок и в полном объеме. Это ликвидность (характеристика текущей способности обслуживания долга, в том числе величина резервов); экономическая и социальная стабильность; уровень финансовой стабильности в статике, динамике и с элементами прогноза; платежный баланс²⁵⁵; финансовые стимулы; и размер и обслуживание внешнего и внутреннего долга²⁵⁶.

Постоянство и неизбежность присутствия рисков (угроз) в функционировании финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости позволяют с уверенностью констатировать нецелесообразность, а порою и невозможность их устранения с помощью так называемых ситуационных средств, характерных для спонтанных решений. Как показывает практика, эффективность принятия решений зависит от готовности уполномоченных органов своевременно и правильно принять решение и применить оптимальные правовые средства. В этой связи все большее значение

²⁵³ В категории «0» классифицируются страны ОЭСР с высоким показателем валового национального дохода на душу населения в размере 12 196 дол. США в год (согласно определению Всемирного банка на ежегодной основе). Суверенные оценки для остальных стран определяются по методологии классификации странового риска, которая состоит из двух составляющих: 1) количественная модель оценки странового риска — оценка странового риска, включающего в себя три группы индикаторов риска: опыт обслуживания обязательств страны, финансовой и экономической ситуации. Данная модель состоит из различных этапов, включающих оценку трех групп показателей риска, в дальнейшем производится комбинация показателей и определение удельного веса индикатора риска. В случае необходимости для получения итоговых результатов может производиться корректировка количественной модели; 2) качественная модель оценки странового риска — оценка политического риска и других качественных факторов странового риска, не учтенных в количественной модели, в разбивке по странам для интеграции в итоговую модель.

²⁵⁴ О регулировании деятельности рейтинговых агентств // Деньги и кредит. 2009. № 7. С. 40–45.

²⁵⁵ О платежном балансе РФ подробнее см.: *Поветкина Н. А.* Платежный баланс Российской Федерации: правовой аспект // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12. С. 2771–2775.

²⁵⁶ См.: *Бабенко Н. С., Пашков Р. В., Юденков Ю. Н.* Мониторинг и оценка странового риска // Внутренний контроль в кредитной организации. 2013. № 1. С. 87–101

в управлении рисками приобретает планирование в финансовой сфере. В то же время не всегда представляется возможным предвидеть наиболее эффективные способы реагирования на непредвиденные события. При этом механизмы, которые уполномоченные органы используют для нивелирования последствий от различных рисков (угроз) и сохранения выбранного политического курса, не должны быть исключены из общей системы стратегического планирования в финансово-бюджетной сфере. Именно поэтому «решение этой проблемы частично заключается в понимании того, как надо действовать в случае непредвиденных обстоятельств, а также в наличии механизмов мониторинга и гибкого изменения многолетних бюджетов»²⁵⁷. В настоящее время наблюдается тенденция по развитию планирования и прогнозирования в бюджетной сфере именно с позиции качественного управления рисками. Так, в требованиях к бюджетному прогнозу — основному плановому документу в сфере публичных финансов на долгосрочный период — содержится требование об обязательном включении в него разделов, посвященных рискам, а именно: должны быть указаны риски и угрозы несбалансированности бюджетов бюджетной системы РФ, в том числе с учетом различных вариантов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период и иных показателей социально-экономического развития Российской Федерации, а также механизмы профилактики рисков реализации бюджетного прогноза (см. постановление Правительства РФ от 31.08.2015 № 914 «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период»²⁵⁸). Кроме этого, Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р²⁵⁹, также закрепляет требование по созданию системы управления бюджетными рисками, включающей формирование перечня рисков, оценку рисков по вероятности их наступления, степени их влияния, возможности управления

²⁵⁷ См.: Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами.

²⁵⁸ См.: СЗ РФ. 2015. № 37. Ст. 5138.

²⁵⁹ См.: Там же. 2014. № 2 (Ч. 2). Ст. 219.

рисками, а также комплекс мер по минимизации рисков и преодолению их последствий.

При этом необходимо учитывать, что возможны различного рода отклонения от государственных курсов внутренней или внешней политики, от показателей утвержденных целевых программ и планов, которые все чаще порождаются кризисными явлениями. Особенно болезненны последствия финансовых кризисов²⁶⁰ ввиду их трансграничного характера. Государство не всегда успевает к ним подготовиться и лишь поспешно применяет экстренные меры. Ю. А. Тихомиров справедливо предлагает наряду с программами социально-экономического развития подготовить специальные антикризисные планы в сфере законодательства, безопасности, поскольку тогда оценка рисков отклонений по определенным индикаторам позволит государству предвидеть подобные кризисные явления и своевременно реагировать на них²⁶¹.

Анализ рисков и угроз финансовой устойчивости Российской Федерации показывает, что они могут длительное время не проявляться в открытой форме, что не должно ослаблять внимание к решению конкретных проблем, которые в виде сигналов поступают от различных индикаторов. Перерастание угроз в кризис происходит из-за неэффективности управленческих решений. Каждая из таких угроз представляет собой определенную степень опасности для страны, что, в свою очередь, предопределяет приоритеты противодействия этим угрозам.

Значимость принятия решений по обеспечению эффективности управления рисками в механизме обеспечения финансовой устойчивости детерминирована одновременной сложностью функционирования и приоритетностью развития этого механизма.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

Риски (угрозы) — неотъемлемое явление, сопровождающее процесс функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой

²⁶⁰ О финансовых кризисах подробнее см.: *Комягин Д. Л.* К вопросу о финансовом кризисе // Публично-правовое регулирование экономических отношений : альманах / под ред. А. Н. Козырина. М. : Центр публично-правовых исследований, 2010. Вып. 2.

²⁶¹ См.: *Тихомиров Ю. А.* Государство. С. 178–179.

устойчивости Российской Федерации. Именно под действием рисков (угроз) проявляется такое свойство финансовой устойчивости, как способность восстанавливаться в первоначальное и стабильное состояние. Влияние рисков (угроз) — основание для дальнейшего развития и усовершенствования механизма обеспечения финансовой устойчивости.

Управление каждым из рисков предполагает использование специфических методов, способных снизить вероятность его наступления и интенсивность проявления. Вместе с тем возможно только системное регулирующее воздействие на группы рисков, проявляющихся в конкретных сферах. Это важнейшая функция государственной финансовой политики в условиях неустойчивости и турбулентности мировой экономики²⁶². Необходимо создание системы управления рисками (угрозами), влияющими на функционирование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости государства, включающей формирование перечня и классификатора рисков, описание рисков по степени их влияния на сбалансированность бюджета как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде, стандарта оценки рисков по вероятности их наступления, степени их влияния, разработку механизма управления рисками, комплекса мер по минимизации рисков и преодолению негативных последствий, связанных с их наступлением. При этом необходимо обеспечивать регулярность анализа и оценки рисков для обеспечения финансовой устойчивости и их использование в рамках долгосрочного бюджетного планирования.

Управление рисками включает в себя несколько этапов: прогнозирование, выявление, квалификацию, принятие решения, ликвидацию (либо уменьшение негативных последствий), предупреждение. Этот управленческий цикл имеет непрерывный характер и осуществляется уполномоченными органами параллельно с текущей финансовой деятельностью государства. В настоящее время специализированного государственного органа либо иной государственной структуры, созданной исключительно в целях управления

²⁶² См.: Слепов В. А., Арсланов А. Ф. Указ. соч. С. 80.

рисками в Российской Федерации, не существует. Все органы государственной власти осуществляют функции по управлению рисками в рамках своей основной компетенции и изолированно друг от друга, что не способствует эффективному и системному управлению рисками. Учитывая стратегическое значение обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, представляется целесообразным создание эффективной модели управления рисками, которое будет вменено в обязанность единому уникальному органу — правительственному центру (комиссии) по комплексному управлению рисками, который имел бы полномочия по сбору, обработке и анализу информации по различным направлениям деятельности государства, изучению мировых практик в целях формирования единой базы рисков, лучших практик по управлению ими, изучению причин возникновения и тенденций развития с последующим ее использованием в процессе управления рисками. Функционирование данного центра (комиссии) должно осуществляться на постоянной основе. Кроме этого, в каждом органе государственной власти и наиболее значимых учреждениях культуры, здравоохранения, науки и т. д. должны быть созданы внутренние подразделения по управлению рисками в конкретной сфере, руководители которых должны входить в правительственный центр (комиссию). Особое взаимодействие данного центра должно осуществляться с Советом национальной безопасности РФ. Существование такой системы позволит оказывать влияние на своевременное и объективное принятие решений уполномоченными органами и усилить процесс их предвидения и прогнозирования, качество планирования, которое играет ключевую роль в обеспечении финансовой устойчивости Российской Федерации.

В качестве универсальных правовых средств управления рисками, влияющими на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, можно выделить: мониторинг финансового законодательства и его правоприменения (в целях выявления рисков и своевременного реагирования на них); страхование различных объектов и сфер деятельности (в целях

покрытия материальных потерь при наступлении негативных последствий риска); лицензирование рискованных видов деятельности (осуществление дополнительного контроля со стороны государства в целях предупреждения наступления негативных последствий и необходимости последующей компенсации ущерба за счет средств бюджета); введение специальных правовых режимов и условий в сфере публичных финансов (например, особый порядок вступления в силу финансовых законов, иммунитет бюджета, обязанность по целевому и эффективному расходованию средств бюджета и т. д.); создание резервных фондов (в целях финансового обеспечения мер по предупреждению потенциальных последствий и (или) ликвидации наступивших последствий рисков).

На финансовую устойчивость влияют не только финансовые, но и правовые, управленческие, политические, информационные и другие риски. В зависимости от видов рисков можно выделить следующие способы их покрытия: материальные (финансовые) — за счет резервных фондов, золотовалютных резервов и т. д.; правовые — за счет совершенствования законодательства в необходимых сферах и его профессионального, точного, неукоснительного исполнения; политические — за счет достижения компромиссов. Некоторые авторы в отношении правовых рисков предлагают активно использовать формулу юридического прогнозирования в правовой сфере. Она включает в себя следующие составные элементы: объективную оценку существующего уровня правового регулирования, выявление ресурсов действующих регуляторов и обеспечение правовой преемственности; использование прогнозной информации для выявления позитивных и негативных тенденций правового регулирования; определение корреляции между социально-тематическими и правовыми целями; определение свойств будущего правового состояния; проектирование модельных правовых средств, используемых поэтапно для достижения тактических и стратегических целей; предвидение рисков и реальных отклонений от правовых моделей и регуляторов. Выбор оптимального

варианта правовых решений зависит от обоснованности критериев их оценки»²⁶³.

Только системный подход, направленный на предупреждение и минимизацию последствий рисков (угроз), а также на внедрение общих подходов (стандартов), специальных мер по обеспечению прозрачности и защиты наиболее уязвимых для рисков сегментов финансовой деятельности, позволит создать необходимый фундамент для обеспечения финансовой устойчивости государства.

²⁶³ Рыльская М. А. Риск как правовая категория // Правовые риски в системе публичного управления : кол. монография / под науч. ред. В. И. Авдийского, М. А. Лапиной. М. : Финансовый ун-т при Правительстве РФ, 2014. С. 19–20.

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРИНЦИПЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 2.1. Принципы функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации

Учитывая сложность и многоаспектность функционирования правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, необходимо существование единой, основополагающей базы, позволяющей направить функционирование данного механизма в русло достижения основной цели обеспечения финансовой устойчивости. Этим фундаментом и выступают принципы ее обеспечения, «основополагающие начала, правила и требования, выражающие наиболее существенные ее особенности»²⁶⁴, которые необходимо рассматривать в рамках единой системы управления публичными финансами, требующей постоянного динамичного развития и адаптации к меняющимся условиям и возникающим новым вызовам.

Принципы являются родовым и неотъемлемым элементом финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Принципы есть то фундаментальное начало, от которого начинается свое восхождение финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости государства, поскольку «познание движется от содержания к содержанию. Это движение вперед определяет себя, прежде всего, таким образом, что оно начинается с простых определений и что следующие за ними определенности становятся все богаче и конкретнее. Ибо результат содержит свое начало, и движение этого начала обогатило его новой определенностью»²⁶⁵. Общие принципы права относятся к таким

²⁶⁴ Химичева Н. И. Принципы российского финансового права // Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 44.

²⁶⁵ Гегель Г. Наука логики : в 3 т. М., 1972. Т. 3. С. 306.

юридическим категориям, которые неизбежно затрагивают глубинные вопросы природы, структуры и функционирования любой правовой системы²⁶⁶. Принципы права должны объективно отражать существующую реальность и составлять систему, познать которую значит найти ключ к эффективному «строительству» права, принимающему во внимание свойства и возможности «строительного материала» самого права²⁶⁷.

Наука финансового права находится в точке пересечения различных наук, является своеобразной «стыковой наукой»²⁶⁸. К. С. Бельский придерживается аналогичной позиции и указывает, что принципы, сформулированные экономической теорией, могут вполне эффективно использоваться юридической наукой, «поскольку наука финансового права находится в тесных “родственных связях” с политэкономией и финансовой наукой»²⁶⁹. При определении сущности права и его принципов Л. С. Явич отмечает, что «все наиболее существенные черты права и его принципов, их непосредственная предопределенность волей имущих классов, глобальность, суверенность, нормативность, формальная определенность, общезначимость, обязательность юридических установлений оказываются объективно обусловленными необходимостью, всеобщностью и значимостью для всего населения господствующего способа производства»²⁷⁰. Обосновывая превосходство экономической составляющей при формировании принципов права, автор отмечает, что «никакое принуждение со стороны государства, никакая государственная воля сами по себе не смогут обеспечить осуществление права, если законодательство не будет отражать потребности господствующего способа производства, если между непосредственным содержанием права и его глубинным материальным содержанием не будет достаточно соответствия. Из этого следует, что решающим показателем

²⁶⁶ См.: Капустин А. Я. Европейский союз: интеграция и право : монография. М. : Изд-во РУДН, 2000. С. 293.

²⁶⁷ См.: Алексеев С. С. Структура советского права. М. : Юрид. лит., 1975. С. 69.

²⁶⁸ См.: Годме П. М. Финансовое право. М. : Прогресс, 1975.

²⁶⁹ Бельский К. С. Финансовое право: наука, история, библиография. М. : Юрист, 1995. С. 16.

²⁷⁰ Явич Л. С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М., 1978. С. 16.

реальности права и его принципов является экономический фактор, объективные законы его бытия»²⁷¹.

Развивая данную позицию, И. Н. Сенякин отмечает: «Принципы права всегда отражают посредством законодательного оформления приоритеты государства, объективные закономерности общественного развития общества»²⁷². Иначе говоря, рассматривая проблемы финансовой устойчивости как изначально экономической категории, нельзя не отметить роль и значение экономических принципов, формирующих экономическую составляющую финансовой устойчивости Российской Федерации²⁷³. Следует согласиться с позицией С. Г. Келиной и В. Н. Кудрявцева, отмечавшими взаимосвязанность принципов с эпохой их возникновения: «...обычно выделяются и закрепляются в законе именно те основные начала правовой системы, которые имеют в данных социально-экономических и политических условиях наиболее важное, а подчас и решающее значение»²⁷⁴. В этой связи можно сделать вывод, что принципы обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации обусловлены экономическими, политическими и социальными явлениями, потребностями и закономерностями общественного развития и требуют нормативного закрепления. В настоящее время складывается положительная тенденция в этом направлении. В частности, проект новой редакции БК предлагает новый принцип бюджетной системы РФ, связанный с исследуемой нами темой, — принцип сбалансированности и устойчивости бюджета²⁷⁵.

²⁷¹ Явич Л. С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). С. 31–32.

²⁷² Сенякин И. Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 129–130. Аналогичной позиции придерживается и В. М. Сырых (см.: Сырых В. М. Логические основания общей теории права : в 2 т. Т. 1 : Элементный состав. М., 2000. С. 63).

²⁷³ Например, стабильность и надежность экономических прогнозов, стабильность и предсказуемость бюджетной и налоговой политики, создание и поддержание необходимых финансовых резервов, соблюдение фискальных правил систематический анализ и оценка рисков, плановости, полезности и др.

²⁷⁴ Келина С. Г., Кудрявцев В. Н. Принципы советского уголовного права. М. : Наука , 1988. С. 16.

²⁷⁵ Под ним понимается принцип сбалансированности и устойчивости бюджета, означающий, что: 1) при планировании бюджета используются реалистичные показатели прогноза социально-экономического развития; 2) планирование бюджета осуществляется при разработке и корректировке бюджетного прогноза на долгосрочный период с оценкой долгосрочных финансовых последствий принимаемых решений; 3) законодательно установлены и соблюдаются стабильные правила (ограничения) общего объема расходов и (или) дефицита бюджета, позволяющие надежно обеспечить расходы бюджета доходами и источниками финансирования бюджета; 4) принятие новых расходных обязательств осуществляется при условии обеспечения гарантированного и безусловного исполнения действующих расходных обязательств; 5) обеспечивается поддержание объема и структуры государственного (муниципального) долга, исключаящих

Учитывая значимость и потенциал принципов права вообще и принципов финансового права в частности, отсутствие нормативной дефиниции понятия «принцип»²⁷⁶ объясняет огромный интерес ученых к их доктринальному анализу и изучению²⁷⁷.

Принципы как хорошая система первоначальных утверждений (аксиоматическая система) должны удовлетворять ряду требований: содержательность, формальная непротиворечивость, дедуктивная полнота, взаимонезависимость²⁷⁸. Содержание какого-либо одного принципа не может полностью сводиться к содержанию другого элемента либо полностью поглощаться им²⁷⁹, кроме этого, для принципов права характерно также практическое и образовательное значение, посредством которого обеспечивается единство сферы правового регулирования²⁸⁰.

Следует поддержать позицию Р. В. Пузикова, который отмечает большое научное и практическое значение принципов, поскольку они выражают сущность права, определяют характер толкования и применения норм права, обеспечивают разрешение дел, возникших из отношений, не урегулированных нормами права, позволяют повысить эффективность правовой политики, имеют огромное воспитательное значение, играют важную роль в формировании

неисполнение долговых обязательств и необходимость их реструктуризации (ст. 16 проекта) (по материалам Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ).

²⁷⁶ В подп. 3.6.1 Рекомендаций по подготовке и оформлению проектов федеральных законов, подготовленных Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (см. письмо Минюста России от 23.02.2000 № 1187-ЭР), указана характеристика содержания предписания — принципа, в котором должны быть закреплены исходные, руководящие нормативные положения общего характера, имеющие значение для отдельной отрасли, подотрасли, института права или права в целом.

²⁷⁷ См., напр.: Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько ; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права. Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010; *Гаджиев Г. А.* Конституционные принципы рыночной экономики: (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М. : Юристъ, 2004; *Лаврусъ С. Ю.* Реализация принципов права в юридической практике : дис. ... канд. юрид. наук. Казань. 2005; *Смирнов Д. А.* Принципы современного российского налогового права : монография / под ред. Н. И. Химичевой. М. : Юрлитинформ, 2009; *Подшибякина А. А.* Обоснование иерархии в системе принципов финансового права // Финансовое право. 2013. № 1. С. 39–44; *Соколова Э. Д.* Система принципов финансового права // Финансовое право. 2012. № 8. С. 7–8; *Поветкина (Самойлова) Н. А.* Принципы бюджетной системы РФ // Бюджетное право : учебник / под ред. Н. А. Саттаровой. М. : Деловой двор, 2009; *Селюков А. Д.* Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2012. № 6; Принципы финансового права : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Харьков, 19–21 апреля 2002 г.). Харьков : Право, 2002; *Комягин Д. Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. № 4. С. 19–31 и др.

²⁷⁸ См.: *Егоров С. Н.* Аксиоматические основы теории права. СПб., 2001. С. 8, 18–23.

²⁷⁹ См.: *Добровольская Т. Н.* Принципы советского уголовного процесса. М. : Юрид. лит., 1971. С. 33.

²⁸⁰ См.: *Шепенко Р. А.* Международные налоговые правила: диалог о принципах права // Финансовое право. 2011. № 5.

правосознания граждан²⁸¹. В. М. Реуф также отмечает, что «на основе принципов можно судить не только о праве в целом, его сути, но и о тенденциях его дальнейшего развития»²⁸². Следует констатировать, что принципы имеют многогранную форму проявления и могут быть свойственны как самому процессу, деятельности — правотворчеству, правоприменению, правосознанию, так и результатам этого процесса, например закону, подзаконным, правоприменительным актам и т. д.

Однако, несмотря на большой интерес ученых к проблемам принципов, до настоящего времени ни в доктрине права, в том числе финансового, ни в законодательстве однозначно не решен вопрос ни об определении понятия, ни об их систематизации. К настоящему времени единого понятия принципов не сформировалось. Более того, существует множество определений данного понятия: это и «некие устоявшиеся основы правового сознания и главные направления правовой политики»²⁸³, и «исходные, определяющие идеи, положения, установки, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения и функционирования права»²⁸⁴, и «основные руководящие начала, идеи, раскрывающие сущность права и характеризующие его как специфический социальный регулятор»²⁸⁵, и «средство установления и поддержания порядка в той или иной сфере правового регулирования»²⁸⁶, и др. Принципы — фундамент, на которых строится и которыми пронизана вся правовая система во всех ее проявлениях, и данное множество подходов, а порою и их противоречивость есть негативное проявление развития финансово-правовой науки, не способствующее ни качественному законотворчеству, ни четкому правопониманию и эффективному и ответственному

²⁸¹ См.: Пузииков Р. В. Доктринальное осмысление понятия, места и роли принципов права в современной правовой политике // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. С. 86–87 и др.

²⁸² Реуф В. М. Специально-юридические принципы права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004. С. 11–12.

²⁸³ Керимов Д. А. Методология права. М., 2000. С. 357.

²⁸⁴ См.: Байтин М. И. О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. 2000. № 3. С. 4–15.

²⁸⁵ Власенко Н. А. Теория государства и права : учеб. пособие. 2-е изд., перераб., доп. и испр. М. : Проспект, 2011. С. 138.

²⁸⁶ Комягин Д. Л. Принципы формирования военного бюджета // Публичные финансы и финансовое право : сб. науч. тр. к 10-летию кафедры финансового права Высшей школы экономики / под ред. А. Н. Козырина. М. : НИУ ВШЭ, 2012.

правоприменению в указанной сфере. В качестве иллюстрации приведем пример неоднозначности подходов к определению такого явления, как федерализм. Одни авторы выделяют его именно как базовый самостоятельный принцип финансовой деятельности и финансового права²⁸⁷, другие авторы, наоборот, рассматривают его (бюджетный федерализм. — *Н. П.*) как явление, основанное на принципах²⁸⁸.

Очевидно, осознавая проблему неоднозначных и противоречивых подходов к разработке и реализации основных начал (принципов), Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства утвердила Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти (протокол заочного голосования от 26.12.2013 № АМ-ПЗ6-89пр)²⁸⁹. Следует констатировать, что, поскольку эта проблема лежит в научной плоскости, достичь такого же единообразного научного подхода к пониманию принципов как ключевых идей, которых не может быть множество, в ближайшее время не представляется возможным.

На данную проблему обращают внимание и теоретики права, и ученые, занимающиеся отраслевыми науками. Так, А. Ф. Черданцев отмечает, что выделение в праве тех или иных норм либо руководящих идей, конкретизированных в детальных нормах в качестве принципов, в определенной мере имеет оценочный характер. Этим отчасти можно объяснить то, что разные авторы приводят разные перечни принципов права или других правовых явлений. Каждый автор стремится внести свой вклад в разработку системы принципов и зачастую называет какие-то другие принципы, не отмеченные ранее²⁹⁰. До сих пор юридическая наука не

²⁸⁷ См.: *Горбунова О. Н.* Принципы финансового права // Финансовое право : учебник. 3-е изд., перераб и доп. / отв. ред. О. Н. Горбунова. М., 2006. С. 36–38.

²⁸⁸ См., напр.: *Лавров А.* Проблемы становления и развития бюджетного федерализма в России // Федеральный образовательный портал «Экономика. Социология. Менеджмент». URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/733/646/1219/001.LAVROV.pdf> (дата обращения: 05.05.2016); *Крохина Ю. А.* Актуальные проблемы становления бюджетного федерализма в России // Вестник Саратовской государственной академии права. 1998. № 2; *Фадеев Д. Е.* Бюджетный федерализм: дефиниция и принципы // Юрид. мир. 2002. № 6 и др.

²⁸⁹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹⁰ См.: *Черданцев А. Ф.* Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012. С. 136.

пришла к единому мнению о количестве и содержании даже основных принципов права. Это объясняется многими причинами, прежде всего тем, что выбор определенных положений в качестве принципов права связан с оценочными процессами. Оценки же, как известно, меняются в зависимости от субъекта и времени²⁹¹. Анализ законодательства позволяет сделать вывод об абсолютной множественности принципов, закрепленных в нормативных правовых актах, регулирующих различные сферы деятельности (см. ст. 3–7 УК²⁹² (принцип законности, принцип равенства граждан перед законом, принцип вины, принцип справедливости, принцип гуманности); гл. IV Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»²⁹³ (принципы конституционного судопроизводства); ст. 1 ЗК²⁹⁴ (основные принципы земельного законодательства); ст. 94 ТК ТС (принципы проведения таможенного контроля); гл. 2 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»²⁹⁵ (принципы деятельности полиции); гл. 2 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»²⁹⁶ (основные принципы охраны здоровья); ст. 2 ГСК²⁹⁷ (принципы градостроительной деятельности); ст. 8 УИК²⁹⁸ (принципы уголовно-исполнительного законодательства) и многие другие). В связи с этим принципы можно рассматривать как обязательный элемент правовой системы, в то же время их множественность затрудняет формирование единых подходов к их пониманию, разработке и реализации.

При этом заслуживает поддержки позиция С. Ю. Лаврус, которая, анализируя специфику принципов права как особых идей, при выделении ряда

²⁹¹ См.: Черданцев А. Ф. Указ. соч. С. 264.

²⁹² См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

²⁹³ См.: Там же. 1994. № 13. Ст. 1447.

²⁹⁴ См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Там же. 2001. № 44. Ст. 4147.

²⁹⁵ См.: Там же. 2011. № 7. Ст. 900.

²⁹⁶ См.: Там же. 2011. № 48. Ст. 6724.

²⁹⁷ См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Там же. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 16.

²⁹⁸ См.: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // Там же. 1997. № 2. Ст. 198.

признаков исследуемой категории приходит к выводу о том, что «принципов права не может и не должно быть много»²⁹⁹.

В современной науке наблюдается тенденция снижения роли принципов как базовых основ формирования, функционирования и развития как права, так и различных сфер деятельности. Анализ нормативных актов показывает, что законодатель довольно «спокойно» относится к качественному наполнению содержания принципов, в результате чего их роль и значение «обнуляются». Свободная интерпретация и квалификация какого-либо общего положения в качестве принципа приводит к утрате такого признака принципа, как его фундаментальность (который не оспаривается ни одним из ученых, исследовавших сущность принципа), размытию границ применения принципов и нивелированию их роли в праве как в целом, так и применительно к теме нашего исследования — в правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Анализ научной литературы и нормативных актов позволяет с уверенностью утверждать, что к настоящему времени выработано множество оснований, лежащих в основе классификации принципов, в том числе финансового права, что, как следствие, порождает значительное видовое многообразие принципов. При этом какого-либо единства или системы в формировании данных оснований, к сожалению, не удается определить, хотя попытки построения иерархии в системе принципов финансового права предпринимались³⁰⁰.

В правовой науке общепринятой и устоявшейся является классификация принципов на общеправовые, способствующие единству и стабильности всей правовой системы и, как правило, основанные на конституционных нормах (законность, гласность, справедливость и др.), межотраслевые, характерные для нескольких отраслей права, сфер деятельности (презумпция невиновности, принцип баланса частных и публичных интересов и др.), и отраслевые

²⁹⁹ Лаврусъ С. Ю. Реализация принципов права в юридической практике : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 13.

³⁰⁰ См.: Подшибякина А. А. Указ. соч. С. 39–44.

(специальные), заложенные в основе отдельной отрасли права, сферы деятельности.

При этом все принципы права являются взаимосвязанными, взаимообусловленными, образующими единую систему принципов, связывающую все право в единую конструкцию.

Общеправовые исследования принципов финансового и бюджетного права представлены в работах Л. К. Вороновой³⁰¹, Е. Ю. Грачевой³⁰², Е. А. Ровинского³⁰³, Э. Д. Соколовой³⁰⁴, Н. И. Химичевой³⁰⁵ и других авторов.

Изучением принципов подотраслей, институтов финансового права, финансовой деятельности, деятельности ключевых субъектов финансового права занимались О. В. Болтинова³⁰⁶, Д. Л. Комягин³⁰⁷, В. Е. Кузнеченкова³⁰⁸, Х. В. Пешкова³⁰⁹, Д. А. Смирнов³¹⁰ и многие другие исследователи.

Нельзя не согласиться с позицией Н. И. Химичевой, отмечающей, что в принципах финансового права отражаются и конкретизируются правовые принципы общего характера, на основе которых действуют принципы его подотраслей и институтов с соответствующей конкретизацией³¹¹, однако в случае значительного «разветвления» и отделения от родового (первоначального) принципа возникает опасность утраты их сущности как принципов права.

Основой правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации является Конституция, в которой устанавливаются ключевые

³⁰¹ См.: *Воронова Л. К.* Общие принципы финансового права и его институтов // Принципы финансового права : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Харьков, 19–21 апреля 2002 г.). Харьков, 2012. С. 49.

³⁰² См.: *Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева.* М. : Проспект, 2014. С. 30–33.

³⁰³ См.: *Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 21–30.

³⁰⁴ См.: *Соколова Э. Д.* Указ. соч.

³⁰⁵ См.: *Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева.* 4-е изд., перераб. и доп. М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2011. С. 46–54.

³⁰⁶ См.: *Болтинова О. В.* К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7.

³⁰⁷ См.: *Комягин Д. Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина.

³⁰⁸ См.: *Кузнеченкова В. Е.* Принцип системности — основа государственного и муниципального финансового контроля // Финансовое право. 2010. № 3.

³⁰⁹ См.: *Пешкова Х. В.* Принципы бюджетного права и бюджетное устройство России // Финансовое право. 2010. № 11; *Ее же.* Принципы бюджетного процесса (на основе обзора бюджетной практики) // Там же. 2008. № 10.

³¹⁰ См.: *Смирнов Д. А.* Указ. соч.

³¹¹ См.: *Химичева Н. И.* Принципы российского финансового права. С. 44–51.

принципы государственного устройства и осуществления государственной власти. Из них основополагающими для обеспечения финансовой устойчивости являются: принцип провозглашения Российской Федерации социальным государством, принцип разделения властей, принцип разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов, принцип равноправия субъектов РФ. При этом следует заметить, что Основной закон ничего не говорит о финансовой устойчивости и не отражает каких-либо ее базовых принципов, оставляя правовое регулирование этого вопроса отраслевому (финансовому) законодательству.

Ключевой характеристикой принципов, закрепленных в конкретных нормах финансового права (или логически вытекающих из анализа совокупности норм), является их общеобязательность (например, гарантией обязательности соблюдения принципа целевого использования бюджетных средств выступает институт ответственности за его несоблюдение, установленный уголовным (ст. 285.1, 285.2 УК), административным (ст. 15.14 КоАП³¹²) и бюджетным (ст. 306.4 БК) законодательством; кроме этого, в Классификаторе нарушений, выявляемых в ходе государственного финансового контроля (одобрен Коллегией Счетной палаты РФ от 26.06.2009 (протокол № 32К (669)³¹³, Счетной палатой РФ несоблюдение принципов, установленных БК, относится к нарушениям бюджетного законодательства (не обеспеченным, однако, мерами государственного принуждения).

Реализация принципов обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации не должна быть изолирована от реализации международных принципов деятельности межгосударственных объединений, в которых Россия является участницей, в частности Шанхайской организации сотрудничества³¹⁴,

³¹² См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

³¹³ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс». Является информационно-справочным документом и предназначен для использования инспекторами Счетной палаты РФ при подготовке и проведении контрольных мероприятий.

³¹⁴ Подробнее см.: *Капустин А. Я.* Международно-правовые принципы деятельности Шанхайской организации сотрудничества / Шанхайская организация сотрудничества: новые приоритеты развития : монография / Т. Я. Хабриева [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : ИНФРА-М, 2015. С. 55–90.

БРИКС³¹⁵, а также общепризнанных принципов международного права³¹⁶. Согласно анализу, представленному в Докладе о мировом развитии 2014 «Риски и возможности, управление рисками в интересах развития», для повышения качества социальной защиты, общественных благ и государственной политики, имеющих основополагающее значение для содействия осуществляемому людьми управлению рисками, государство может руководствоваться в своих действиях несколькими ключевыми принципами. Эти принципы основываются на международном передовом опыте, актуальны для различных видов риска и различных стран. Однако их следует адаптировать к существующим условиям. Хотя на первый взгляд эти принципы могут показаться бесспорными, в ходе их практического применения могут возникать определенные противоречия и требоваться компромиссы, что усложняет их претворение в жизнь. Итак, к ним отнесены следующие постулаты: 1) избегать создания неопределенности или ненужных рисков; 2) создавать надлежащие стимулы, побуждающие людей и учреждения к самостоятельному планированию и подготовке, избегая при этом перекладывания рисков и потерь на других; 3) ориентироваться на долгосрочную перспективу в вопросах управления рисками при создании институциональных механизмов, не ограниченных рамками политических циклов; 4) повышать гибкость в рамках четкой и предсказуемой институциональной структуры; 5) защищать уязвимые слои населения, создавая при этом стимулы для роста их экономической активности при сохранении устойчивости бюджета³¹⁷. С данными позициями коррелируются и принципы, закрепленные в Кодексе финансовой стабильности

³¹⁵ Подробнее см.: *Капустин А. Я.* Международно-правовые принципы деятельности Шанхайской организации сотрудничества.

³¹⁶ См., напр., принципы, закрепленные в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (принята 24 октября 1970 г. Резолюцией 2625 (XXV) на 1883-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) (см.: Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на двадцать пятой сессии. 15 сентября — 17 декабря 1970 года. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Двадцать пятая сессия. Нью-Йорк : Организация Объединенных Наций, 1971. С. 151–155), в Декларации принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях (Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (подписан в г. Хельсинки 1 августа 1975 г.) (см.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. М., 1977. С. 544–589) и др.

³¹⁷ См.: Доклад о мировом развитии 2014 «Риски и возможности, управление рисками в интересах развития». С. 41–43.

Великобритании (*The Code for Fiscal Stability*³¹⁸). Это принципы прозрачности (*the principle of transparency*), ответственности (*the principle of responsibility*), эффективности (*the principle of efficiency*), справедливости (*the principle of fairness*), стабильности (*the principle of stability*).

Проблемы необходимости выработки единых начал (принципов) в сфере публичных финансов носит не только теоретический характер, но и имеет практическое выражение, выходящее за пределы нашего государства. Так, еще в 2006 г. данная проблематика обсуждалась на встрече министров финансов многих государств³¹⁹. В представленном документе было отмечено, что «в условиях глобализации экономики эффективное и ответственное управление общественными финансами имеет фундаментальное значение для всех стран с точки зрения обеспечения устойчивости национальных бюджетных систем, а также общей финансовой безопасности и устойчивого экономического роста. Исходя из накопленного за последние годы коллективного опыта в области управления общественными финансами, включая результаты бюджетных реформ, к обсуждению предлагается инициатива по развитию и применению общепризнанных, динамичных и гибких принципов, стандартов и критериев эффективного и ответственного управления общественными финансами»³²⁰. При этом необходимо обратить внимание на цель инициативы, заключающейся в согласовании общего понимания основного содержания данных принципов. Итак, базовыми принципами эффективного и ответственного управления общественными финансами предлагается считать: 1) принцип финансовой (налогово-бюджетной) прозрачности; 2) принцип стабильности и долгосрочной устойчивости бюджетов; 3) принцип эффективной и справедливой системы межбюджетных отношений; 4) принцип консолидации бюджета и бюджетного

³¹⁸ См.: Всемирный банк : сайт. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/> UK-CodeFiscalStability.pdf (дата обращения: 05.05.2016).

³¹⁹ Министр финансов РФ А. Л. Кудрин 9–10 июня 2006 г. на встрече министров финансов стран «Группы восьми» в г. Санкт-Петербурге представил принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами, которые были обсуждены в расширенном формате с участием приглашенных министров финансов Австралии, Бразилии, Индии, Китая, Нигерии, Южной Кореи, Генерального секретаря Международного энергетического агентства, Генерального секретаря ОЭСР, Директора-распорядителя МВФ, Комиссара ЕС по экономике и финансам, министра финансов страны — председателя в ЕС — Австрии, Президента Всемирного банка.

³²⁰ Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами.

процесса; 5) принцип среднесрочного финансового планирования; 6) принцип бюджетирования, ориентированного на результаты; 7) принцип эффективного финансового контроля, отчетности и мониторинга³²¹. В дальнейшем данные положения нашли свое отражение и в деятельности Минфина России. Так, в качестве ключевых принципов эффективного и ответственного управления государственными финансами — ориентиров для своей деятельности в финансовой сфере Минфин России закрепляет: открытость деятельности органов государственной власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов; планирование и исполнение текущих и капитальных расходов, бюджетных программ в рамках единых процессов и процедур; рассмотрение бюджета и организацию бюджетного процесса как формы (способа) исполнения расходных обязательств; отражение всех доходов и расходов на едином счете, без увязки определенных видов доходов с теми или иными направлениями расходов и отсутствие в бюджетной системе внебюджетных фондов (за исключением законодательно созданных фондов социального страхования, а также стабилизационных (резервных) фондов и фондов будущих поколений); наличие и применение формализованных методов оценки полной стоимости расходных обязательств; наличие и соблюдение правил и процедур определения ресурсов для принятия новых обязательств в рамках принятых бюджетных предпосылок и ограничений; рассмотрение и утверждение законодательными органами бюджетной отчетности до рассмотрения проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период³²². Реализация указанных принципов осуществляется путем подготовки проектов федеральных законов и нормативных актов Правительства РФ по вопросам бюджетного планирования, подготовки и принятия нормативных правовых актов Минфина России, осуществления экспертизы проектов нормативных правовых актов, устанавливающих и (или)

³²¹ См.: Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами.

³²² См.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2014 год и плановый период 2015–2017 годов // Министерство финансов Российской Федерации : сайт. URL: http://minfin.ru/common/img/uploaded/library/2014/04/main/Rash_kolleg_2014.pdf (дата обращения: 05.05.2016). С. 71.

вносящих изменения в состав и объем расходных обязательств Российской Федерации.

Таким образом, правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации базируется на принципах-идеях, которые разработаны доктриной финансового (бюджетного) права либо практикой деятельности уполномоченных органов и которые ложатся в основу формирования правосознания должностных лиц уполномоченных органов при реализации их компетенции, служат ориентиром для составления программных документов, являются рекомендательными к применению, но служат средством повышения качества и эффективности правоприменения.

Принципы обеспечения финансовой устойчивости определяют «формулу» построения, функционирования и развития отношений, складывающихся в процессе ее обеспечения, образуют фундамент для устойчивого развития государства, а также «программируют», формируют вектор деятельности уполномоченных органов и подчиняют ее общепризнанным требованиям и стандартам.

Учитывая, что правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости имеет сложную организацию, структуру, систему управления, не ограниченную рамками финансового права, остановимся на перечне принципов — основных положений, идей, пронизывающих весь финансово-правовой механизм и имеющих ключевое значение для формирования концепции обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Принцип социальной направленности функционирования механизма обеспечения финансовой устойчивости обусловлен закрепленным в Конституции РФ статусом Российской Федерации как социального государства. Впервые употребивший понятие социального государства Л. Фон Штайн указывал, что такое государство должно «поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной частной самоопределяющейся личности посредством своей власти. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех

своих граждан, ибо, в конечном счете, развитие одного выступает условием развития другого»³²³. Основная цель социального государства — обеспечить социальную ориентацию государственной политики, направленной на достижение социальной справедливости, социальной защищенности, социального партнерства и социальной солидарности внутри общества, на улучшение или стабильное обеспечение граждан достойным уровнем жизни, защиту их прав и свобод. Закрепление принципа социальной направленности обуславливает основную цель обеспечения финансовой устойчивости, а именно гарантирование фундаментальной ценности — реализации основных прав и свобод человека, закрепленных в Конституции. Именно обеспечение социальных гарантий является первоочередной задачей социального государства³²⁴. По справедливому мнению Т. Я. Хабриевой, «перед правотворческими органами стоит непростая задача: социальная политика и экономическая политика должны дополнять и усиливать друг друга»³²⁵.

Реализация именно этого принципа обуславливает существование так называемых «защищенных» статей бюджета, которые позволяют гарантировать сохранение полного объема финансирования по ним, а также в случае возникновения рисков и угроз позволяют гарантировать гражданам первоочередное принятие уполномоченными органами мер, направленных на обеспечение социальной стабильности (см., например, распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году»³²⁶).

Важнейшим принципом, определяющим теоретическую основу создания, функционирования и развития финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, является *принцип научности*. Реализация данного принципа позволяет говорить об этом

³²³ Stein L. von. *Gegenwart und Zukunft der Rechtig — und Staatswissenschaften Deutschlands*. Stuttgart, 1876.

³²⁴ Хабриева Т. Я. Российская конституционная модель социального государства // Конституция, закон и социальная сфера общества : материалы науч.-практ. конф. (Москва, 1 декабря 2008 г.). М. : ИЗСП : ИД «Юриспруденция», 2009. С. 4.

³²⁵ Там же. С. 9–10.

³²⁶ См.: Рос. газ. 2015. 2 февр.

механизме как о реальной, качественной и эффективно функционирующей системе. Эффективность, оптимальность, усиление социальной роли права тем выше, чем выше научная обоснованность его предписаний. Использование принципа научности позволяет ясно понимать цели и задачи какого-либо действия, осуществляемого в рамках функционирования финансово-правового механизма, четко осознавать объективную необходимость вмешательства в данный механизм, разрабатывать алгоритм действий (при достижении целей), определяемый внутренней логикой и имеющимися возможностями, использовать «правильные» методы и формы, выявлять закономерности тех или иных изменений и своевременно реагировать на них.

Эти позиции взаимосвязаны, так как реализация каждой из последующих обусловлена выполнением предыдущей, а каждая предыдущая позиция является необходимой базой для реализации последующей. При этом качество и успешность реализации принципа научности подтверждается практикой. Принцип научности отражает систему обратных связей в финансовой деятельности. Так, в процессе функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости, с одной стороны, необходимо использовать научно достоверные и проверенные практикой факты, что, с другой стороны, создает фундаментальную научную основу для последующего внедрения ее в практическую деятельность.

Принцип научности основывается на использовании объективных экономических, политических и других объективных законов развития и означает широкое использование современных методов управления, ориентацию на новейшие достижения науки и техники, передовой опыт, гибкость и оперативность в работе. Реализация принципа научности позволяет использовать мультидисциплинарные подходы к определению вектора развития данного механизма и оценке его качества. Научность предполагает использование не только новейших результатов теоретических исследований, но и применение проверенных методов, отвечающих целям разработки системы оценки эффективности.

Таким образом, построение данного механизма на основе научного познания гарантирует рассмотрение его с позиций объективности (реального отражения ситуации, происходящей в реальной жизни), всесторонности (требующей рассматривать конкретные отношения со всех сторон, во всем многообразии их проявлений, связей и корреляций с иными отношениями), историзма (позволяющего оценить сущность отношений с учетом эволюции их развития), конкретно-исторического подхода (способствующего отразить сущность отношений в динамике развития с учетом объективной реальности и временных рамок, в которых они развиваются)³²⁷.

Принцип системности предполагает рассмотрение механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации как единой системы. Целью использования системного подхода является достижение такого состояния реализации механизма, которое позволяет говорить о нем не как о наборе изолированных элементов этого механизма, когда функционирование отдельного элемента не дает целостного представления обо всем механизме, а как о едином комплексе элементов, взаимозависимых, взаимогарантирующих и взаимообеспечивающих. Именно с помощью системы элементов можно получить системное представление о состоянии элемента, его структуре, взаимосвязях составных частей и связях данного элемента с другими элементами. Принцип системности является ориентиром рассмотрения финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации как целостной системы и требует раскрытия его целостности, выявления многообразных типов связей в нем и организации их в единую модель³²⁸.

Принцип ответственного (качественного) управления. Ответственное управление публичными финансами лежит в основе усилий и стремлений любого государства, направленных на обеспечение стабильных и благоприятных условий для устойчивого развития и повышения

³²⁷ См.: Сырых В. М. Логические основания общей теории права. Т. 2 : Логика правового исследования (как написать диссертацию). М. : Юстицинформ, 2004. С. 36–49.

³²⁸ Более подробно данный принцип будет рассмотрен в следующем параграфе работы.

благополучия ее граждан. В условиях глобализации финансовых систем, подверженных воздействию множества непредсказуемых факторов, стабильные и устойчивые публичные финансы в каждом отдельном государстве могут внести существенный вклад в управление рисками (угрозами) и обеспечение не только всеобщей безопасности на глобальном уровне, но и прежде всего национальной безопасности государства.

Принцип ответственного (качественного) управления означает, что уполномоченные органы должны вести финансовую политику разумным образом и управлять публичными финансами и рисками, связанными с ними, исключительно в целях обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости государства. Данный принцип также означает, что необходимо стремиться осуществлять свои полномочия на профессиональном, высоко нравственном уровне и вести финансовую политику таким образом, чтобы учитывать финансовые последствия для будущих поколений, а также оценивать ее влияние на ныне существующее общество. По словам министра финансов России В. Н. Коковцева (1906–1913), «нет другой области, которая менее поддавалась бы новшествам, как область финансового управления, и нет другой области, в которой всякие неудачные эксперименты не проявляли своего губительного влияния так быстро, как эксперименты в области финансов»³²⁹.

Кроме этого, реализация данного принципа должна быть обеспечена гарантиями его соблюдения и включать самостоятельные механизмы, предусматривающие ответственность уполномоченных субъектов за результаты деятельности.

Принцип гласности (открытости, прозрачности) является не менее важным принципом финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: в процессе его реализации происходит не только ознакомление всех граждан государства с деятельностью уполномоченных органов в этой сфере, он является основой для реализации различных мероприятий по контролю за законностью, эффективностью и

³²⁹ Цит. по: Пушкарева В. М. История мировой и русской финансовой науки и политики. М., 2003. С. 6.

качеством этой деятельности. Данный принцип означает, что уполномоченные органы должны действовать открыто, опубликовывать достаточное количество информации, чтобы общество могло внимательно изучать направления их деятельности и оценивать состояние управления публичными финансами, и не должны засекречивать информацию, за исключением тех случаев, когда публикация информации может нанести существенный вред, например, национальной безопасности, обороне или международным отношениям Российской Федерации.

Гласность как принцип проявляется в том, что информация о планируемой и текущей деятельности органов, уполномоченных на обеспечение финансовой устойчивости, а также о ее результатах должна быть общедоступной. Таким образом, реализация принципа гласности (открытости) позволяет формировать общественное мнение о функционировании механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, повышает эффективность деятельности органов государственной власти с точки зрения достижения намеченных результатов, повышает заинтересованность граждан и способствует обеспечению национальной безопасности как стратегического и приоритетного направления развития для государства. Также реализация данного принципа проявляется во взаимодействии всех уполномоченных органов и позволяет обеспечить прозрачность функционирования финансово-правового механизма, которая предполагает открытость для общества информации о структуре и функциях органов управления, распределении между ними ответственности, характере и степени воздействия уполномоченных органов на финансовую сферу, задачах вырабатываемой финансовой политики, направлениях и перспективах развития государства.

Принцип гласности (открытости, прозрачности) является своего рода гарантией реализации принципа ответственного управления публичными финансами и предопределяет объективность принятия решений в этой сфере.

Принцип плановости (долгосрочности) и непрерывности (периодичности).

Планирование — это неотъемлемое явление общественной жизни, присущее человеческому обществу на всех этапах его существования³³⁰. Более того, именно для финансовой деятельности характерны и планирование, и непрерывность ее осуществления. Как отметил В. М. Иванченко, «неизбежность планирования доказана вековой практикой экономических отношений»³³¹. Данный принцип является основой устойчивого развития государства в глобальном масштабе и должен быть реализован в рамках финансово-правового регулирования. О необходимости выделения данного принципа свидетельствует и тот факт, что Е. А. Ровинский, один из классиков и основателей современного финансового права, при определении принципов финансовой деятельности государства делает акцент на общеправовых принципах права³³², присущих в том числе финансам, выделяя только один специфический принцип, присущий исключительно финансовой сфере, — принцип государственного планирования.

Долгосрочное бюджетное планирование³³³ рассматривается как «инструмент финансовой и экономической стабилизации»³³⁴, который ориентирован на усиление роли бюджета в обеспечении финансовой устойчивости Российской Федерации путем определения долгосрочных приоритетов в финансовой и бюджетной политике, выявление условий и факторов функционирования бюджетной системы, эффективное управление потенциальными и реальными рисками, включая правовые и финансовые.

Долгосрочное финансовое планирование в формате непрерывного «скользящего периода» позволяет обеспечить предсказуемость и стабильность

³³⁰ См.: Кудряшова Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования) : монография. М. : БИБЛИО-ГЛОБУС, 2013. С. 5.

³³¹ Иванченко В. М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М. : Наука, 2009. С. 12.

³³² Принцип полновластия народа, принцип равноправия национальностей и народностей принцип демократического централизма, принцип социалистической законности (см.: Ровинский Е. А. Указ. соч. С. 21–30).

³³³ В соответствии с ч. 1 ст. 170.1 БК долгосрочное бюджетное планирование осуществляется путем формирования бюджетного прогноза РФ на долгосрочный период.

³³⁴ См.: Нестеренко Т. Г. Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. 2007. № 1. С. 6–13.

финансовой (бюджетной) политики и ее правового регулирования. Непрерывность (периодичность) функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости достигается путем осуществления долгосрочного планирования и непрерывного и циклического финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, основана на общетеоретических циклах правового развития³³⁵.

Плановость как принцип правового механизма обеспечения финансовой устойчивости проявляется в том, что любое управленческое решение, мероприятие должно осуществляться в соответствии с заранее подготовленным планом, стратегией, концепцией (в настоящее время реализация данного принципа осуществляется путем формирования бюджетных прогнозов (см. ст. 25 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; ст. 170.1 БК; постановление Правительства РФ «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период»; Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года³³⁶), направлений бюджетной, денежно-кредитной (см. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов), налоговой (см. Основные направления налоговой политики на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов), таможенно-тарифной политики, основных направлений развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка РФ³³⁷), на основе которых разрабатываются «дорожные карты» их реализации. Организация деятельности уполномоченных органов должна осуществляться в соответствии с заранее поставленными целями и задачами для четкого, последовательного выполнения возложенных на них функций. Планирование обязательно должно быть, во-

³³⁵ О циклах правового развития подробнее см.: *Тихомиров Ю. А.* Циклы правового развития // Журнал рос. права. 2008. № 10.

³³⁶ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

³³⁷ В соответствии со ст. 45.3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России один раз в три года представляет в Государственную Думу проект основных направлений развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка РФ.

первых, непрерывным, т. е. происходящим циклично, воспроизводимым в рамках определенного периода, во-вторых, охватывающим все необходимые элементы финансово-правового механизма, т. е. учитывающим все возможные факторы, влияющие на функционирование этого механизма. Соблюдение принципа плановости дает возможность скоординировать работу уполномоченных органов на определенный период в зависимости от вида планирования (в нашем случае приоритетным является долгосрочное планирование, однако в некоторых случаях не исключается планирование краткосрочное и среднесрочное), грамотно и рационально распределить трудовые, материальные, финансовые ресурсы, необходимые для принятия и реализации решения, что обеспечивает его эффективность.

Долгосрочное бюджетное планирование позволяет: проанализировать вызовы и их последствия, которые могут возникнуть в перспективном периоде; оценить влияние ожидаемых изменений в экономике и демографической ситуации на состояние публичных финансов; объективно определить объемы ресурсов, требующихся для реализации приоритетных задач финансового развития; своевременно выявить необходимость реформирования бюджетной сферы с целью поддержания сбалансированности доходов и расходов бюджетов; своевременно выявить и предотвратить возможные риски и угрозы в финансовой сфере.

Долгосрочное планирование позволяет объективно оценить финансовые возможности государства и последствия принятия и реализации решений, повлекших возникновение новых или увеличение действующих расходных обязательств, а также оценить их влияние на сбалансированность и устойчивость бюджета на длительную перспективу³³⁸.

³³⁸ Особо следует отметить, что реализация правовых средств, направленных на обеспечение долгосрочного планирования, может быть временно приостановлена государством, что приводит к нивелированию всего положительного эффекта от их действия. Например, принят Федеральный закон от 03.11.2015 № 301-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2016 год”» (см.: СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6202), который приостанавливает действие п. 2 ст. 53 (в части ограничения срока по внесению изменений в законодательство, влияющее на изменение доходов бюджета) до 1 января 2016 г. (п. 1 ст. 2 названного Федерального закона).

Реализация вышеназванных принципов в совокупности обеспечивает целенаправленность и предметное содержание финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Принципы обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должны соблюдаться на протяжении всего цикла правового регулирования: от формирования идей о необходимости совершенствования правового механизма обеспечения финансовой устойчивости до установления и поддержания данного правового режима³³⁹.

§ 2.2. Системность как ключевой принцип обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации

Изучение финансовой устойчивости находится на стыке ряда общественных наук, прежде всего экономической и юридической. Корреляция права и экономики обуславливает повышенную роль присутствия и реализации принципа системности в сфере обеспечения финансовой устойчивости, поскольку именно «в системе знание связывается с другим знанием как члены одного целого. В системе знания не просто соседятся вместе, но образуют своего рода многочленный организм, в котором одна часть предполагает другую, а все вместе предполагают целое»³⁴⁰. По мнению Ю. А. Тихомирова, долгие годы законы и иные правовые акты как бы «десантировали» на социально-экономическую почву, а там с ними поступали весьма произвольно. Правовые нормы воспринимались как не связанные между собой фрагменты надстроечного порядка, не находившие своих путей к реальному воздействию на общественное поведение и деятельность органов и организаций и, в конечном счете, на состояние и развитие экономической, социальной и иных

³³⁹ В данном случае под циклом правового регулирования понимаются разработка и принятие нормы права, реализация нормы права (толкование, правоприменение), достижение результата реализации данной нормы (осуществляется путем правового мониторинга).

³⁴⁰ Бельский К. С. Философские методы познания финансового права // Право и государство: теория и практика. 2011. № 1 (73). С. 56.

сфер. Поэтому появилась потребность в определении системных механизмов правового регулирования, которые реально приводят в движение все или многие общественные явления и процессы³⁴¹. Суть системности в контексте нашего исследования заключается в рассмотрении этого явления не просто как способа разрешения противоречий, но прежде всего как самостоятельного системного явления, составляющего подчиненную часть общей системы общественных отношений. При этом следует понимать, что системный подход сам по себе не служит решением проблемы непосредственно, а является средством постановки проблемы и ее решения.

Проблема системных исследований различных явлений наиболее активно стала изучаться учеными различных направлений науки с середины XX в. За это время сформулировано большое количество разнообразных определений понятия «система». Только А. И. Уемов проанализировал их более 30³⁴². В словарях термин «система» определен как «объективное единство закономерно связанных друг с другом предметов, явлений, а также знаний о природе и обществе»³⁴³; «совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенное целостное единство»³⁴⁴. По мнению В. Н. Садовского, система — «упорядоченное определенным образом множество элементов, взаимосвязанных между собой и образующих некоторое целое единство»³⁴⁵. Схожей является позиция Ю. И. Дегтерева, определившего систему как «некоторое количество разнородных либо одинаковых элементов, объединенных связями таким образом, что обеспечивается целостная функция»³⁴⁶. Д. А. Керимов, говоря о системном анализе, отмечал, что «если попытаться определить наиболее общие формы понятия системного исследования, то можно сказать, что оно предполагает всесторонний анализ сложных динамических целостностей, части которых

³⁴¹ См.: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 137.

³⁴² См.: Уемов А. И. Системный подход и общая теория систем. М.: Мысль, 1978. С. 103–118.

³⁴³ Большая советская энциклопедия. 2-е изд. Т. 39. М., 1958. С. 158.

³⁴⁴ Философский энциклопедический словарь. 2-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1989. С. 584.

³⁴⁵ Садовский В. Н. Основания общей теории систем: логико-методологический анализ. М.: Наука, 1974. С. 98.

³⁴⁶ Дегтерев Ю. И. Системный анализ и исследование операций: учебник для вузов. М.: Высш. шк., 1996. С. 335.

(представляющих собой подсистемы данных целостной системы) находятся между собой в органическом единстве и взаимодействии»³⁴⁷. А. Д. Селюков определяет систему через ее противопоставление относительно схожему понятию — понятию «устройство». Так, он пишет, что «система означает, в отличие от устройства, два дополнительных свойства: взаимодействие элементов, обеспечивающее динамику их связи; целостность как качественное состояние взаимодействия, как новое качество, отсутствующее у взаиморасположенных, но не взаимодействующих между собой элементов, частей чего-нибудь»³⁴⁸. Привлекает к себе позиция Д. А. Сараева, отмечающего, что сущность системности состоит не только в умении описать бесконечное множество структур, но и в том, чтобы выделить из него... конечный вариант, необходимый и достаточный для реализации заданного отношения³⁴⁹. Таким образом, несмотря на множество определений, раскрывающих понятие системы, их содержание в целом сводится к анализу совокупности взаимосвязанных элементов, образующих целостность, обладающую определенными, характерными только ей, свойствами.

Именно в системности проявляется характеристика финансов, изложенная А. М. Бирманом и не теряющая актуальности и в современных реалиях. Так, он заметил, что финансы государства — это система сообщающихся сосудов, недобор или переизбыток средств в каком-либо звене финансовой системы приводит к тому, что систему начинает лихорадить в целом³⁵⁰. Соответственно, качество компонентов во многом предопределяет стабильность и качество связей и отношений в системе. И наоборот, устойчивость, экономичность связей предполагают надлежащее выполнение элементами своих функций. Это своего рода взаимообусловленный процесс³⁵¹.

Изучение понятия и сущности систем как таковых в рамках нашего исследования не является самоцелью. Это необходимо для уяснения сущности

³⁴⁷ Керимов Д. А. Методология права. М. : Аванета, 2001. С. 242.

³⁴⁸ Селюков А. Д. Принцип системности в бюджетном праве. С. 19–23.

³⁴⁹ См.: Сараев Д. А. Системный подход и общая теория систем: генезис и обоснование // Культура народов Причерноморья. 2006. № 83. С. 99.

³⁵⁰ См.: Бирман А. М. Очерки теории советских финансов. М., 1980. С. 173.

³⁵¹ См.: Власенко Н. А. Избранное. М. : Норма, 2015. С. 22.

финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости как явления в науке финансового права и дальнейшего применения системного подхода в целях совершенствования и развития данного механизма. При этом системность как ключевой принцип обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации не должен быть противопоставлен общелогическим системам.

На важность и необходимость использования системности (системного подхода, анализа) в различных исследованиях неоднократно обращалось внимание ученых при изучении методологических подходов в науке³⁵², и особенно в науке управления³⁵³. Именно принцип системности «заставляет» рассматривать различные проблемы с позиции системы. В свою очередь, необходимость именно системных исследований обусловлена потребностью целостного, системного изучения природных социальных явлений. Кроме этого, теоретические и практические знания достаточно специализированны, распадаются на отдельные части, таким образом, возникает практическая необходимость в их систематизации, а также в восстановлении общей картины общественных отношений. Именно эти задачи призваны реализовывать системные исследования³⁵⁴. «Специфика системного подхода определяется тем, что он ориентирует исследование на раскрытие объекта и обеспечивающих его механизмов, на выявление многообразных типов связей и сведение их в единую теоретическую целостность»³⁵⁵.

В литературе управленческие системы и основные понятия, ее характеризующие, подразделяют на две группы: первая включает понятия,

³⁵² См., напр.: *Блауберг И. В., Юдин Э. Г.* Становление и сущность системного подхода. М., 1973; *Блауберг И. В., Садовский В. Н., Юдин Э. Г.* Становление и сущность системного подхода. М., 1973; *Садовский В. Н.* Указ. соч.; *Уемов А. И.* Указ. соч.; *Афанасьев В. Г.* Системность и общество. М. : Политиздат, 1980; *Менделеев Д. И.* Границ познанию предвидеть невозможно М. : Сов. Россия, 1991 и др.

³⁵³ См., напр.: *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом (опыт системного исследования). М., 1973; *Его же.* Общество: системность, познание, управление. М., 1981; *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. М., 1997; *Оболонский А. В., Рудашевский В. Д.* Методология системного исследования проблем государственного управления. М., 1978; *Чиркин В. Е.* Система государственного и муниципального управления : учебник. М. : Юристъ, 2005 и др.

³⁵⁴ См.: *Макеева Е. М.* Система права Российской Федерации (вопросы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15.

³⁵⁵ *Кузнецов П. У.* Системные проблемы правового обеспечения информационной среды // Право и политика. 2001. № 6. С. 43–44.

входящие в определения системы и характеризующие ее строение (элемент, компоненты, подсистема, связь, структура, цель); вторая — понятия, характеризующие функционирование и развитие системы (состояние, равновесие, устойчивость, развитие)³⁵⁶. Построение финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости на основе принципа системности также предполагает и определенный понятийный фонд, и средства обеспечения, и субъектный состав, и концепцию развития. Реализация принципа системности позволяет учесть все многофакторные проявления финансовой устойчивости Российской Федерации, находящейся в сложной структуре отношений, существующих как внутри ее самой, так и в отношениях с иными, внешними системами (например, системами правового обеспечения социальной, информационной, управленческой сферы и т. д.).

Функционирование финансово-правового механизма на основе принципа системности позволяет более точно понять природу и сущность финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости. Методы системного подхода раскрывают дополнительный потенциал для повышения качества правовых средств обеспечения финансовой устойчивости и функционирования всего механизма в целом.

Системность в обеспечении финансовой устойчивости предполагает многоуровневый, структурный, всесторонний подход, включающий взаимозависимые и взаимообуславливающие характеристики элементов, образующие единое целое. Для любой системы свойственна конкретная структура, которая определяется как совокупность замкнутых по тому или иному принципу элементов, которые объединяются в систему связями, характеризующими зависимость элементов друг от друга³⁵⁷. Одним из условий проявления принципа системности в реализации финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации выступает внутренняя согласованность данных элементов. В этой связи весьма актуальной

³⁵⁶ См.: Волкова В. Н., Денисов А. А. Теория систем и системный анализ : учебник для бакалавров. М., 2012. С. 32.

³⁵⁷ См.: Могилевский В. Д. Методология систем. М. : Экономика, 1999. С. 58.

представляется позиция Ф. Энгельса, отметившего, что «право должно не только соответствовать общему экономическому положению, не только быть его выражением, но также должно быть внутренне согласованным выражением, которое не опровергало бы само себя в силу внутренних противоречий»³⁵⁸. Наличие противоречий и несогласованностей между элементами финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации является деструктивным обстоятельством и может привести к невозможности реализации правовых средств, ее обеспечивающих, и бездействию правовых норм в исследуемой сфере.

Таким образом, финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости как система представляет собой единую конструкцию, состоящую из совокупности элементов, функционирующих на основе взаимозависимых связей и принципов, в целях достижения конкретной цели. В настоящем исследовании системность предполагает функционирование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости как единой целостной конструкции. Реализация принципа системности позволяет не только связать отдельные элементы в единое целое, но и понять и объяснить, как элементы системы связаны между собой и какую роль и функцию они выполняют в данном системном единстве. При этом свойство именно системности заключается в том, чтобы не разрушались межсистемные связи, чтобы каждый из элементов существовал и развивался ради других, а не изолированно от них. Итак, элементами системы, рассматриваемой в рамках нашего исследования, выступают уполномоченные органы, приводящие данную систему в действие, принципы, которые лежат в основе этого механизма и на основе которых осуществляют свою деятельность уполномоченные органы, и источники обеспечения финансовой устойчивости (бюджет, суверенные фонды, золотовалютные резервы, государственные заимствования)³⁵⁹. Описанная конструкция системы обладает достаточным потенциалом (резервами), позволяющим адекватно, своевременно и

³⁵⁸ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения : в 50 т. 2-е изд. Т. 37. М., 1965. С. 418.

³⁵⁹ Характеристика данных элементов и их взаимосвязь подробно рассмотрены в параграфах, посвященных финансово-правовому механизму обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и его отдельным элементам.

качественно не только реагировать на различные изменения внутри системы (внутренние риски и угрозы), но и иметь защиту от внешних вызовов (внешние риски и угрозы). При этом возникает дополнительное качество элементов — их комплексность, под которой понимается такое взаимосвязанное множество элементов, «в котором вследствие имманентных ограничений их способности к присоединению становится невозможным, чтобы каждый элемент в любое время был связан с любым другим элементом»³⁶⁰, при этом понятие «имманентное ограничение» указывает на внутреннюю комплексность элементов, неподвластную системе, которая одновременно обеспечивает их «способность составлять единство»³⁶¹. Только комплексное объединение элементов в систему финансовой устойчивости дает возможность правильно оценить ее внутренние и внешние связи, способы взаимного влияния, выявить скрытые резервы, гарантирующие ее обеспечение. От этого зависит ее полноценное функционирование и развитие, поскольку без наличия «иммунитета» ко всем рискам и угрозам достижение желаемого результата не представляется возможным.

Первостепенной задачей функционирования правового механизма обеспечения финансовой устойчивости является создание такой внутренней идеальной организации системы, при которой отклонение от нормы одного из элементов системы не могло бы привести к разрушению ее всей. Организация системы «не только фиксирует свойство упорядоченности ее элементов, связей, отношений, но и специфические для каждой системы взаимоотношения между ее частями, подсистемами, уровнями т. д., а также и степень их вклада в общее функционирование системы»³⁶². При этом необходимо учитывать, что финансовая устойчивость не может всегда обеспечиваться идеальным механизмом, в котором все элементы и всегда идеально выполняют свои функции. Функционирование механизма обеспечения финансовой устойчивости на основе принципа системности придает ему свойство самонастройки и способности по снижению

³⁶⁰ Луман Н. Социальные системы: Очерк общей теории. СПб., 2007. С. 52.

³⁶¹ Там же. С. 53.

³⁶² Садовский В. Н. Указ. соч. С. 86.

(ликвидации) различных отклонений до возникновения критических негативных ситуаций, рисков и угроз. Принцип системности в данном случае предполагает использование совокупности взаимосвязанных логических и аналитических процедур, способствующих анализу реальных ситуаций и оптимальному выбору целей управленческой деятельности, способов ее достижения и организационных форм реализации.

В финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости реализация принципа системности возможна лишь при условии рассмотрения механизма не только в статическом его состоянии, но и в динамике. В статическом состоянии финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости под действием реализации принципа системности представляет собой совокупность элементов, принципов, целей и т. д. В динамичном состоянии это процесс функционирования элементов, направленный на достижение конечной (либо промежуточной) цели на основе взаимодействия, взаимовлияния, взаимозависимости. Таким образом, учитывая динамичный процесс обеспечения финансовой устойчивости, можно констатировать, что он реализуется в определенном диапазоне, балансирование в пределах которого позволяет говорить об устойчивом финансовом состоянии государства.

Финансовая устойчивость также выступает и как объект управления, где управляющим субъектом выступает система уполномоченных органов. С этой позиции необходимо будет констатировать наличие взаимообусловленных и взаимозависимых связей между системой уполномоченных органов и финансовой устойчивостью, образующих, в свою очередь, единую систему управления. Однако характер взаимосвязей между компонентами, их прочность, последовательность и степень взаимодействия могут быть различными. В случае, если отношения между множествами систем прочны, оптимальны, их действия четки и согласованны, говорят о высокой степени организованности в системе либо называют ее высокоорганизованной³⁶³.

³⁶³ См.: Аверьянов А. Н. Категория «система» в диалектическом материализме. М., 1974. С. 19.

Отметим, что всякой системе присуща некоторая степень рассогласованности между ее назначением и тем, что она представляет собой в реальности. Факторы, нарушающие функционирование системы в заданном, так называемом идеальном состоянии, принято называть возмущениями (в нашем случае ими выступают различные риски и угрозы). По своей природе они могут быть внутренними и внешними. Под первыми понимаются возмущения, являющиеся результатом внутренней несогласованности системы, под вторыми — последствия воздействий на системные образования окружающей среды³⁶⁴. При этом ни одна система природы и общества не может функционировать в «идеальном» состоянии. Этому объективно противостоят риски и угрозы. Более того, отдельные элементы механизма не «жизнеспособны» вовне данной системы и могут полноценно функционировать лишь в единстве с иными элементами механизма. Системность также является средством постоянного развития финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости, поскольку функционирование этого механизма и элементов, в него входящих, качественно наполняет систему, способствует ее самосовершенствованию, развитию, укреплению и возникновению новых позитивных качеств.

Функционирование правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации на основе принципа системности позволяет обеспечить: согласованность правового регулирования финансовой устойчивости и функционирования каждого элемента данной системы; единый подход в управлении и понимании целей и условий деятельности уполномоченных органов; единый вектор движения и развития в достижении финансовой устойчивости государства; своевременность и качество принимаемых решений; развитие источников обеспечения финансовой устойчивости; достижение конечной цели функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

³⁶⁴ См., напр.: *Афанасьев В. Г.* Системность и общество. С. 36–37; *Орлов Е. И., Белов В. П., Латышев Э. Э.* К теории живучести сложных систем // Системные исследования : ежегодник. М., 1972. С. 150–151 и др.

Следует отметить, что рассматриваемый финансово-правовой механизм, составляя основу национальной безопасности Российской Федерации, подчиняется общим принципам существования и функционирования этой целостности и поэтому может быть определен как подсистема более глобальной системы — «суперсистемы», т. е. системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, рассматриваемой как часть внешней среды, для которой исследуемая система является элементом³⁶⁵. При этом сам механизм обеспечения финансовой устойчивости состоит из комплекса подсистем, относительно независимых частей (компонентов), обладающих определенными свойствами системы. Подсистемы представляют собой часть системы, выделенной по определенному признаку, обладающей некоторой самостоятельностью и допускающей разложение на элементы. Такое расчленение, как правило, производится на основе определения независимой функции, выполняемой данной совокупностью элементов совместно для достижения некой частной цели, обеспечивающей достижение общей цели системы³⁶⁶. При этом все подсистемы, элементы под воздействием внутренних и внешних влияний могут меняться как количественно, так и качественно. В качестве подсистемы можно представить механизм обеспечения сбалансированности бюджета, механизм осуществления государственных заимствований и т. д.

В заключение отметим, что принцип системности в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации выполняет функцию «методологического ядра»³⁶⁷. Реализация данного принципа означает, что изучаемый нами механизм не может быть сконструирован произвольно, он должен быть обусловлен закономерностями общественной жизни. Состояние финансовой устойчивости обеспечивает возможность государства противостоять всем рискам (угрозам) и сохранять стабильность финансирования всех функций и задач в кризисных, критических ситуациях. Обеспечение правового режима финансовой устойчивости при наличии

³⁶⁵ См.: Анфилатов В. С., Емельянов А. А., Кукушкин А. А. Системный анализ в управлении : учеб. пособие. М., 2002. С. 34.

³⁶⁶ См.: Там же.

³⁶⁷ См.: Афанасьев В. Г. Системность и общество.

финансового потенциала, гарантирующего совершенствование и развитие государства, обуславливает появление новых качеств, признаков, благодаря которым система адаптируется и имеет возможность лучше отражать потребности государства и общества. Системность придает механизму обеспечения финансовой устойчивости новое свойство — свойство целостности. В. Г. Афанасьев отмечал, что «целостная система в качественном аспекте способна обладать такими свойствами, которые отсутствуют в обычной совокупности элементов системы. Именно появление нового качества у совокупности взаимодействующих элементов рассматривается как критерий целостности системы»³⁶⁸. Свойство единства и целостности способствует достижению поставленных перед механизмом обеспечения финансовой устойчивости как системой целей и задач.

Изучение финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости, основанного именно на принципе системности, позволяет выявить внутреннее устройство данного механизма, особенности его функционирования и определить основные векторы его совершенствования. Построение и функционирование рассматриваемого механизма на основе указанного принципа дает возможность говорить о нем как о надежной, целостной, структурной, гармоничной, непротиворечивой, мобильной системе, способной своевременно и качественно противостоять различным рискам и угрозам и достигать своей цели.

§ 2.3. Государственное управление и система государственных органов в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации

Изучение вопроса, связанного с государственным управлением и системой государственных органов, в компетенции которых находится управление публичными финансами, считаем необходимым начать с цитаты классика

³⁶⁸ Афанасьев В. Г. Системность и общество. С. 24–25.

российского финансового права О. Н. Горбуновой, отметившей, что «нет лучшего способа управлять государством, чем управлять при помощи денег»³⁶⁹, характеризующей «силу» и «мощь» публичных финансов и их возможности, потенциал в управлении государством. При этом следует учитывать, что данное свойство публичных финансов имеет и обратную сторону проявления, заключающуюся в повышенной степени ответственности субъектов, в чьей власти находятся данные ресурсы, поскольку «неудовлетворительное финансовое управление тормозит деятельность администрации, обессиливает ее»³⁷⁰. Подтверждает данную позицию и мнение Пфейффера, отмечающего, что «только у некультурных народов может существовать государство без финансового управления»³⁷¹. И только эффективное и ответственное управление публичными финансами лежит в основе усилий любого государства по обеспечению стабильных и благоприятных условий для устойчивого развития и повышения благосостояния ее граждан³⁷².

Определяя государственное управление, осуществляемое уполномоченными органами, как необходимый элемент финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, заметим, что его необходимо рассматривать как разновидность общественной, социальной деятельности людей, как часть и решающий элемент, ядро публичного управления в обществе³⁷³. В этой связи деятельность уполномоченных органов в изучаемой сфере проходит все этапы «цикла управленческого воздействия»³⁷⁴, однако их деятельность характеризуется

³⁶⁹ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг ... С. 61.

³⁷⁰ Тарасов И. Т. Очерк науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики : [в 4 т.] / под ред. А. Н. Козырина. М. : Статут, 2004. (Сер. «Золотые страницы финансового права России»). Т. 4. С. 57.

³⁷¹ Цит. по: Финансы и налоги: очерки теории и политики / под ред. А. Н. Козырина. Т. 4. С. 112.

³⁷² См.: Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами.

³⁷³ См.: Чиркин В. Е. Система государственного и муниципального управления. С. 14.

³⁷⁴ Такими этапами являются: 1) оптимальное формирование звена управления (место в системе, компетенция и т. д.); 2) выдвижение целей и определение задач, подлежащих выполнению; 3) сбор и анализ информации с помощью новейших информационных технологий; 4) прогнозы социально-экономического развития и прогнозные оценки в сфере управления, включая использование методов оценки регулирующего воздействия; 5) разработка, принятие и реализация программных документов (концепций, стратегий, доктрин); 6) составление организационных планов деятельности звеньев управления; 7) подготовка, принятие и реализация решений на всех уровнях управления; 8) ресурсное обеспечение решений и выполнения организационной, инструктивной, координационной работы; 9) осуществление систематического контроля;

определенной спецификой, заключающейся в масштабности и значимости принимаемых решений³⁷⁵, качеству которых каждый уполномоченный орган при осуществлении своей деятельности должен уделять особое внимание. Цикличность действий в управленческом процессе, их периодичность является весьма показательной в проявлении принципа системности в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и способствует качественному его наполнению.

Управление в сфере обеспечения финансовой устойчивости является активной организующей деятельностью, которая может осуществляться лишь должным субъектом и ставить перед собой реальные цели³⁷⁶. В данном процессе основная проблема управления в сфере публичных финансов, являющейся показателем для определения результата функционирования механизма, заключается «в достижении адекватности целей государственного управления потребностям и интересам общества, тем целям, которые объективно порождаются управляемыми объектами. Соблюдение таких требований может действительно превратить цели государственного управления в мощную движущую силу функционирования государства и развития общества»³⁷⁷. Ю. А. Тихомиров также придает большое значение целеполаганию и видит в нем исходный пункт, своего рода старт правового регулирования, имеющего два ступени: первая включает внешние цели, «задаваемые» общественной системой (политический курс государств, партийные директивы и программы, концепции, уровень и потребности социально-экономического и международного развития); вторая — собственно правовые цели, закрепленные в Конституции, законах и иных нормативных правовых актах³⁷⁸. Общие государственные интересы должны быть едиными для всех органов государственной власти, однако способы их достижения

10) проведение анализа и определение эффективности деятельности всех органов власти (см.: *Тихомиров Ю. А. Государство*. С. 215).

³⁷⁵ Под решением понимается предварительно обдуманный выбор из нескольких вариантов возможного поведения, который направлен на достижение цели и приводит к практическим результатам (см.: *Гурней Б. Введение в науку управления*. М., 1969. С. 357–358).

³⁷⁶ См.: *Чиркин В. Е. Система государственного и муниципального управления*. С. 13.

³⁷⁷ *Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций*. 3-е изд., доп. М. : Омега-Л, 2005. С. 176.

³⁷⁸ См.: *Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика*. М. : Формула права, 2008.

различны и зависят от полномочий, которыми они наделены. При этом органы государственной власти, осуществляя свои функции, должны быть нацелены на обеспечение единой цели — обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации и достижение социальной гармонии, поскольку «государственное управление есть деятельность, осуществляемая людьми, по отношению к людям и в интересах людей»³⁷⁹.

Руководящие правила для организации финансового управления были сформулированы еще И. Т. Тарасовым в его работе «Очерк науки финансового права»³⁸⁰. Данные тезисы остаются актуальными и в настоящее время. Так, наиболее значимыми для нашего исследования являются следующие: «1) распределение предметов должно быть настолько просто, насколько эта простота может быть совместима с полным достижением цели, потому что этим не только уменьшаются расходы управления, но и облегчается самое управление, граждане же государства избавляются от многих неудобств и стеснений; 2) круг действия отдельных органов не должен заключать в себе слишком разнообразных занятий, которые требуют специальных познаний и различной степени ловкости, так как такое совмещение неизбежно замедляет деятельность и неблагоприятно отражается на ее результатах; 3) интенсивность предметов и власти, вверяемых отдельным органам финансового управления, должна соответствовать служебному положению этих органов; 4) всегда следует предпочитать меньшее число служащих лиц, получающих соразмерно-достаточное вознаграждение за труд, чем большее число служащих лиц, получающих столь недостаточное содержание, что вынуждены искать посторонних заработков; 5) как в назначении должностных лиц финансового управления, так и в повышении их по службе следует соотносываться с качеством и количеством их предварительной подготовки и степенью приобретенной ими опытности... 8) органы правительства, самоуправления и соединства в финансовом управлении в широком смысле должны находиться в

³⁷⁹ *Оболонский А. В.* Человек и государственное управление / отв. ред. М. И. Пискотин. М. : Наука, 1987. С. 7.

³⁸⁰ *Финансы и налоги: очерки теории и политики / под ред. А. Н. Козырина.* Т. 4. С. 113.

таком соотношении, чтобы деятельность их, представляя взаимную связь, направлена была к достижению одной общей цели, выражающейся в понятии об общем благе»³⁸¹.

«В механизме государственного управления решающее значение имеет обоснованное построение системы управленческих органов. Речь идет об использовании критериев организации исполнительных органов для обеспечения выполнения функций государства, учета особенностей объектов управления, об определении оптимального набора функций и полномочий для каждого звена, четких отношений органов между собой и с объектами управления, кадрового и материально-финансового обеспечения. Таковы императивы обеспечения высокого качества государственного управления, способствующие его устойчивости и гибкости»³⁸². «Хорошие финансы возможны лишь при хорошем управлении» — это является финансово-правовой аксиомой точно так же, как и обратное: «Хорошее управление может существовать только там, где хорошие финансы»³⁸³.

И. Т. Тарасов на место, роль и соотношение деятельности органов государственной власти в сфере публичных финансов в самом концентрированном виде обращал внимание еще в 1883 г. в названной выше работе. Он отмечал, что, «понимая под правительством высшую государственную власть, которая связует все силы и отправления государства и сообщает им единство и движение, финансовое управление как отрасль администрации является в отношении к правительству исполнителем его предначертаний в сфере государственного хозяйства. Правительство служит выразителем внутренней политики; ему принадлежат инициатива, высшее руководство и направление; финансовая же администрация служит непосредственно интересам государственного хозяйства по предначертаниям правительства. Законодательная власть издает законы, касающиеся финансов, финансовая же администрация применяет, исполняет их, пользуясь в этой

³⁸¹ Тарасов И. Т. Очерк науки финансового права. С. 113.

³⁸² Тихомиров Ю. А. Государство. С. 212–213.

³⁸³ Янжул И. И. Основные начала финансовой науки ... С. 49.

сфере деятельности той долей самостоятельности, которая определяется для нее законом же»³⁸⁴. Следует констатировать, что представленная выше позиция сохранила в своем общем виде актуальность и в наше время. Государственные финансы требуют постоянного совершенствования, так как даже незначительное улучшение того или иного механизма впоследствии может давать положительный эффект в масштабах всего государства. Поэтому государственные органы наряду с исполнением возложенных на них функций должны еще целенаправленно искать возможности для качественного и количественного прогресса в своей сфере деятельности³⁸⁵, основывая свою деятельность на принципах законности, обоснованности, целесообразности³⁸⁶.

Отметим, что нормативные правовые акты не закрепляют полномочия по обеспечению финансовой устойчивости за каким-либо единым органом (должностным лицом) либо их совокупности. Полномочия в этой сфере складываются из отдельных прав и обязанностей, выполняемых уполномоченными органами в рамках своей общей компетенции. При этом деятельность органов государственной власти по обеспечению финансовой устойчивости Российской Федерации, на наш взгляд, должна коррелироваться с требованиями к функционированию государственного управления в новых условиях, изложенными в докладах Всемирного экономического форума³⁸⁷. В частности, в докладе 2013 г. говорится о принципе F.A.S.T (*flatter, agile, streamlined, tech-enabled*), который кладется в основу оценки деятельности органов публичного управления (*flatter* — «доступный», *agile* — «подвижный», *streamlined* — «хорошо налаженный, четкий, организованный» и *tech-enabled* — «технически оснащенный»). Принцип F.A.S.T предполагает, что органы публичного управления должны, сохранив все свои основные базовые качества, усилить их через применение более инновационных,

³⁸⁴ Тарасов И. Т. Очерк науки финансового права. С. 56–57.

³⁸⁵ См.: Омаров Ш. М. Управление временно свободными финансовыми средствами на счетах Федерального казначейства // Финансы. 2014. № 5.

³⁸⁶ См.: Сырых В. М. Теория государства и права. С. 351–355.

³⁸⁷ См.: Всемирный экономический форум, целью которой является улучшение ситуации в мире, является Международной организацией для государственно-частного сотрудничества // World Economic Forum : сайт. URL: <https://www.weforum.org> (дата обращения: 15.05.2016).

эффективных (*effectiveness*) и результативных (*efficiency*) практик. В деятельности органов публичного управления должно быть меньше «суеты и спешки», но больше оперативности при переходе на лучшее качество государственных услуг и к «ответственному правительству»³⁸⁸. Целесообразным представляется расширение данных позиций требованием о формировании информационных ресурсов в рамках государственного управления, выполняющих функции по обеспечению 1) качества (удобство, надежность, снижение затраченного времени на принятие решения) и 2) прозрачности деятельности всех уполномоченных органов, обеспечивающих финансовую устойчивость Российской Федерации.

«Под финансовым управлением в обширном смысле понимается совместная финансовая деятельность органов правительства, самоуправления и соединства для достижения одной общей цели. Финансовым же управлением в тесном смысле называется хозяйственная деятельность исключительно только органов правительства для достижения целей государства»³⁸⁹. Данный тезис закладывает основы для формирования системы органов, задействованных в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

В деятельности по обеспечению финансовой устойчивости Российской Федерации находит свое выражение один из основополагающих конституционных принципов — принцип разделения властей, согласно которому государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции) и, соответственно, реализуется Президентом РФ, Федеральным Собранием (Советом Федерации и Государственной Думой), Правительством РФ, судами РФ (ст. 11 Конституции). При этом органы законодательной, исполнительной и судебной власти провозглашаются Конституцией самостоятельными и независимыми друг от друга.

³⁸⁸ См.: Глобальные риски — 2011 // Там же. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_ExecutiveSummary_2011_RU.pdf (дата обращения: 05.05.2016); Global Risks — 2012 // Там же. URL : http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2012.pdf (дата обращения: 05.05.2016).

³⁸⁹ Тарасов И. Т. Очерк науки финансового права. Т. 4. С. 113.

В рамках настоящего исследования все уполномоченные органы можно условно можно подразделить на две группы: к первой относятся органы, которые уполномочены на принятие решений и для которых обеспечение финансовой устойчивости является основным видом деятельности (это органы, обладающие полномочиями в сфере публичных финансов, например Правительство РФ, Минфин России); ко второй — органы, исполняющие требования первой группы, опосредованно участвующие в обеспечении финансовой устойчивости (к данной категории субъектов относятся органы, обладающие статусом главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств либо главные администраторы доходов бюджета и др.). Особо следует отметить, что абсолютно все органы государственной власти (в том числе и те, которые выполняют государственные функции, не связанные со сферой публичных финансов, но являющиеся «потребителями» бюджетных средств) наделены статусом, рассматриваемым в рамках второй категории. Особенностью первой группы субъектов является их двойственный статус, заключающийся в одновременном сочетании властных полномочий в сфере публичных финансов и их «потребителей». Уникальным органом государственной власти, обладающим специфическим правовым статусом, отличающим его от других органов, выступает Банк России, поскольку только он является единственным органом, находящимся на «самообеспечении» и не получающим бюджетных средств на реализацию своих функций и задач.

Система государственных органов, уполномоченных на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, наиболее четко проявляется при проведении классификации по различным основаниям. Поскольку сфера обеспечения финансовой устойчивости находится в рамках осуществления финансовой деятельности, считаем возможным использовать классические основания для классификации интересующей нас группы субъектов. Так, в первую очередь обращает на себя внимание основание, связанное с определением специфики осуществляемых полномочий и предполагающее разделение субъектов на органы общей и специальной компетенции.

К органам (должностным лицам) общей компетенции, задействованным в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, относятся Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ. Следует заметить, что все перечисленные органы (должностные лица) играют различную, но равнозначную роль в обеспечении функционирования изучаемого нами механизма, что позволяет говорить о комплексном и всестороннем подходе к управлению в этой сфере.

На *Президента РФ* возложена обязанность по обеспечению и согласованному функционированию всех органов государственной власти³⁹⁰. При этом деятельность Президента РФ в системе органов, обеспечивающих финансовую устойчивость, имеет стратегическое значение и может быть условно разделена на четыре ключевых направления.

Первое направление — определение стратегического вектора развития государства, в том числе и в финансовой сфере. Президент РФ в соответствии с Конституцией и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. В рамках данного направления Президент РФ выделяет «зоны особого внимания», в том числе в области публичных финансов, требующие быстрого реагирования со стороны уполномоченных органов, а также определяет векторы развития в сфере обеспечения финансовой устойчивости государства. Так, например, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года отмечается, что «последствия мировых финансово-экономических кризисов могут стать сопоставимыми по совокупному ущербу с масштабным применением военной силы» (Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (утратил

³⁹⁰ См.: *Чиркин В. Е.* Система государственного и муниципального управления. С. 202. Подробнее о правовом статусе главы государства см.: *Его же.* Глава государства: Сравнительно-правовое исследование : монография. 2-е изд., испр. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2014.

силу). Данное направление реализуется, как правило, в форме ежегодных посланий Президента Федеральному Собранию РФ³⁹¹.

Второе направление — нормотворческое сопровождение мероприятий, связанных с обеспечением финансовой устойчивости государства. Данное направление обусловлено правом Президента РФ на издание нормативных правовых актов — указов либо распоряжений.

Третье направление — непосредственная реализация мер, направленных на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации. Реализация данного направления наиболее ярко проявляется в праве Президента РФ на расходование денежных средств, составляющих резервный фонд Президента РФ. Кроме этого, в условиях военного положения Президент РФ определяет меры по обеспечению режима военного положения, в том числе меры, связанные с введением временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, временно изменяет форму собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства, режим трудовой деятельности и устанавливает особенности финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования как на территории, на которой введено военное положение, так и на территориях, на которых военное положение не введено (см. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении»³⁹²).

Четвертое направление связано с организационным обеспечением функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. В рамках данного направления Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, так или иначе осуществляющих полномочия, влияющие на финансовую устойчивость Российской Федерации. Как правило,

³⁹¹ Президент РФ также определяет перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию (см., напр.: Президент России : сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50899> (дата обращения: 06.05.2016)).

³⁹² См.: Рос. газ. 2002. 2 февр.

данное направление может осуществляться через изменение структуры исполнительных органов власти, задействованных в сфере публичных финансов. Данное направление носит опосредованный характер и может быть разделено на два поднаправления: первое связано с принятием организационных решений, направленных на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации (например, согласование либо назначение на должность руководителя органа власти, непосредственно, задействованного в механизме обеспечения финансовой устойчивости³⁹³); второе — с принятием решений (включая стратегии, концепции), влияющих на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации и предусматривающих существенное увеличение расходов и возможное нарушение принципа сбалансированности бюджета в условиях чрезвычайных ситуаций (например, реализация полномочий в рамках Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»³⁹⁴ или Федерального закона от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»³⁹⁵).

Компетенция законодательных органов власти определяется их конституционно-правовым статусом. Только законодательные органы «обладают исключительным правом принимать законы и тем самым формировать правовые рамки, на основе которых функционируют иные органы государственной власти»³⁹⁶. К законодательным органам власти РФ относится

³⁹³ Например, Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка России по представлению Президента РФ (ст. 5 Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

³⁹⁴ См.: СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648. Так, например, ст. 8 данного Федерального закона предусматривает следующие полномочия Президента РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: а) определяет в соответствии со ст. 80 Конституции и федеральными законами основные направления государственной политики и принимает иные решения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; б) вносит на рассмотрение Совета Безопасности РФ и принимает с учетом его предложений решения по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также по вопросам преодоления их последствий; в) вводит при чрезвычайных ситуациях в соответствии со ст. 56 и 88 Конституции при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, на территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение; г) принимает решение о привлечении при необходимости к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований.

³⁹⁵ См.: Рос. газ. 1997. 5 марта.

³⁹⁶ Хабриева Т. Я. Место и роль Федерального Собрания в системе демократического федеративного государства // Парламентское право России : монография / А. И. Абрамова [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой ; Государственная Дума Федерального Собрания РФ ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : Изд. Государственной Думы, 2013. С. 55.

Федеральное Собрание РФ, выполняющее три основные функции: законодательную, представительную и контрольную³⁹⁷. Непосредственная деятельность палат Федерального Собрания РФ — Государственной Думы и Совета Федерации — в области обеспечения финансовой устойчивости государства осуществляется на постоянной основе через комитеты Совета Федерации и Государственной Думы во взаимодействии с соответствующими подразделениями аппаратов Федерального Собрания РФ.

Законодательная функция Федерального Собрания РФ проявляется в праве рассматривать и утверждать законы, прямо или косвенно оказывающие влияние на функционирование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации (например, ежегодное рассмотрение и утверждение федерального закона о федеральном бюджете и иных законов) (см. Федеральный закон от 20.04.2015 № 87-ФЗ «Об отчете Правительства Российской Федерации и информации Центрального банка Российской Федерации о реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году»³⁹⁸).

Представительная функция Федерального Собрания РФ в рамках нашего исследования имеет классическое проявление и заключается в выражении воли и интересов народа России.

Особо следует остановиться на контрольных функциях законодательного органа власти РФ. В этой сфере Федеральное Собрание РФ осуществляет как непосредственный финансовый контроль, так и опосредовано — через специально созданный, постоянно действующий орган внешнего государственного финансового контроля — Счетную палату РФ³⁹⁹.

Бюджетный кодекс наделяет Федеральное Собрание РФ правом осуществлять непосредственный финансовый контроль посредством

³⁹⁷ Подробнее см.: *Ее же*. Функции и компетенция Федерального Собрания // Парламентское право России. С. 56–85.

³⁹⁸ См.: Рос. газ. 2015. 22 апр. Данный Федеральный закон действует до дня рассмотрения Государственной Думой названного отчета.

³⁹⁹ Полномочия Счетной палаты в системе уполномоченных органов, задействованных в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, будут рассмотрены ниже, в составе органов специальной компетенции.

рассмотрения и утверждения федерального бюджета и отчета о его исполнении, а также посредством осуществления контроля в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения соответствующих бюджетов на своих заседаниях, заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных органов, в ходе проводимых законодательными органами слушаний и в связи с депутатскими запросами, формирования и определения правового статуса органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля и т. д.

Важно назвать и такую форму деятельности законодательного органа власти, как парламентские слушания, проводимые Государственной Думой и посвященные различным аспектам обеспечения финансовой устойчивости, в том числе проблемам повышения эффективности расходов федерального бюджета⁴⁰⁰. Кроме этого, особо следует выделить право Государственной Думы рассматривать отдельные акты Правительства РФ, предусматривающее возможность высказывания своих рекомендаций по реализации данных актов (см. постановление Государственной Думы «О плане первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году»).

Особое место в системе органов государственной власти занимают органы исполнительной власти, поскольку «материальные и финансовые ресурсы, информация, строгая организация, мобильность позволяют исполнительной власти быстро и эффективно влиять на курс политики и обстановку в стране»⁴⁰¹. Содержание компетенции органов исполнительной власти является наиболее сложным делом для понимания и практической реализации. Для всех органов такого рода характерны подвижные объекты воздействия и фиксированные полномочия, взаимоотношение и ответственность, ускоренная динамика в сравнении с компетенциями других субъектов права, строго подзаконная деятельность, оперативность решений и действий. Их компетенция регулируется с помощью различных правовых средств,

⁴⁰⁰ См., напр.: Эффективность бюджетных расходов стала темой парламентских слушаний в Госдуме // Государственная Дума : офиц. сайт. URL: http://www.duma.gov.ru/news/273/1172939/?sphrase_id=1948333#photo1 (дата обращения: 06.05.2016).

⁴⁰¹ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. С. 154.

соотношение которых неодинаково для разных видов органов. Оно меняется по мере социально-экономических и иных перемен⁴⁰². Все вышеуказанные черты и особенности характерны и для Правительства РФ — высшего органа исполнительной власти РФ, осуществляющего в соответствии с Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ регулирование экономических процессов (ст. 14 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁴⁰³) и обеспечивающего проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики (ст. 15 названного Федерального конституционного закона). В настоящее время именно Правительство РФ организывает и реализует полномочия, направленные на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации.

Правовой основой деятельности *Правительства РФ* выступают Конституция и Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». В настоящее время непосредственным документом, определяющим приоритетные сферы деятельности Правительства РФ на среднесрочный период, являются Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция).

В сфере обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации полномочия Правительства РФ можно подразделить на следующие направления: нормотворческое, организационно-исполнительное и контрольное.

Нормотворческое направление обусловлено предоставленным Правительству РФ правом по принятию постановлений и распоряжений.

Организационно-исполнительная сфера является основной для Правительства РФ и определяет его статус как высшего органа исполнительной власти РФ.

⁴⁰² Подробнее см.: Исполнительная власть: организация и взаимодействие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Юрид. Дом «Юстицинформ», 2000.

⁴⁰³ См.: СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Именно на Правительство РФ возложены основные полномочия по реализации актов Президента РФ и организации исполнения Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ, влияющих на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации. Деятельность Правительства РФ в этой сфере можно условно разделить на два блока, характеризующихся наличием либо отсутствием каких-либо рисков, угроз и иных вызовов. В рамках первого блока деятельность Правительства РФ не связана с какими-либо негативными вызовами, способными повлиять на финансовую устойчивость Российской Федерации, и заключается в развитии и укреплении государства, а также предвидении возможных рисков и угроз и способов их преодоления (например, разработка и реализация налоговой политики, обеспечение совершенствования бюджетной системы, исполнения бюджета (см., например, постановление Правительства РФ от 27.12.2014 № 1563 «О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов”»⁴⁰⁴), осуществление управления государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации, принятие решения о пополнении Госфонда России ценностями и т. д.). В рамках второго блока деятельность Правительства РФ непосредственно направлена на обеспечение финансовой устойчивости и заключается в противодействии различным рискам и угрозам. Именно в рамках полномочий второго блока Правительство РФ принимает различные акты, направленные на минимизацию и предотвращение негативных последствий существующих рисков и угроз⁴⁰⁵ и проводит различные мероприятия

⁴⁰⁴ См.: СЗ РФ. 2015. № 1 (Ч. 3). Ст. 316.

⁴⁰⁵ Так, в целях обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности в период наиболее сильного влияния неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры подготовлен план первоочередных мероприятий в этой сфере (см. распоряжение Правительства РФ «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году»; распоряжение Правительства РФ от 23.01.2015 № 73-р «О создании межведомственной рабочей группы по мониторингу развития ситуации в социально-экономической сфере и реализации мероприятий плана обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» // СЗ РФ. 2015. № 5. Ст. 851; План действий Правительства России, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году // Правительство России : сайт. URL: <http://government.ru/media/files/X6NrRVuOjjj1ALG5ZoCbVm5G3IQ0lCkh.pdf> (дата обращения: 06.05.2016).

(совещания)⁴⁰⁶. Нельзя не отметить полномочия Правительства РФ, влияющие на обеспечение финансовой устойчивости и связанные с введением чрезвычайных ситуаций (осуществлением гражданской обороны), например право распоряжаться денежными средствами, составляющими резервный фонд Правительства РФ, а также в связи с введением военного положения (мобилизации) (см. Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»).

Кроме этого, Правительство РФ распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими непосредственное обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации.

В рамках контрольного направления Правительство РФ осуществляет систематический контроль за исполнением федеральными органами исполнительной власти, задействованными в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, положений Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ и постановлений Правительства РФ.

Непосредственные полномочия по обеспечению финансовой устойчивости осуществляют различные органы государственной власти, которые могут быть охарактеризованы как органы специальной компетенции.

К основным уполномоченным органам, наделенными специальными правами и обязанностями в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, относятся Минфин России, Банк России и Счетная палата РФ.

Нельзя не отметить ряд органов государственной власти и иных субъектов, осуществляющих узкоспециализированную деятельность,

⁴⁰⁶ Например, совещания Правительства РФ «О ходе реализации плана действий Правительства, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития в 2016 году» (см.: Правительство России : сайт. URL: <http://government.ru/news/22755/> (дата обращения: 06.05.2016); совещание по финансово-экономическим вопросам [Об обеспечении сбалансированности федерального бюджета на 2016 год] (см.: Там же. URL: <http://government.ru/govworks/60/events/> (дата обращения: 06.05.2016); совещание «О мерах по сокращению дефицита федерального бюджета» (см.: Там же. URL: <http://government.ru/docs/22545/> (дата обращения: 06.05.2016) и др.

влияющую на формирование отдельных институтов (источников) обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Речь идет прежде всего о таких органах, как ФНС России (в части формирования доходов бюджета), ФТС России (в части формирования доходов бюджета), Росфинмониторинг (в сфере реализации функции национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами и т. д.), Гохран России (относительно сохранения части золотовалютных резервов) и т. д.

Рассмотрим более подробно полномочия органов специальной компетенции в изучаемой сфере.

Ключевым органом государственной власти, в чьи полномочия входит непосредственное обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, является *Минфин России*. Основы его деятельности закреплены в следующих нормативных правовых актах: постановлении Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации»⁴⁰⁷, постановлении Правительства РФ от 07.04.2004 № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации»⁴⁰⁸; Указе Президента РФ от 15.01.2016 № 12 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации»⁴⁰⁹. Детализация полномочий данного органа осуществляется в нормативных правовых актах, регулирующих отдельные сферы деятельности (бюджетную сферу, сферу золотовалютных резервов, сферу заимствований и т. д.).

Цели деятельности Минфина России заключаются: в реализации ответственной бюджетной политики, направленной на долгосрочную устойчивость; устойчивом функционировании финансовой и банковской системы, развитие внутреннего инвестора; актуализации форм и механизмов обеспечения сбалансированности и устойчивости региональных и

⁴⁰⁷ См.: Рос. газ. 2004. 31 июля.

⁴⁰⁸ См.: Там же. 13 апр.

⁴⁰⁹ См.: СЗ РФ. 2016. № 3. Ст. 473.

муниципальных финансов; повышении гибкости долговой политики и др.⁴¹⁰ Так, например, реализация ответственной публичной политики, направленной на долгосрочную устойчивость, заключающейся в «формировании и исполнении сбалансированного бюджета (при безопасном уровне дефицита и долговой нагрузки), укреплении устойчивости бюджетной системы в долгосрочном периоде», будет направлена на «финансовое обеспечение всех действующих обязательств государства, сохранение возможностей их реализации в различных макроэкономических условиях, высокий уровень доверия к реализуемой бюджетной политике»⁴¹¹; для устойчивого функционирования финансовой системы, снижения уязвимости от внешних рисков, развития внутреннего инвестора требуется решение задачи по созданию национальной платежной системы. В условиях ухудшения доступа к внешним финансовым рынкам, существенного объема накопленного внешнего корпоративного долга главной задачей становится развитие внутреннего инвестора, обладающего длинным финансовым ресурсом. Это позволит снизить риски перебоев работы национальной платежной системы, будет способствовать формированию длинного инвестиционного ресурса, обеспечивающего финансирование долгосрочных инвестиционных проектов на территории РФ⁴¹², и т. д.

Для достижения данных целей Минфин России обязан: своевременно и качественно исполнять нормативные правовые акты; обеспечивать динамичное развитие соответствующей сферы; обеспечивать слаженную и эффективную работу всех подразделений Министерства; обеспечивать высокий уровень финансовой дисциплины.

Для реализации полномочий по обеспечению финансовой устойчивости Российской Федерации Минфин России наделен правом разработки и

⁴¹⁰ См.: Реализация ответственной бюджетной политики, направленной на долгосрочную устойчивость // Минфин России : офиц. сайт. URL: http://minfin.ru/ru/ministry/public_purpose/budget-policy/index.php (дата обращения: 06.05.2016).

⁴¹¹ О Министерстве // Там же. URL: <http://www.minfin.ru/ru/ministry/> (дата обращения: 06.05.2016).

⁴¹² См.: Устойчивое функционирование финансовой и банковской системы, развитие внутреннего инвестора // Там же. URL: http://www.minfin.ru/ru/ministry/public_purpose/stable-functioning/index.php (дата обращения: 06.05.2016).

применения большого объема правовых инструментов, позволяющих достичь целей своей деятельности. Так, Минфин России:

1) разрабатывает проекты и представляет в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента РФ и Правительства РФ по вопросам бюджетной политики (по организации и функционированию бюджетной системы РФ, определению основ бюджетного процесса, федерального бюджета на очередной финансовый год, порядка исполнения федерального бюджета в очередном финансовом году, отчетности о его исполнении и т. д.); по вопросам налоговой и валютной политики; по вопросам управления государственным долгом и финансовыми активами РФ; по вопросам, связанным с золотовалютными резервами (в части его полномочий);

2) разрабатывает и утверждает ведомственные нормативные правовые акты, обеспечивающие функционирование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации (например, касающиеся порядка составления и исполнения федерального бюджета, бюджетной отчетности⁴¹³, методологии эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг, предоставления государственных гарантий Российской Федерации⁴¹⁴, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней⁴¹⁵ и др.);

⁴¹³ См., напр.: приказ Минфина России от 01.03.2016 № 15н «Об утверждении дополнительных форм годовой и квартальной бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета и Инструкции о порядке их составления и представления». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»; приказ Минфина России от 09.12.2013 № 117н «О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»; приказ Минфина России от 19.03.2009 № 26н «Об утверждении Порядка составления и представления финансовой отчетности об исполнении федерального бюджета в Счетную палату Российской Федерации» // БНА. 2009. № 27 и др.

⁴¹⁴ См., напр.: приказ Минфина России от 22.05.2015 № 80н «Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа с индексируемым номиналом». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»; приказ Минфина России от 22.12.2000 № 112н «Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа с переменным купонным доходом» // БНА. 2001. № 3; приказ Минфина России от 03.11.2010 № 141н «Об утверждении условий эмиссии и обращения на международном рынке капитала облигаций внутренних облигационных займов Российской Федерации» // Рос. газ. 2010. 24 нояб.; приказ Минфина России от 25.01.2016 № 2н «Об утверждении Отчета об итогах эмиссии государственных ценных бумаг в 2015 году». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс» и др.

⁴¹⁵ См., напр.: приказ Минфина России от 29.08.2001 № 68н «Об утверждении Инструкции о порядке учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней, продукции из них и ведения отчетности при их производстве, использовании и обращении» // БНА. 2001. № 44; приказ Минфина России от 22.10.2002 № 103н

3) осуществляет непосредственное управление в финансовой сфере, в том числе принимает решение по приоритетности задействования того или иного источника обеспечения финансовой устойчивости (в частности, в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета осуществляет исключительное право по введению режима сокращения (секвестра) расходов федерального бюджета, а также по управлению государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации);

4) обладает контрольно-надзорными функциями в финансово-бюджетной сфере. Так, Минфин России разрабатывает порядок организации и осуществления контроля и надзора в указанной сфере для всех уровней бюджетной системы РФ, а также порядок осуществления контроля за исполнением федерального бюджета и реализации мер принуждения, применяемых к участникам бюджетного процесса за нарушение бюджетного законодательства. Помимо стандартных полномочий, закрепленных в Бюджетном кодексе в данном направлении, Минфин России осуществляет специфическую форму контроля — мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета⁴¹⁶, проводимого на основе определенных показателей⁴¹⁷;

«Об утверждении перечня должностных лиц органов, осуществляющих федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней, уполномоченных составлять протоколы по делам об административных правонарушениях» // Там же. 2003. № 3; приказ Минфина России от 12.12.2005 № 327 «Об утверждении Положения о федеральном казенном учреждении “Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации”». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс» и др.

⁴¹⁶ См.: приказ Минфина России «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета».

⁴¹⁷ К показателям годового мониторинга (ежеквартального мониторинга) качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, относятся: среднесрочное финансовое планирование (регулирование и внедрение главными распорядителями средств федерального бюджета процедур среднесрочного финансового планирования; качество планирования расходов: доля суммы изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета; своевременность предоставления главными распорядителями средств федерального бюджета документов в Минфин России в соответствии с графиком подготовки и рассмотрения в текущем финансовом году проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и на плановый период); исполнение бюджета в части расходов; исполнение бюджета по доходам (отклонение от прогноза поступлений доходов на текущий финансовый год по главному администратору доходов федерального

5) наделено экспертными функциями в части проведения экспертизы проектов финансово-экономических обоснований к законопроектам и проектов заключений Правительства РФ по законопроектам о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, по другим законопроектам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета в целях недопущения увеличения расходов или уменьшения доходов, способных спровоцировать возникновение рисков (угроз) сбалансированности федерального бюджета и финансовой устойчивости государства соответственно;

б) осуществляет функции координатора бюджетной и денежно-кредитной политики в соответствии с задачами макроэкономической политики.

В процессе реализации своих полномочий Минфин России обязан своевременно прогнозировать возможность возникновения и принимать меры по нивелированию различных рисков и угроз, влияющих на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации.

Таким образом, Минфин России, как федеральный орган государственной власти, обладает наиболее широкими и значимыми полномочиями в сфере обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Нормативно-правовой основой деятельности *Банка России* при реализации полномочий, связанных с обеспечением финансовой устойчивости Российской

бюджета; эффективность управления дебиторской задолженностью по расчетам с дебиторами по доходам; качество правовой базы главного администратора средств федерального бюджета по администрированию доходов; доля невыясненных поступлений, зачисленных в федеральный бюджет, уточняемых главным администратором средств федерального бюджета, и возвратов (возмещений) из федерального бюджета излишне уплаченных (взысканных) сумм; наличие системы электронного документооборота с органами Федерального казначейства); учет и отчетность (Методические рекомендации (указания) ГРБС по реализации государственной учетной политики; наличие единой автоматизированной системы сбора и свода бюджетной отчетности; применение получателями средств федерального бюджета программных комплексов по автоматизации бюджетного учета; подготовка и внедрение управленческого учета; степень реализации отраслевого (ведомственного) плана повышения эффективности расходов бюджета); контроль и аудит (осуществление мероприятий внутреннего контроля; проведение инвентаризаций; доля недостач денежных средств и хищений материальных ценностей; качество правового акта ГРБС об организации внутреннего финансового аудита (контроля); качество правового акта ГРБС о порядке ведения мониторинга результатов деятельности (результативности бюджетных расходов, качества предоставляемых услуг) подведомственных РБС и ПБС); исполнение судебных актов; кадровый потенциал финансовых управлений ГАБС; управление активами (динамика объема необходимых запасов; доля нарушений при управлении и распоряжении государственной собственностью).

Федерации, являются Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», определивший общеправовой статус данного органа, БК, закрепивший статус Банка России как участника бюджетного процесса, и иные правовые акты, принятые в развитие указанных законов.

В качестве основных полномочий Банка России, направленных на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации необходимо выделить: 1) в бюджетной сфере: хранение средств федерального бюджета (ст. 23 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»), осуществление операций со средствами федерального бюджета (без взимания комиссионного вознаграждения) и др.; 2) в сфере золотовалютных резервов (в части, отнесенной к компетенции Банка России): осуществление эффективного управления золотовалютными резервами Банка России (п. 7 ст. 4 названного Федерального закона) (все операции с золотовалютными резервами также осуществляются без взимания комиссионного вознаграждения); 3) в сфере осуществления государственных заимствований и связанных с ними отношений: осуществление операций по обслуживанию государственного долга Российской Федерации (ст. 23 того же Федерального закона) (без взимания комиссионного вознаграждения); 4) в сфере денежно-кредитной политики: разработка и принятие Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на определенный год и на плановый период, подготовка доклада о единой денежно-кредитной политике⁴¹⁸, формирование отчетов о финансовой стабильности⁴¹⁹ и т. д.

Кроме этого, деятельность Банка России имеет важное значение для ресурсного обеспечения финансовой устойчивости государства, поскольку часть прибыли, получаемой Банком России в процессе реализации своих полномочий, является доходом федерального бюджета, и в зависимости от

⁴¹⁸ См.: Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: http://www.cbr.ru/publ/ddcp/2016_01_ddcp.pdf (дата обращения: 06.05.2016).

⁴¹⁹ См., напр.: Обзор финансовой стабильности. № 2 // Там же. URL: http://www.cbr.ru/publ/Stability/fin-stab-2015_2-3r.pdf (дата обращения: 06.05.2016); Обзор финансовой стабильности. № 1 // Там же. URL: http://www.cbr.ru/publ/Stability/fin-stab-2014-15_4-1r.pdf (дата обращения: 06.05.2016) и др.

состояния уровня финансовой устойчивости и необходимости изыскания дополнительных (чрезвычайных) доходов размер этой части может быть увеличен⁴²⁰.

Как и Минфин России, Банк России обязан осуществлять свою деятельность с учетом противодействия возможным рискам (угрозам), влияющим на качественное выполнение его полномочий.

Счетная палата РФ имеет специфический статус в системе органов, осуществляющих обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, поскольку обладает исключительно контрольными полномочиями. В соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁴²¹ и БК на Счетную палату РФ как субъект парламентского контроля возложены функции по осуществлению внешнего государственного контроля (аудита) за порядком формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета. Регулирование процедурных и внутренних вопросов деятельности Счетной палаты РФ осуществляется на основе Регламента Счетной палаты Российской Федерации, утвержденного постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.06.2013 № 3ПК⁴²².

Деятельность Счетной палаты РФ сопровождает весь бюджетный процесс федерального уровня и направлена на повышение степени ответственного управления средствами федерального бюджета и финансовой дисциплины всеми участниками бюджетных правоотношений.

В механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации Счетная палата РФ наделена экспертно-аналитическими⁴²³ и

⁴²⁰ После утверждения годовой финансовой отчетности Банка России Советом директоров Банк России перечисляет в федеральный бюджет 75 % фактически полученной им по итогам года прибыли, остающейся после уплаты в соответствии с НК (см.: Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Рос. газ. 1998. 6 авг.; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340) налогов и сборов (ст. 26 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)») (в настоящее время Банк России перечисляет 90 % фактически полученной им по итогам года прибыли на основании Федерального закона от 28.11.2015 № 334-ФЗ «Об особенностях перечисления в 2016 году прибыли, полученной Центральным банком Российской Федерации по итогам 2015 года» (см.: СЗ РФ. 2015. № 48 (Ч. 1). Ст. 6700).

⁴²¹ См.: Рос. газ. 2013. 10 апр.

⁴²² Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴²³ Осуществляются на основе стандарта «СГА 102. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий» (утв. Коллегией Счетной

контрольными⁴²⁴ функциями. К первой группе функций можно отнести деятельность Счетной палаты РФ: 1) по экспертизе проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период, проверке и анализу обоснованности их показателей, подготовке и представлению палатам Федерального Собрания РФ заключений на проекты федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ; 2) экспертизе проектов федеральных законов о внесении изменений в федеральные законы о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ, подготовке и представлению палатам Федерального Собрания РФ заключений на проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральные законы о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ; 3) экспертизе проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств Российской Федерации, экспертиза проектов федеральных законов, приводящих к изменению доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, а также государственных программ РФ и др. Ко второй группе функций относятся: 1) осуществление внешнего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений; 2) внешняя проверка годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета, годовых отчетов об исполнении федерального бюджета; 3) проведение оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году; 4) мониторинг и анализ формирования и использования системы целевых показателей исходя из приоритетов

палаты РФ, протокол от 16.07.2010 № 36К (738) (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»).

⁴²⁴ Осуществляются на основе стандарта «СГА 101. Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 02.04.2010 № 15К (717) (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»).

социально-экономического развития Российской Федерации при разработке и реализации документов стратегического планирования РФ и др.

Осуществление данных функций направлено на целевое и эффективное использование средств федерального бюджета, определение результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации и т. д.

Счетная палата РФ не является исключением, и при осуществлении своих контрольных полномочий в бюджетной сфере она выявляет факторы риска, осуществляет оценку и анализ рисков в деятельности подконтрольных субъектов, осуществляющих бюджетную деятельность, а также действенности запланированных ими мероприятий по управлению рисками⁴²⁵ и т. д. Счетная палата РФ также обеспечивает реализацию системы сдержек и противовесов в функционировании финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Следует особо подчеркнуть, что абсолютно все государственные органы в большей или меньшей степени участвуют в обеспечении финансовой устойчивости Российской Федерации, реализуя свой бюджетно-правовой статус главного администратора (администратора) доходов федерального бюджета (ст. 160.1 БК), главного распорядителя (распорядителя, получателя) бюджетных средств (ст. 158, 162 БК) либо главного администратора источников финансирования дефицита бюджета (ст. 160.2 БК).

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что действующее законодательство не содержит прямого указания на единый орган государственной власти (либо их совокупность), чьи полномочия направлены на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации. Определено, что полномочия в этой сфере складываются из отдельных прав

⁴²⁵ См.: стандарт «СГА 202. Оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения федерального бюджета» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 25.12.2013 № 55К (946); стандарт «СГА 203. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета»; стандарт «СГА 101. Общие правила проведения контрольного мероприятия»; стандарт «СГА 311. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Проверка и анализ эффективности внутреннего финансового аудита» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 10.07.2015 № 32К (1043). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс» и др.

и обязанностей, выполняемых уполномоченными органами в рамках своей общей компетенции. При этом система органов государственной власти, осуществляющих обеспечение финансовой устойчивости, основана на принципе разделения властей и позволяет реализовывать органам свои полномочия с учетом сдержек и противовесов. В целях обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации уполномоченные органы должны осуществлять свои функции на основе единой концепции правового обеспечения финансовой устойчивости и разработанных на ее основе индивидуальных для каждого органа «дорожных карт», включающих: мониторинг, выявление и оценку возможных рисков и угроз; принятие превентивных, своевременных и адекватных мер обеспечения; принятие мер по восстановлению полноценного функционирования отдельных элементов механизма обеспечения финансовой устойчивости (при наступлении негативных ситуаций). Деятельность каждого уполномоченного органа имеет свои специфические черты, позволяющие идентифицировать и индивидуализировать полномочия каждого органа. При этом представленная система органов, уполномоченных на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, только во взаимодействии и сотрудничестве может привести к результату, который может быть оценен как финансовая устойчивость Российской Федерации.

§ 2.4. Взаимодействие государственных органов как условие обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации

Разграничивая функции государственных органов, нельзя забывать об их взаимодействии. Данный аспект деятельности органов власти, на наш взгляд, основной и весьма принципиальный, поскольку именно во взаимодействии проявляется истинная полнота реализации полномочий всех уполномоченных органов государственной власти и принцип системности

финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Следует согласиться с В. Е. Чиркиным, утверждающим, что «государственное управление — это системное управление. Оно характеризуется единством и дифференциацией: 1) общих и частных задач, целей, принципов; 2) органов и институтов управления; 3) внутрисистемных и межсистемных связей; 4) материальных и иных условий управления»⁴²⁶. Ю. А. Тихомиров также замечает: «Вполне оправданы строгие системные характеристики компетенции с учетом единства государственной власти и всей публичной власти в стране и многообразия форм их осуществления. Между тем увлеченность идеей разделения властей нередко приводила и приводит к утрате таких обобщенных представлений о власти и управлении. В стремлении изолировать власти и детально урегулировать их компетенции кроется опасность утраты общих задач государства и искусственного противопоставления властей и разных структур»⁴²⁷. Во избежание данных рисков, не способствующих достижению целей обеспечения финансовой устойчивости как системного явления, следует обратить особое внимание на взаимодействие различных государственных органов в исследуемой сфере. Поскольку все государственные органы находятся в тесной организационно-правовой связи, именно в их взаимодействии проявляется принцип системности функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости.

В целях комплексного и наиболее эффективного управления в сфере обеспечения финансовой устойчивости практика выработала множество форм взаимодействия органов между собой.

Можно выделить следующие основные формы взаимодействия уполномоченных органов в исследуемой нами сфере: 1) создание совещательных (консультативных, координационных) органов; 2) участие в

⁴²⁶ Чиркин В. Е. Система государственного и муниципального управления. С. 14–15.

⁴²⁷ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. С. 103.

деятельности другого государственного органа; 3) последовательная (совместная) реализация функций государственных органов при осуществлении их профильной деятельности; 4) информационное взаимодействие; 5) предоставление отчетов о деятельности государственного органа.

Рассмотрим их более подробно⁴²⁸.

Совещательные (консультативные, координационные) органы.

Придерживаясь подхода, использованного в предыдущем параграфе, первоначально остановимся на совещательных (консультативных, координационных) органах, деятельность которых имеет общий (связанный не только с осуществлением финансовой деятельности), но не менее важный характер для функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Речь идет прежде всего о Государственном совете РФ (см. Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации»⁴²⁹, Указ Президента РФ от 11.07.2012 № 946 «Вопросы Государственного совета Российской Федерации»⁴³⁰). Данный орган является совещательным, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, в том числе и в сфере обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Он состоит из представителей законодательной и исполнительной власти РФ и субъектов РФ (см. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»⁴³¹). В частности, в него входят: Председатель Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, высшие должностные лица — руководители высших

⁴²⁸ В рамках данного исследования приведены отдельные примеры реализации основных, на взгляд автора, форм взаимодействия государственных органов. Приведенный перечень не является исчерпывающим.

⁴²⁹ См.: Рос. газ. 2000. 5 сент.

⁴³⁰ См.: СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4066.

⁴³¹ См.: Парламент. газ. 2011. 14–20 янв.

исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, руководители фракций в Государственной Думе⁴³².

Основными задачами Государственного совета РФ являются: содействие реализации полномочий Президента РФ по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, включая вопросы, связанные с обеспечением финансовой устойчивости, а также обсуждение проекта федерального закона о федеральном бюджете и информации, представленной Правительством РФ, о ходе исполнения федерального бюджета.

В процессе осуществления своей деятельности Государственный совет РФ дает поручения, в той или иной степени затрагивающие отдельные проблемы, связанные с обеспечением финансовой устойчивости Российской Федерации и являющиеся обязательными для исполнения⁴³³.

Необходимость постоянного анализа и стратегического планирования по всему комплексу вопросов безопасности, а также подготовки проектов решений Президента РФ в соответствующих сферах обуславливает существование при Президенте РФ специального конституционного совещательного органа — Совета Безопасности РФ⁴³⁴. Коллегиальность органа обеспечивает участие в нем представителей различных государственных органов. Так, в состав Совета Безопасности РФ входят: Президент РФ, Председатель Правительства РФ, Председатель Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, Министр иностранных дел РФ, Министр внутренних дел РФ, Министр обороны РФ, директор ФСБ России, полномочные представители Президента РФ по округам, Генеральный прокурор РФ и др. (см. Указ Президента РФ от 25.05.2012 № 715 «Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации»⁴³⁵).

⁴³² См.: Состав Государственного совета // Президент России : сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/structure/state-council/members> (дата обращения: 06.05.2016).

⁴³³ См.: Заседание Государственного совета по вопросам развития малого и среднего бизнеса // Президент России : сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/state-council/49214> (дата обращения: 06.05.2016).

⁴³⁴ См.: Заседание рабочей группы Экономического совета // Там же. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/32/20736> (дата обращения: 06.05.2016).

⁴³⁵ См.: Рос. газ. 2012. 28 мая.

Как уже было отмечено в начале исследования, финансовая устойчивость государства является основой национальной безопасности Российской Федерации, позволяющей обеспечить финансовыми ресурсами все необходимые меры, направленные на достижение национальной безопасности. Непосредственно для интересующей нас сферы следует выделить следующие задачи Совета Безопасности РФ, направленные на обеспечение финансовой устойчивости: прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз национальной безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации (финансирование которых необходимо будет прогнозировать в составе расходов федерального бюджета, либо которые необходимо могут повлечь риски возникновения сверхрасходов федерального бюджета в случае принятия экстренных мер); подготовка Президенту РФ предложений: о применении специальных экономических (в том числе финансовых) мер в целях обеспечения национальной безопасности, об утверждении и уточнении стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения национальной безопасности и обороны (затрагивающих, в том числе вопросы финансового обеспечения реализации данных документов) и др.

Основными функциями деятельности Совета Безопасности РФ в изучаемой нами сфере являются: осуществление стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности, в том числе оценка эффективности работы по реализации документов стратегического планирования, корректировка документов стратегического планирования и стратегических национальных приоритетов; организация контроля за целевым расходованием бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий год на финансирование расходов по обеспечению национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности и т. д.

Подготовка решений Президента РФ и Совета Безопасности РФ по разработке и уточнению стратегии национальной безопасности РФ, иных

концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения национальной безопасности и обороны на основе выявления внутренних и внешних стратегических рисков, влияющих на устойчивое развитие Российской Федерации, а также угроз национальной безопасности (см. Указ Президента РФ «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации») непосредственно возложена на аппарат Совета Безопасности РФ. Функции, связанные непосредственно с обеспечением безопасности в экономической (финансовой) сфере, возложены на Межведомственную комиссию Совета Безопасности РФ по безопасности в экономической и социальной сфере (далее — Комиссия). Следует обратить особое внимание на такие функции Комиссии, позволяющие обеспечивать финансовую устойчивость государства, как: анализ состояния и перспектив развития социально-экономической ситуации в стране с точки зрения обеспечения национальной безопасности в экономической и социальной сфере; выявление внутренних и внешних угроз устойчивому развитию Российской Федерации, реализации стратегических национальных приоритетов в экономической и социальной сфере, а также подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности РФ по их нейтрализации; оценка денежно-кредитной политики и финансовой системы РФ, состояния и перспектив развития отраслей экономики с точки зрения обеспечения национальной безопасности; подготовка предложений и рекомендаций Совету Безопасности РФ по различным направлениям в области обеспечения национальной безопасности в экономической и социальной сфере.

Следующим совещательным (консультативным, координационным) органом, деятельность которого оказывает существенное влияние на обеспечение финансовой устойчивости государства, выступает Экономический совет при Президенте РФ (далее — Экономический совет, Совет). Данный Совет является консультативным органом при Президенте РФ, образованным в целях подготовки предложений по основным направлениям социально-экономической политики Российской Федерации, определению стратегии и

тактики ее реализации, механизмов, обеспечивающих устойчивое развитие и технологическое обновление экономики. В отличие от других коллегиальных органов, созданных при Президенте РФ, помимо представителей органов государственной власти в Совет входят и представители банковской системы, науки, образования, бизнеса (см. Указ Президента РФ от 16.07.2012 № 1001 «Об Экономическом совете при Президенте Российской Федерации»⁴³⁶). В целях эффективного осуществления своей деятельности в исследуемой сфере Экономический совет создал рабочую группу по направлению макроэкономической и финансовой политики. Первостепенная задача, непосредственно связанная с обеспечением финансовой устойчивости, — выявление системных социально-экономических рисков, прогнозирование их возникновения, подготовка предложений по созданию механизмов управления рисками, предотвращению возникновения рисков и минимизации их возможных негативных последствий. Кроме этого, Совет осуществляет экспертно-аналитическое и информационное обеспечение деятельности Президента РФ по вопросам социально-экономической политики Российской Федерации, в том числе по вопросам макроэкономической ситуации (посредством проведения экспертизы проектов различных нормативных правовых актов, прогнозирования результатов практической реализации содержащихся в них положений, мониторинга результатов наиболее значимых социально-экономических реформ, выявления проблем, препятствующих их реализации, подготовки предложений по устойчивому развитию государства

⁴³⁶ См.: СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4254. В настоящее время членами данного органа являются Президент РФ, Министр экономического развития РФ, Председатель Счетной палаты РФ, Первый заместитель Председателя Государственной Думы, президент Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», президент Торгово-промышленной палаты РФ, Министр финансов РФ, заведующий кафедрой прикладной институциональной экономики федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», президент, председатель правления открытого акционерного общества «Сбербанк России», директор государственного автономного научного учреждения г. Москвы «Институт гуманитарного развития мегаполиса», ректор федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Председатель Банка России, генеральный директор автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и др.

и т. д.) (см. Указ Президента РФ «Об Экономическом совете при Президенте Российской Федерации»).

Говоря о специальных совещательных (консультативных, координационных) органах, в первую очередь остановимся на Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период (далее — Комиссия 1), поскольку одним из ключевых принципов функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации выступает принцип плановости (прогнозирования), в том числе федерального бюджета как основы финансовой устойчивости Российской Федерации. В состав Комиссии 1 входит большинство представителей различных министерств исполнительной ветви власти, что обусловлено возложенной именно на Правительство РФ обязанностью по составлению проекта федерального закона о федеральном бюджете (см. распоряжение Правительства РФ от 04.06.2012 № 887-р «О составе Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период»⁴³⁷).

Данный координационный орган образован в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при составлении проекта федерального бюджета (внесении изменений в федеральный бюджет) и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период. Основной задачей Комиссии 1 является обеспечение своевременной и качественной подготовки вопросов, связанных с составлением проекта федерального бюджета (внесением изменений в федеральный бюджет) и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период, для их рассмотрения Правительством РФ⁴³⁸.

Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов (далее — Комиссия 2) была создана как

⁴³⁷ См.: СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3221.

⁴³⁸ См.: Правительственная комиссия по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период // Правительство России : сайт. URL: <http://government.ru/department/20/about/> (дата обращения: 06.05.2016).

координационный орган для согласования действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ при решении вопросов повышения эффективности бюджетных расходов (см. постановление Правительства РФ от 26.08.2014 № 855 «О Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов»⁴³⁹). Аналогично Комиссии 1 в состав Комиссии 2 входит большинство представителей различных министерств исполнительной ветви власти, что также обусловливается возложенной именно на Правительство РФ обязанностью по эффективному расходованию федерального бюджета⁴⁴⁰. Главной целью создания Комиссии 2 выступает подготовка предложений по оптимизации расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, использованию высвобождающихся бюджетных ассигнований для финансирования приоритетных направлений и мероприятий государственной политики, повышению качества и эффективности реализации государственных программ, а также контроль за реализацией соответствующих решений⁴⁴¹. Приоритетной задачей Комиссии 2 является координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам: а) оптимизации расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ; б) использования высвобождающихся бюджетных ассигнований в соответствии с приоритетными направлениями государственной политики; в) повышения качества и эффективности реализации государственных программ РФ. Для реализации поставленных задач Комиссия 2 осуществляет следующие функции: а) организует подготовку и анализ предложений об оптимизации расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ; б) организует подготовку и анализ предложений об использовании

⁴³⁹ См.: СЗ РФ. 2014. № 36. Ст. 4846.

⁴⁴⁰ См.: Состав Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов // Правительство России : сайт. URL: <http://government.ru/info/14582/> (дата обращения: 06.05.2016).

⁴⁴¹ См.: Об образовании Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов // Там же. URL: <http://government.ru/docs/14567/> (дата обращения: 06.05.2016).

высвобождающихся бюджетных ассигнований для финансового обеспечения приоритетных направлений и мероприятий государственной политики; в) рассматривает проекты государственных программ РФ, в том числе предложения о внесении изменений в государственные программы РФ, а также подготавливает рекомендации по их доработке; г) рассматривает результаты реализации и оценки эффективности государственных программ РФ за отчетный период и подготавливает рекомендации по внесению изменений в государственные программы РФ; д) рассматривает иные вопросы, связанные с оптимизацией и повышением эффективности бюджетных расходов и т. д. (см. постановление Правительства РФ «О Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов»). Так, например, по итогам одного их заседаний Комиссии 2 было принято решение о поддержке предложенных Минфином России и Счетной палатой РФ мер по совершенствованию законодательства РФ в части повышения эффективности использования бюджетных ассигнований главными распорядителями средств федерального бюджета и осуществления расходов государственными корпорациями и компаниями с государственным участием (с учетом целесообразности установления разумного переходного периода в отношении действующих контрактов или реализуемых проектов)⁴⁴².

Деятельность Национального совета по обеспечению финансовой стабильности (далее — Национальный совет) носит более стратегический характер в сравнении с иными совещательными органами, созданными при Правительстве РФ. Это обстоятельство обуславливает и иной состав данного органа, состоящего преимущественно из равного количества представителей профильных министерств и Банка России (см. распоряжение Правительства РФ от 25.02.2015 № 295-р «Об утверждении составов Национального совета и секретариата Национального совета по обеспечению финансовой стабильности»⁴⁴³).

⁴⁴² См.: О решениях по итогам совещания о повышении эффективности бюджетных расходов // Правительство России : сайт. URL: <http://government.ru/orders/21930/> (дата обращения: 06.05.2016).

⁴⁴³ См.: СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1548.

Национальный совет является постоянно действующим совещательным органом, образованным в целях рассмотрения вопросов обеспечения стабильности финансовой системы, выявления системных рисков и разработки предложений о мерах, направленных на снижение таких рисков (см. постановление Правительства РФ «О Национальном совете по обеспечению финансовой стабильности»).

Создание Национального совета направлено на обеспечение оперативного и эффективного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и Банка России, проведение анализа общего состояния мировой экономики и результатов его мониторинга, рассмотрение оценки уровня системных рисков и разработку предложений о мерах по восстановлению финансовой стабильности государства (см. указанное постановление Правительства РФ).

На Национальный совет возложено решение таких задач, как: а) оценка общего состояния мировой экономики и рисков, связанных с ее изменением; б) осуществление анализа результатов мониторинга общего состояния финансовых и товарных рынков, оценка системных рисков, связанных с их развитием; в) оценка методики определения системно значимых финансовых институтов (кредитных организаций, банковских холдингов и групп, небанковских финансовых институтов, объектов инфраструктуры финансового рынка) и их перечня; г) рассмотрение методик выявления и оценок системных рисков и угроз финансовой стабильности; д) оценка уровня системных рисков и угроз финансовой стабильности; е) разработка предложений о мерах, направленных на восстановление финансовой стабильности (см. названное постановление Правительства РФ).

Национальный совет уполномочен на представление рекомендаций федеральным органам исполнительной власти и Банку России по вопросам наблюдения за состоянием устойчивости финансовой системы, системных рисков и угроз финансовой стабильности, а также характера и (или) режима применения мер, направленных на снижение указанных рисков, в том числе на отдельных сегментах финансового рынка.

Участие в деятельности другого государственного органа. Наиболее отчетливо данная форма взаимодействия в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости проявляется в функционировании органа, созданного Банком России, — Национального финансового совета. Он является коллегиальным органом Банка России, состоит из представителей Федерального Собрания РФ (как из членов Совета Федерации, так и Государственной Думы), представителей Президента РФ и Правительства РФ, а также непосредственно самого Председателя Банка России (ст. 12 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

В компетенцию Национального финансового совета в сфере обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации входят: рассмотрение годового отчета Банка России; рассмотрение проекта основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики; реализация политики валютного регулирования и валютного контроля; обеспечение стабильности и развития национальной платежной системы; внесение в Государственную Думу предложений о проведении проверки Счетной палатой РФ финансово-хозяйственной деятельности Банка России и др.

Иным примером данной формы взаимодействия является реализация права (обязанности) членов Правительства РФ присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания РФ, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат (см. постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»⁴⁴⁴). Аналогичное правомочие предоставлено и иным органам: Экономический совет имеет право направлять своих членов для участия в работе координационных и совещательных органов, образованных Правительством РФ или федеральными органами государственной власти, при рассмотрении ими вопросов, относящихся к компетенции Совета (см. Указ Президента РФ

⁴⁴⁴ См.: Рос. газ. 2004. 8 июня.

«Об Экономическом совете при Президенте Российской Федерации»); Министр финансов РФ или по его поручению один представитель от Минфина России участвует в заседаниях Совета директоров Банка России с правом совещательного голоса (ст. 21 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»); Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ вправе приглашать федеральных министров и уполномоченных ими должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ (п. 4 ст. 7 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»⁴⁴⁵); в заседаниях Коллегии Счетной палаты РФ могут принимать участие председатели комитетов и комиссий Совета Федерации и Государственной Думы, члены Правительства РФ (ст. 11 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации») и др.

Последовательная (совместная) реализация функций государственных органов при осуществлении их профильной деятельности. Данную форму взаимодействия условно можно разделить на два направления: первое из них предусматривает последовательное задействование реализации отдельных полномочий государственных органов в изучаемой сфере; второе — совместное выполнение отдельных функций с учетом специфики деятельности каждого органа⁴⁴⁶.

Наиболее ярким примером первого направления взаимодействия является осуществление бюджетного процесса, когда деятельность одного органа, выполнившего свои полномочия, последовательно сменяется деятельностью другого органа, но лишь в единстве они могут обеспечивать системность и комплексность выполнения поставленной задачи по осуществлению бюджетного процесса РФ⁴⁴⁷.

В рамках реализации данного направления взаимодействия Государственная Дума: рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики, направляемые Банком России,

⁴⁴⁵ См.: Рос. газ. 2013. 14 мая.

⁴⁴⁶ Считаем необходимым сделать оговорку об условности такого подразделения.

⁴⁴⁷ Подробнее см. часть третью БК, регламентирующую бюджетный процесс РФ.

на предстоящий год (ст. 45 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»); принимает решение (только по предложению Национального финансового совета), на основании которого Счетной палатой РФ будут проведены проверки финансово-хозяйственной деятельности Банка России и его подразделений (ст. 23 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации») и др.

Осуществлению контроля за использованием Счетной палатой РФ средств федерального бюджета предшествует решение Президента РФ, постановление Совета Федерации и (или) постановление Государственной Думы (п. 3 ст. 41 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»). В свою очередь, деятельность Счетной палаты РФ предшествует деятельности Следственного комитета РФ при решении задач по обеспечению защиты государственных и общественных интересов от преступных посягательств в финансово-бюджетной сфере и в сфере использования и сохранности государственной собственности, а также по выявлению, пресечению и расследованию преступлений (см. Положение о порядке взаимодействия между Счетной палатой Российской Федерации и Следственным комитетом Российской Федерации, принятое Счетной палатой РФ, Следственным комитетом РФ 05.05.2011⁴⁴⁸).

Обслуживание единого счета федерального бюджета, осуществляемое Банком России, происходит только после совершения Федеральным казначейством соответствующих операций, направленных на содействие открытию данного счета. При этом управление данным счетом осуществляет Минфин России.

В рамках второго направления (совместного осуществления отдельных функций) можно выделить деятельность Банка России (в лице Совета директоров) и Правительства РФ по разработке проекта основных направлений развития финансового рынка и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики. В дальнейшем последующие действия в большей степени осуществляются в рамках первого направления: подготовленные

⁴⁴⁸ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

проекты представляются для рассмотрения в Национальный финансовый совет, а также Президенту РФ, в Правительство РФ и Государственную Думу. Кроме этого, Банк России консультирует Минфин России по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг РФ и погашения государственного долга Российской Федерации с учетом их воздействия на состояние финансового рынка, в том числе на состояние банковской системы, и приоритетов единой государственной денежно-кредитной политики (ст. 21 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»); совместно с Минфином России в необходимых случаях заключает соглашения о проведении операций с золотовалютными резервами по поручению Правительства РФ (ст. 23 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

Счетная палата РФ при ненадлежащем исполнении ее предписаний может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам объектов аудита (п. 4 ст. 27 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»).

Отпуск ценностей золотого запаса РФ осуществляется по решению Президента РФ, принимаемому на основании мотивированного представления Председателя Правительства РФ.

Информационное взаимодействие. Данная форма взаимодействия является самой распространенной и характерна для всех государственных органов, так или иначе участвующих в функционировании финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Так, например, Правительство РФ направляет в палаты Федерального Собрания РФ информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами (ст. 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»). Кроме этого, Правительство РФ в соответствии с федеральным законом информирует

Государственную Думу о ходе исполнения федерального бюджета, а также предоставляет необходимую информацию в Счетную палату РФ при осуществлении ею контроля за исполнением федерального бюджета в порядке, установленном федеральным законом.

Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения членам Правительства РФ и руководителям федеральных органов исполнительной власти.

Счетная палата РФ информирует органы государственной власти и общество о результатах своей деятельности. Информационная деятельность Счетной палаты РФ осуществляется посредством направления палатам Федерального Собрания РФ отчетов о результатах контрольных мероприятий, регулярного предоставления информации о своей деятельности средствами массовой информации, издания «Бюллетеня Счетной палаты Российской Федерации» и т. д.

При этом на контрольные органы Президента РФ и Правительства РФ, органы государственной безопасности, правоохранительные органы, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований, Банк России, финансовые органы, налоговые органы и иные государственные органы, подразделения внутреннего аудита возложена обязанность по оказанию содействия деятельности Счетной палаты РФ, предоставлению по ее запросам информации, необходимой для выполнения ее задач и функций.

Банк России также представляет в Государственную Думу и Президенту РФ информацию о своей деятельности в порядке, установленном федеральными законами.

Информационное взаимодействие активно осуществляется и между органами, непосредственно задействованными в обеспечении финансовой устойчивости Российской Федерации. В этой сфере прежде всего следует выделить информационное взаимодействие, осуществляемое между Минфином России и Федеральным казначейством, главными распорядителями средств федерального бюджета (главными администраторами доходов федерального бюджета, главными

администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета), которые при осуществлении своих полномочий как участников процесса прогнозирования должны быть подключены к информационной системе Минфина России (см. письмо Минфина России от 24.01.2014 № 21-05-08/2563

<Об осуществлении информационного взаимодействия между Министерством финансов Российской Федерации, Федеральным казначейством, главными распорядителями средств федерального бюджета>⁴⁴⁹).

В целях определения общих принципов информационного взаимодействия, дальнейшего развития информационных связей, а также исходя из того, что взаимное сотрудничество будет способствовать совершенствованию и повышению эффективности деятельности Счетной палаты РФ и Федерального казначейства, между ними было заключено Соглашение об информационном взаимодействии (см. Соглашение об информационном взаимодействии Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства, заключенное в г. Москве 16.05.2014⁴⁵⁰). Данное Соглашение регулирует осуществление информационного обмена сведениями, необходимыми для решения задач, возложенных на вышеуказанные органы законодательством РФ, а также для обеспечения доступа Счетной палаты РФ к информационным системам, оператором которых является Федеральное казначейство, в целях осуществления Счетной палатой РФ функций внешнего государственного контроля (аудита) в соответствии со ст. 14 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации». Соглашение регламентирует информационное взаимодействие при передаче в Счетную палату РФ информации об операциях со средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, а также отчетных и иных документов Федерального казначейства по исполнению бюджетов бюджетной системы РФ, и при передаче в Федеральное казначейство

⁴⁴⁹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁵⁰ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

информации о контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях в отношении Федерального казначейства и его территориальных органов.

В целях информационного взаимодействия между Банком России и Росфиннадзором⁴⁵¹ также осуществлялась организация обмена информацией по вопросам валютного контроля (см. Соглашение об информационном взаимодействии между Центральным банком Российской Федерации и Федеральной службой финансово-бюджетного надзора по вопросам валютного контроля, заключенное в г. Москве 15.08.2007⁴⁵²).

Предоставление отчетов о деятельности государственного органа. Эта форма взаимодействия носит несколько условный характер и заключается в отчетности (информировании) одного органа перед другим о результатах своей деятельности. Данную форму взаимодействия наглядно иллюстрирует обязанность Правительства РФ согласно ст. 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» представлять Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности (см., например, отчет Правительства РФ о результатах работы в 2015 г.⁴⁵³) и отчеты о выполнении своих отдельных полномочий (см., например, Федеральный закон «Об отчете Правительства Российской Федерации и информации Центрального банка Российской Федерации о реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году»).

Аналогичная обязанность возложена на Банк России. Так, ежегодно (не позднее 15 мая года, следующего за отчетным) он представляет в Государственную Думу свой годовой отчет⁴⁵⁴, включающий перечень мероприятий, так или иначе влияющих на обеспечение финансовой

⁴⁵¹ Принимая во внимание, что на основании Указа Президента РФ от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» (см.: СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 831) Росфиннадзор упразднен, а его полномочия как органа валютного контроля переданы ФТС России и ФНС России, очевидным представляется заключение подобного соглашения между Банком России и указанными службами.

⁴⁵² Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁵³ См.: Отчет Правительства о результатах работы в 2015 году // Правительство России : сайт. URL: <http://government.ru/news/22717/> (дата обращения: 06.05.2016).

⁴⁵⁴ См., напр.: Годовой отчет Банка России за 2015 год // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: http://www.cbr.ru/publ/God/ar_2015.pdf (дата обращения: 15.05.2016).

устойчивости Российской Федерации, в частности мероприятий по реализации единой государственной денежно-кредитной политики, проведенных Банком России, анализ выполнения основных параметров единой государственной денежно-кредитной политики; анализ состояния экономики Российской Федерации, в том числе анализ денежного обращения и кредита, финансового рынка РФ, валютного положения и платежного баланса РФ, национальной платежной системы; годовую финансовую отчетность Банка России и т. д.

Счетная палата РФ также представляет Совету Федерации и Государственной Думе ежегодный отчет о своей деятельности⁴⁵⁵.

При рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума заслушивает доклад Министра финансов РФ об исполнении федерального бюджета (ч. 1 ст. 264.11 БК, п. 9 ст. 11 Федерального закона «О парламентском контроле»).

Отчет о пополнении и расходовании ценностей Госфонда России за год представляется Гохраном России в Минфин России. В свою очередь, Минфин России представляет Президенту РФ и Правительству РФ отчет о пополнении и расходовании за финансовый год ценностей Госфонда России (п. 50 Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 27.02.2003 № 127⁴⁵⁶, п. 6 ст. 6 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», п. 1 постановления Правительства РФ «О Министерстве финансов Российской Федерации» соответственно).

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что государственные органы осуществляют свою деятельность в сфере обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, несмотря на свою гарантированную правовыми актами самостоятельность, в тесном взаимодействии между собой. Более того, как показывает выше проведенный анализ, реализация финансово-правового статуса одного органа находится в зависимости от деятельности

⁴⁵⁵ См., напр.: Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2014 году // Счетная палата Российской Федерации : сайт. URL: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/#842 (дата обращения: 06.05.2016).

⁴⁵⁶ См.: Рос. газ. 2003. 6 марта.

другого органа. Такие зависимость и взаимодействие осуществляются в различных формах и степени проникновения в деятельность друг друга и отражают реализацию принципа системности и принципа гласности (открытости, прозрачности) функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

ГЛАВА 3. БЮДЖЕТ КАК ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 3.1. Сбалансированность бюджета как условие обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации

Для Российской Федерации принцип сбалансированности бюджета весьма актуален и имеет определяющее значение. Следует отметить, что проблемы, связанные с обеспечением сбалансированности бюджетов бюджетной системы РФ, имеют давнюю историю. Так, например, еще в 1997 г. в Послании Президента РФ Федеральному Собранию отмечалось, что «необходимо перейти к практике цивилизованного регламентированного секвестирования бюджетных расходов в случае недобора доходов» (Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 «Порядок во власти — порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»⁴⁵⁷); Банк России в том же году для решения проблемы неплатежей в Российской Федерации предлагал с целью полного исполнения бюджетных обязательств по финансированию экономики и социальной сферы в ближайшее время добиться принятия закона «О секвестре расходов федерального бюджета Российской Федерации», уточняющего параметры федерального бюджета на 1997 г. (см. доклад Банка России от 17.09.1997 «О проблеме неплатежей в российской экономике и возможных путях ее решения»⁴⁵⁸). И именно на обеспечение сбалансированности бюджета довольно часто обращается внимание в нормативных и программных актах РФ последнего времени, причем обеспечение сбалансированности бюджета не только относится к итоговым результатам деятельности уполномоченных органов, но и обозначено как цель для их перспективного направления деятельности. Например, в

⁴⁵⁷ См.: Рос. газ. 1997. 7 марта.

⁴⁵⁸ См.: Вестник Банка России. 1997. № 61.

Основных направлениях бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов отмечается, что основными результатами реализации бюджетной политики в период до 2014 г. стали обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы РФ, оптимизация расходов федерального бюджета (см. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов). В программных документах указывается, что в качестве основных направлений реализации программ могут рассматриваться обеспечение сбалансированности и устойчивости региональных и местных бюджетов, в том числе повышение финансовой гибкости бюджетов, обеспечение сбалансированности бюджетов (см. приказ Минфина России № 194н, Минэкономразвития России № 701 от 29.12.2010 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов»⁴⁵⁹); «при этом общими предпосылками для достижения цели и решения задач Программы являются долгосрочная устойчивость и сбалансированность федерального бюджета; разграничение полномочий и обязательств публично-правовых образований, сбалансированность и устойчивость региональных и местных бюджетов» (Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года). Кроме этого, Президент РФ в Бюджетном послании Федеральному Собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014–2016 годах»⁴⁶⁰ также отмечает, что обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы как базового принципа ответственной бюджетной политики при безусловном исполнении всех обязательств государства является одной из основных задач, требующих особого внимания. Таким образом, принцип сбалансированности бюджета является одним из ключевых принципов бюджетного устройства Российской Федерации, на основе которого происходит

⁴⁵⁹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁶⁰ См.: Пенсия. 2013. № 6.

построение и функционирование всей бюджетной системы РФ и который имеет законодательную основу (ст. 33 БК).

Сбалансированность бюджета является междисциплинарным понятием и привлекает внимание специалистов как экономических, так и юридических наук. Так, в экономической науке сбалансированность бюджета определяется как фиксированная на определенный момент величина, представляющая собой результат сопоставления доходов и расходов на основе балансового метода⁴⁶¹. Содержание данного принципа заключается в том, 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 бюджетов. В то же время следует отметить, что данный принцип, исходя из его законодательного содержания, характеризуется не только равенством доходов и расходов бюджета, но и допускает некоторые отклонения от такого равенства (образование дефицита бюджета⁴⁶²), которые и должны быть восполнены из законодательно определенных источников (источников финансирования дефицита бюджета). В настоящее время далеко не во всех странах сбалансированность бюджета является императивом, обязательным для исполнения, и рассматривается как определенный идеал соотношения доходов и расходов. Например, в российской практике закрепление принципа сбалансированности бюджета не ограничивает Правительство РФ в составлении и представлении, а парламент в утверждении несбалансированного бюджета⁴⁶³.

Многие авторы выделяют различные виды сбалансированности и предлагают методики оценки ее качества. Например, Е. В. Кузнецова выделяет

⁴⁶¹ См.: *Кривоносова Н. Я.* Теория и практика сбалансированности бюджетов субфедерального уровня // Известия ИГЭА. 2013. № 6. С. 61–65.

⁴⁶² Дефицит бюджета — превышение расходов бюджета над его доходами.

⁴⁶³ См., например, Федеральный закон от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» (см.: СЗ РФ. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7049; № 49 (Ч. 2). Ст. 7049; № 49 (Ч. 3). Ст. 7049; № 49 (Ч. 4). Ст. 7049; № 49 (Ч. 5). Ст. 7049), утвердивший дефицит федерального бюджета в сумме 42 705 902,1 тыс. руб., Федеральный закон от 19.12.2006 № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» (см.: Парламент. газ. 2006. 22 дек.; 2007. 19 янв.), утвердивший превышение доходов над расходами федерального бюджета в 2007 г. в сумме 912 534 090,3 тыс. руб. и др.

следующие виды сбалансированности: общую сбалансированность бюджета (достигается с привлечением возвратных финансовых ресурсов); базовую сбалансированность (обеспечивается за счет общей суммы доходов бюджета субъекта РФ, включая межбюджетные трансферты); собственную сбалансированность (оценивается только на основе показателя доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений)⁴⁶⁴.

Н. Я. Кривоносова выделяет краткосрочную и долгосрочную, фактическую и запланируемую сбалансированность, а также чистую, с дефицитом, с профицитом⁴⁶⁵.

Представители юридической науки, исследуя данный принцип, отмечают, что первоначально (до конца XIX в.) правильной формулой баланса бюджета считалось его «золотое сечение», т. е. равенство доходов и расходов: $P = D$. Новые экономические концепции (часто связанные с воззрениями Дж. Кейнса) изменили такой подход. Небольшой дефицит бюджета стал считаться полезным для развития экономики⁴⁶⁶. В то же время законодатель, говоря о дефиците бюджета, связывает его с определенной угрозой для полноценной реализации принципа сбалансированности бюджета. Именно этим и можно объяснить установление обязанности для уполномоченных органов при составлении, утверждении и исполнении бюджета по необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

В науке выделяют хронический и острый дефицит бюджета⁴⁶⁷. При этом следует согласиться с позицией В. А. Лебедева, что хронический дефицит чрезвычайно вреден⁴⁶⁸, так как повторяется из года в год и заставляет государство жить за счет будущих поколений, в то время как острый дефицит — явление единовременное, происходящее вследствие чрезвычайных обстоятельств. В действующей редакции БК требований о предельном объеме

⁴⁶⁴ См.: Кузнецова Е. В. Оценка качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы. 2011. № 2. С. 15–19.

⁴⁶⁵ См.: Кривоносова Н. Я. Указ. соч. С. 63.

⁴⁶⁶ См.: Комягин Д. Л. Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина.

⁴⁶⁷ См.: Лебедев В. А. Указ. соч. С. 178.

⁴⁶⁸ См.: Там же. С. 178–179.

дефицита федерального бюджета не содержится⁴⁶⁹. Но следует отметить, что отсутствие ограничения по предельному объему дефицита бюджета существует только для федерального бюджета и не распространяется на подобные ограничения для бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Так, дефицит бюджета субъекта РФ не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений (для субъекта РФ, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные п. 4 ст. 130 БК, дефицит бюджета не должен превышать 10 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений). В отношении дефицита местного бюджета установлено, что он не должен превышать 10 % утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений (для муниципального образования, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные п. 4 ст. 136 БК, дефицит бюджета не должен превышать 5 % утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений).

Современная формула баланса бюджета, помимо идеи постоянного дефицита бюджета, имеет в своей основе подход к учету средств бюджета с точки зрения метода начислений, когда не любое кассовое поступление в бюджет может быть отнесено к доходам и не любая выплата из бюджета является расходом. Д. Л. Комягин объясняет это тем, что многие кассовые

⁴⁶⁹ В ранее действовавшем законодательстве для обеспечения сбалансированности бюджета устанавливались определенные ограничения. Например, ч. 3 ст. 92 БК устанавливалось, что размер дефицита федерального бюджета, утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете, не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в соответствующем финансовом году. С принятием Федерального закона 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» (см.: Рос. газ. 2007. 28 апр.) требование о размере дефицита федерального бюджета утратило силу.

поступления означают увеличение обязательств и активов (например, займы, доходы от реализации ценных бумаг и др.), а многие выплаты, наоборот, означают уменьшение обязательств и активов публично-правового образования, меняя баланс в положительную сторону (например, погашение кредита и др.). Необходимость в объективной картине и породила появление источников финансирования дефицита бюджета как одного из его параметров⁴⁷⁰. Дефицит в данном случае можно рассмотреть как особый и чрезвычайный расход бюджета, требующий особых и специальных источников покрытия. Именно поэтому законодатель в БК предусмотрел отдельной строкой (за пределами источников доходов бюджета) источники финансирования дефицита бюджета. На данное обстоятельство обращали внимание и в первых исследованиях, посвященных проблемам финансовой науки. В частности, В. А. Лебедев отмечал, что «в случае невозможности достигнуть равновесия между доходами и расходами в бюджете, так как весьма часто случается, что средства для покрытия государственных потребностей оказываются недостаточными, в бюджете может быть предусмотрен дефицит и, следовательно, должны быть указаны средства для его покрытия»⁴⁷¹.

Как уже отмечалось, несмотря на то что возникновение дефицита бюджета изначально не является обязательной составляющей бюджета в отличие от иных элементов — доходов и расходов, более того, его наличие нежелательно и относится к рискам обеспечения финансовой устойчивости, закрепление законодателем источников финансирования дефицита бюджета отдельной нормой бюджетного законодательства позволяет говорить о существовании механизма противодействия негативным последствиям наступления дефицита бюджета и способствованию сбалансированности бюджета и обеспечению в конечном итоге финансовой устойчивости Российской Федерации.

Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов имеет законодательное основание и приведена в ст. 23 БК. Данный перечень является

⁴⁷⁰ См.: *Комягин Д. Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина.

⁴⁷¹ *Лебедев В. А.* Указ. соч. С. 178.

открытым и утверждается законом (решением) о соответствующем бюджете при утверждении источников финансирования дефицита бюджета. При этом законодатель устанавливает как единые группы источников для всех бюджетов бюджетной системы РФ, так и дополнительные для каждого уровня бюджетной системы РФ (ст. 94–96 БК). Так, едиными для бюджетов бюджетной системы РФ группами и подгруппами источников финансирования дефицитов бюджетов являются: 1) источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов: государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ; кредиты кредитных организаций в валюте РФ; бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ; кредиты международных финансовых организаций в валюте РФ; изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета; иные источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов; 2) источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов: государственные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте; кредиты иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц в иностранной валюте; кредиты кредитных организаций в иностранной валюте; иные источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов.

Анализ бюджетного законодательства позволяет сделать вывод, что перечень источников финансирования дефицита федерального бюджета является достаточно широким и предоставляет Российской Федерации возможность выбора действий для обеспечения сбалансированности федерального бюджета.

Законодательное закрепление источников финансирования дефицита бюджета наряду с источниками доходов бюджета и направлениями расходов свидетельствует об особой значимости обеспечения сбалансированности бюджета и его роли для последующего обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Как уже говорилось, сбалансированность бюджета стремится к «идеальному» равенству доходов и расходов. Однако практика осуществления бюджетной деятельности РФ показывает, что данное идеальное состояние бюджета практически не достигается и бюджет формируется либо с дефицитом (возможность существования которого предусмотрена законом) либо с профицитом⁴⁷² (регулирование которого на законодательном уровне не осуществляется).

В мировой практике действует правило: если рост доходов идет интенсивнее роста бюджетных расходов, то возможный профицит, формирующийся в процессе исполнения бюджета, служит основанием для внесения изменений и дополнений в ранее принятый закон о бюджете. На стадии разработки проектов бюджетов профицит в бюджетном процессе зарубежных стран, как правило, не предусматривается⁴⁷³. Исключения из этого правила бывают редко. Если фактически бюджет оказывается несбалансированным в связи с более быстрым ростом доходов, то профицит должен быть преодолен (еще на стадии обсуждения проекта закона о бюджете может быть предусмотрена статья о распределении дополнительных доходов, если таковые поступят в процессе его исполнения). До 2000 г. БК содержал запрет на составление бюджетов бюджетной системы РФ с профицитом⁴⁷⁴. После отмены данного запрета в Российской Федерации неоднократно

⁴⁷² Профицит бюджета — превышение доходов бюджета над его расходами.

⁴⁷³ См.: Качество сбалансированности федерального бюджета: (Анализ материалов проекта закона о бюджете на 2004 год) // Экономист. 2003. № 10.

⁴⁷⁴ Статья 88 «Порядок использования профицита бюджета» БК устанавливала, что:

«1. Федеральный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации, местный бюджет должны быть составлены соответственно Правительством Российской Федерации, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления и утверждены законодательными (представительными) органами, представительным органом местного самоуправления без профицита бюджета.

2. Если в процессе составления или рассмотрения проекта бюджета обнаруживается превышение доходов над расходами бюджета, до утверждения бюджета следует осуществить сокращение профицита бюджета в следующей последовательности:

сократить привлечение доходов от продажи государственной или муниципальной собственности (для федерального бюджета — сократить привлечение доходов от реализации государственных запасов и резервов); предусмотреть направление бюджетных средств на дополнительное погашение долговых обязательств; увеличить расходы бюджета, в том числе за счет передачи части доходов бюджетам других уровней.

Если меры, предусмотренные абзацами вторым — четвертым настоящего пункта, осуществлять нецелесообразно, следует сократить налоговые доходы бюджета путем внесения изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации».

Данная норма исключена из БК на основании Федерального закона от 05.08.2000 № 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (Рос. газ. 2000. 12 авг.).

федеральный бюджет формировался с профицитом⁴⁷⁵, что также нарушало соблюдение принципа сбалансированности бюджета.

В настоящее время предпринимаются попытки вновь ввести данное ограничение в целях обеспечения сбалансированности бюджета и закрепления порядка распределения профицита бюджета⁴⁷⁶. В частности, предлагалось осуществить сокращение профицита в следующей последовательности: сократить привлечение доходов от продажи государственной или муниципальной собственности (для федерального бюджета — сократить привлечение доходов от реализации государственных запасов и резервов); предусмотреть направление бюджетных средств на дополнительное погашение долговых обязательств; увеличить расходы бюджета, в том числе за счет передачи части доходов бюджетам других уровней. Также проектировалась возможность сокращения налоговых доходов бюджета для избежания профицита.

Таким образом, нарушение принципа сбалансированности бюджета может осуществляться либо в форме образования профицита, либо путем образования дефицита. И если дефицит бюджета связывается законодателем с рисками осуществления бюджетной деятельности государства, то профицит относится к нейтральным событиям, что, на наш взгляд, не является объективным и не отражает сущности реализации принципа сбалансированности, нацеленного на относительное равенство доходов и расходов.

Следует согласиться с авторами, отмечающими, что в целом состояние сбалансированности бюджета зависит от трех основных параметров:

1) основных направлений и применяемых инструментов текущей

⁴⁷⁵ См., напр.: Федеральный закон от 31.12.1999 № 227-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год» // СЗ РФ. 2000. № 1 (Ч. 1). Ст. 10; Федеральный закон от 30.12.2001 № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год» // Рос. газ. 2001. 31 дек.; Федеральный закон от 26.12.2005 № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» // СЗ РФ. 2005. № 52 (Ч. 2). Ст. 5602; Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год» и др..

⁴⁷⁶ Проект федерального закона № 428908-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о профиците бюджета и об использовании нефтегазовых доходов федерального бюджета) (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс») включен в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой на 20.05.2015 и по результатам рассмотрения был отклонен 15 марта 2016 г. (см.: Государственная Дума : офиц. сайт. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=428908-6&02> (дата обращения: 12.05.2016). Следует отметить, что новая редакция вновь вводит понятие «профицит бюджета» в законодательно определенные понятия.

государственной политики в сфере доходов и расходов бюджета;

- 2) определенной стадии экономического цикла развития экономики страны;
- 3) приоритетов и перспектив на долгосрочный период поступлений в бюджет налоговых и иных обязательных платежей, а также сумм других государственных доходов (в том числе заемных)⁴⁷⁷.

Именно обеспечение долгосрочной сбалансированности является важнейшей предпосылкой для сохранения макроэкономической стабильности, которая, в свою очередь, создает базовые условия для экономического роста, улучшения инвестиционного климата, диверсификации и повышения конкурентоспособности субъектов экономической деятельности, основанной на инновационном развитии (см. Программу повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года).

Несомненно, следует поддержать некоторых авторов, отмечающих, что достижение равновесия бюджетов — это сложнейшая финансово-политическая задача⁴⁷⁸, требующая в том числе и правового решения, а также особого внимания к планированию и прогнозированию доходов и расходов бюджета, поскольку своевременное и качественное планирование (прогнозирование) дает возможность предвидения наступления возможных негативных явлений и последующего маневрирования уполномоченных органов в поиске и принятии решения о применении оптимального способа корректировки доходов или расходов. Так, учитывая взаимозависимость определения объемов расходов и доходов, необходимо отметить, что возникает настоятельная потребность усиления именно качества и достоверности прогнозирования и планирования доходов бюджетов, поскольку значительное несоответствие прогнозных оценок

⁴⁷⁷ См.: Правовые проблемы государственного долга в условиях дефицита и профицита бюджета // Современное право. 2005. № 10.

⁴⁷⁸ См.: Публичные финансы Российской Федерации ... / под ред. А. Н. Козырина. Данная позиция также содержалась в ст. 13 Закона РФ от 15.04.1993 № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 18. Ст. 635 (утратил силу).

объема доходов и фактических может повлечь невозможность исполнения уже закрепленных на законодательном уровне расходов в полном объеме.

Так, в свою очередь, для обеспечения сбалансированности бюджета в бюджетном планировании может применяться ряд методов: лимитирование бюджетных расходов, т. е. установление их предельных величин для каждого бюджетного учреждения по каждому виду расходов; распределение доходов между бюджетами разных уровней соответственно распределению их расходных полномочий; проведение мероприятий по максимизации бюджетных доходов, выявление дополнительных резервов на основе мониторинга деятельности бюджетных учреждений; модернизация бюджетного регулирования в сфере межбюджетных отношений; планирование бюджетных расходов, влекущих за собой потенциальный рост доходов за счет стимулирования экономики и эффективного решения социальных задач; соблюдение принципа экономии расходов; отказ от затрат, не являющихся необходимыми с точки зрения общественного блага; использование таких форм бюджетных заимствований, которые обеспечивают наиболее надежное и эффективное привлечение денежных средств с финансовых рынков⁴⁷⁹.

Для дальнейшего обеспечения долгосрочной сбалансированности в целях последующего обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации необходимо реализовать комплекс мер по следующим основным направлениям: 1) разработка и реализация бюджетной стратегии РФ⁴⁸⁰, закрепившей ключевые приоритеты развития; 2) стабильная реализация законодательно закрепленных «бюджетных правил»⁴⁸¹ использования нефтегазовых доходов, регулирующих

⁴⁷⁹ См.: Юрга В. А. Модельный подход в формировании сбалансированного бюджета (экономические и экологические аспекты) // *Пространство экономики*. 2012. № 2-2. С. 68–73.

⁴⁸⁰ Бюджетная стратегия РФ представляет собой документ, включающий долгосрочный (на срок более 12 лет) прогноз основных параметров бюджетной системы РФ, факторов и условий формирования и реализации основных направлений бюджетной политики, основных параметров финансового обеспечения государственных программ РФ с учетом целей, параметров и условий социально-экономического развития Российской Федерации в долгосрочном периоде. Основной ее целью является определение финансовых возможностей, условий и предпосылок для достижения ключевых целей, параметров и условий социально-экономического развития Российской Федерации в долгосрочном периоде, сформулированных в стратегических документах, решениях Президента РФ и Правительства РФ, при обеспечении долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы РФ и повышении эффективности бюджетных расходов.

⁴⁸¹ Бюджетное правило (*budget rule*) — понятие бюджетной политики, выбираемой государством, доходы которого чрезмерно зависят от экспорта нефтегазовых или иных ресурсов. Правило четко определяет долю

определение предельного объема расходов федерального бюджета, что обеспечит сбалансированность федерального бюджета, сокращение ненефтегазового дефицита федерального бюджета и увеличение объема суверенных фондов; 3) рациональное формирование и реализация расходных обязательств; 4) поддержание оптимального уровня и структуры государственного долга Российской Федерации; 5) эффективное использование золотовалютных резервов РФ.

Финансовая устойчивость Российской Федерации в гармоничном (статичном) состоянии характеризуется сбалансированностью доходов и расходов бюджета. Однако под действием различных рисков (угроз), в условиях развития кризисных ситуаций данный баланс может быть нарушен. В этой связи Российская Федерация в целях обеспечения финансовой устойчивости может принимать особые финансово-правовые меры по обеспечению сбалансированности бюджета. Данные меры имеют законодательное закрепление (в бюджетном законодательстве, иных нормативных правовых актах), применяются в зависимости от вида (формы) кризисной ситуации и могут быть классифицированы в зависимости от того, на что они направлены — на увеличение доходов (например, изменение размера части прибыли Банка России, зачисляемой в бюджет) или сокращение (оптимизацию) расходов (например, секвестр расходов). Следует отметить, что данная классификация весьма условна и указанные меры могут применяться как к доходам⁴⁸², так и к расходам (например, установление требований, закрепленных в ст. 53, 83 БК).

таких доходов, которую правительство вправе включать в бюджет, чтобы их расходовать, оставляя остальные в резерве на будущее (сберегая в суверенных фондах). Бюджетные правила, с одной стороны, ограничивают чрезмерный рост расходов в случае благоприятной ценовой конъюнктуры, а с другой стороны, не позволяют резко сокращать расходы при появлении краткосрочных негативных шоков в экономике.

⁴⁸² Меры, направленные на обеспечение сбалансированности, не только имеют материальное содержание, но и могут быть направлены на совершенствование процессуального порядка формирования бюджета (см., напр.: приказ Минфина России от 26.12.2007 № 152н «Об утверждении Порядка удержания средств, подлежащих возврату в федеральный бюджет» // Рос. газ. 2008. 20 февр.). Настоящий Порядок разработан во исполнение п. 2 ст. 93.4 БК и устанавливает правила и условия применения к субъектам РФ и муниципальным образованиям (далее — должники) предусмотренных абз. 2 п. 2 ст. 93.4 БК мер принуждения за нарушение сроков возврата и (или) использование не по целевому назначению средств, предоставленных должникам из федерального бюджета на возвратной основе, а также за нарушение сроков исполнения

Наиболее стандартной мерой по сокращению дефицита бюджета и обеспечению сбалансированности является так называемый секвестр расходов бюджета. Бюджетное законодательство, действовавшее до принятия БК, предусматривало правовое регулирование механизма секвестра расходов. Так, в целях сбалансированности бюджета соответствующими советами народных депутатов могли устанавливаться предельные размеры дефицита бюджета. Если в процессе исполнения бюджета происходило превышение предельного уровня дефицита или значительное снижение поступлений доходных источников бюджета, то вводился механизм секвестра расходов. Суть секвестра заключалась в пропорциональном снижении государственных расходов (на 5, 10, 15 % и т. д.) ежемесячно по всем статьям бюджета в течение оставшегося времени текущего финансового года. Секвестру не подлежали защищенные статьи, состав которых определялся Верховным Советом РСФСР, а также верховными советами республик в составе РСФСР и местными советами народных депутатов в рамках их компетенции (см. утративший с 1 января 2000 г. силу Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»⁴⁸³). Предусматривались также и условия секвестра бюджета. В частности, в случаях, когда при исполнении бюджета уровень дефицита бюджета превышал установленный или происходило значительное снижение поступлений от доходных источников, представительный орган власти по предложению исполнительного органа власти принимал решение о введении установленного законом механизма секвестра расходов. Механизм секвестра мог вводиться также и в случае, если в ходе исполнения бюджета дефицит не уменьшался, результатом чего являлась невозможность финансирования предусмотренных в бюджете мероприятий (ст. 24 утратившего силу Закона РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе

обязательств по предоставленным Российской Федерации государственным (муниципальным) гарантиям и поручительствам.

⁴⁸³ См.: ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»).

Необходимо сделать оговорку, что актуальное бюджетное законодательство не содержит ни определения понятия «секвестр», ни условий его применения, однако при этом данная терминология используется в нормативных актах. Так, например, в утвержденной распоряжением Правительства РФ от 20.12.2014 № 2647-р⁴⁸⁴ Концепции федеральной целевой программы «Русский язык» на 2016–2020 годы отмечено, что в сфере русского языка и образования могут иметь место финансовые риски, связанные с возникновением бюджетного дефицита и недостаточным вследствие этого уровнем бюджетного финансирования, секвестированием бюджетных расходов в сфере русского языка и образования. Исключение законодательного регулирования отношений, связанных с возможностью сокращения расходов бюджета, свидетельствует о потенциальном отсутствии необходимости регулирования данного вопроса в условиях стабильного развития экономики. В то же время, как показывает практика сегодняшнего времени, это вполне возможно в рамках внесения в закон о бюджете требования о сокращении расходов на определенный процент, поскольку действующее бюджетное законодательство не содержит нормы, гарантирующей абсолютное исполнение принятых на себя бюджетных обязательств в закрепленном законе о бюджете объеме.

Более того, БК в настоящее время специально не оговаривает возможность Правительства РФ сокращать расходы бюджета в особом порядке, как это было предусмотрено в предыдущих редакциях⁴⁸⁵. Однако фактически такое

⁴⁸⁴ См.: СЗ РФ. 2015. № 1 (Ч. 3). Ст. 374.

⁴⁸⁵ В ранее действовавшей редакции БК Правительству РФ было предоставлено право принять решение о введении режима сокращения расходов бюджета, если в процессе исполнения бюджета происходит снижение объема поступлений доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 10 % годовых назначений. Если в процессе исполнения бюджета происходит снижение объема поступлений доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов более чем на 10 % годовых назначений, орган исполнительной власти представляет законодательному (представительному) органу проект

сокращение расходов бюджета возможно и осуществляется путем стандартной процедуры по внесению изменений в закон о бюджете.

Необходимость введения режима секвестра расходов и покрытия чрезвычайных расходов за счет особых источников обусловлена отсутствием возможности увеличения объемов доходов либо сокращением объемов доходов и направлена на «приведение в равновесие доходов и расходов государства»⁴⁸⁶.

Применение секвестра расходов может быть применено не только при возникновении чрезвычайных ситуаций (так называемых дополнительных расходов, не предусмотренных бюджетом), но и при значительном сокращении объема доходов.

Нарушение принципа сбалансированности бюджета, обусловленного возникновением значительного размера дефицита бюджета, зачастую связывают с возникновением так называемого чрезвычайного бюджета. В настоящее время данное понятие не используется в бюджетном законодательстве, однако в соответствии с ранее действовавшими постановлениями Верховного Совета в РСФСР мог вводиться чрезвычайный бюджет, основанием для чего являлось введение чрезвычайного положения в РСФСР. В случае же увеличения дефицита бюджета до размеров, не покрываемых путем размещения государственных ценных бумаг, допускалось введение режима чрезвычайного расходования средств⁴⁸⁷.

Большим риском для реализации принципа сбалансированности бюджета является установление новых расходов бюджета в ходе исполнения бюджета в текущем финансовом году (корректировка бюджета). В том случае, если бюджет был утвержден сбалансированным, новые расходы не могут не нарушить установленной пропорции, в связи с чем существуют требования о запрете установления новых расходов без определения источника их покрытия.

закон о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете (ст. 229, 230). Названные статьи утратили силу с 1 января 2008 г. в связи с принятием Федерального закона «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».

⁴⁸⁶ Финансы и налоги: очерки теории и политики / под ред. А. Н. Козырина. Т. 4. С. 388.

⁴⁸⁷ См.: Кучеров И. И. Бюджетное право России : курс лекций. М. : АО «Центр ЮрИнфоР», 2002. С. 21–22.

Необходимо заметить, что вплоть до вступления в силу БК существовало понятие «защищенных статей» бюджета, т. е. определенного набора социально значимых статей расходов, в отношении которых режим секвестирования не действует⁴⁸⁸.

Секвестру не подлежат «защищенные статьи», состав которых определяется Государственной Думой, высшими представительными органами власти субъектов РФ и представительными органами местного самоуправления. При этом следует отметить, что действующее бюджетное законодательство не содержит понятия, иных характеристик отнесения тех или иных статей бюджета к «защищенным», что создает правовое усмотрение субъектов законодательной инициативы при их определении и может привести к несправедливости и неопределенности правового регулирования в данной сфере. Так, например, во исполнение распоряжения Правительства РФ «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» был принят федеральный закон, предусматривающий сокращение в 2015 г. большинства категорий расходов федерального бюджета на 10 %, в первую очередь за счет исключения неэффективных затрат. В соответствии с данным распоряжением, несмотря на такое сокращение должно быть полностью обеспечено исполнение обязательств социального характера, что потребует выделения дополнительных бюджетных ассигнований. Кроме того, не должны быть уменьшены расходы на обеспечение обороноспособности государства, поддержку сельского хозяйства и исполнение международных обязательств Российской Федерации. Таким образом, государство определило перечень так называемых «защищенных статей». Кроме этого, государство указало, за счет каких направлений расходования бюджетных средств будет обеспечена реализация вышеуказанных «защищенных статей»: будут сокращены расходы на функционирование органов государственной власти, будет проведена

⁴⁸⁸ См.: Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А. Н. Козырина. Подготовлен для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2002 (комментарий к ст. 213).

оптимизация структуры федерального бюджета в среднесрочной перспективе, в том числе за счет ежегодного снижения расходов как минимум на 5 % в реальном выражении в течение трех лет, будет отложена реализация части новых инвестиционных проектов. Итоговой целью принятия данного акта является достижение к 2017 г. сбалансированности бюджетной системы РФ.

Кроме этого, в настоящее время принят Федеральный закон от 06.04.2015 № 68-ФЗ «О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона “О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” в связи с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов”»⁴⁸⁹, предусматривающий приостановление до 1 января 2016 г. действие норм, устанавливающих выплаты (индексацию и т. д.) окладов денежного содержания по должностям федеральной государственной гражданской службы, воинским должностям и окладов по воинским званиям, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций, размера стипендиального фонда, размера накопительного взноса на одного участника накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих и размера материнского (семейного) капитала, и предусмотренных отдельными законами (ст. 1). Этим же Федеральным законом определяется, что в 2015 г. (на период приостановления действия норм) индексация или установление вышеуказанных форм выплат будет осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»⁴⁹⁰, тем самым в очередной раз устанавливается особый режим закона о Федеральном бюджете (ст. 3).

⁴⁸⁹ См.: Рос. газ. 2015. 8 апр.

⁴⁹⁰ См.: СЗ РФ. 2014. № 49 (Ч. 1). Ст. 6893; № 49 (ч. 2). Ст. 6893; № 49 (Ч. 3). Ст. 6893; № 49 (Ч. 4). Ст. 6893; № 49 (Ч. 5). Ст. 6893.

В первоначальных редакциях БК также предусматривались возможность и условия сокращения расходов бюджета (ст. 229, 230 БК в ред. от 26.04.2007), однако без использования специального термина «секвестр».

Отдельно говоря о бюджетах субъектов РФ и муниципальных образований, необходимо в составе мер, направленных на поддержание их сбалансированности, предусмотреть изменения бюджетного законодательства, корректирующие условия для привлечения займов, возможность обслуживания и погашения которых не обусловлена ожидаемыми доходами, постепенное сокращение стоимости обслуживания займов, в том числе за счет их частичного замещения бюджетными кредитами из федерального бюджета. Также необходимо усовершенствовать законодательно закрепленную структуру разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, с возможностью ограничений по установлению федеральными законами новых расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, что обеспечит снижение рисков неисполнения принятых расходных обязательств либо их неполного исполнения из-за отсутствия необходимых финансовых ресурсов.

§ 3.2. Доходы бюджетов в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации

В соответствии со ст. 7 Конституции Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Именно человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2). При этом «право, выраженное в форме закона, норм, обязательных для исполнения, лишь тогда эффективно, когда функционирует

на основе стабильной и мудрой социальной политики. ...Поэтому важны меры социального понимания, взаимодействия, сбалансированного упорядочения, или хотя бы предоставления элементарных базовых условий для развития индивидов в различных сегментах общественного организма»⁴⁹¹.

Существуют различные мнения по поводу сущности, назначения, функций государства, отраженные в политико-правовых учениях прошлого и современности. Но совершенно очевидно, что государство обязано выполнять значительную совокупность публичных, общезначимых и общественно необходимых задач, решение которых в конечном итоге в большинстве случаев сводится к обеспечению достойной жизни граждан, внутреннего правопорядка, внешней безопасности. Еще В. А. Лебедев отмечал, что «государственные потребности составляют круг различных надобностей, вызываемых общим характером государственной жизни. В одном государстве могут преобладать одни потребности, в другом — другие; но вообще в государствах, достигших известной степени развития, круг этих надобностей почти один и тот же, это: содержание верховной власти и организма государственного управления, обеспечение внутренней и внешней безопасности и различные меры, предпринимаемые для развития народного благосостояния. Все эти задачи, которые лежат на государстве, не могут быть осуществлены без средств, но вопрос в том, в каком размере те или другие потребности должны и могут быть осуществлены»⁴⁹².

Государство, реализуя многообразные потребности граждан, осуществляет функции и решает задачи, расходуя бюджетные средства, что возможно на основе доходов бюджета. Финансовую деятельность государства можно отнести к выполнению его экономической функции, от реализации которой, безусловно, зависит, в свою очередь, выполнение социальных программ, обеспечение всего социального блока, значимого для всех граждан, государства. Под функциями государства можно понимать «основные,

⁴⁹¹ Стратегии правового развития России / под ред. О. Ю. Рыбакова. С. 9.

⁴⁹² Лебедев В. А. Указ. соч. С. 116.

нормативно регламентированные и организационно обеспеченные сферы деятельности государства в рамках определенного направления, обусловленные главными, объективно необходимыми целями, выражающие его сущность и социальное назначение»⁴⁹³.

В научной литературе отмечается роль финансов как условия и инструмента развития общества и государства.

О. Н. Горбунова, отмечая важнейшую роль финансов как инструмента управления обществом, подчеркнула, что финансы являются основным источником информации обо всех без исключения процессах в жизнедеятельности общества и государства, служат инструментом формирования и функционирования системы прямых и обратных связей во всех сферах жизни государства и общества⁴⁹⁴. По мнению В. А. Лебедева, без финансов государство не может обойтись и ими обуславливается и политический рост государства, и движение истории. Много политических перемен и потрясений в общественном быту произошло по поводу расстроенных финансов, и, может быть, политическая карта каждого государства была бы иная, если бы оно не переживало финансовых кризисов⁴⁹⁵. И. И. Янжул справедливо отмечал, что финансовое хозяйство или хозяйство государства, его доходы и расходы составляют главный интерес нашего времени, который чуть ли не господствует, иногда даже нанося вред, над всеми остальными вопросами государственной и народной жизни. Финансы и их организация имеют громадное политическое значение, оказывая не только косвенное, но и прямое влияние на все государственное устройство и управление. Одни финансы определяют часто внутренний смысл исторических событий, внешнее выражение которых имеет совершенно иной характер⁴⁹⁶. Г. Б. Поляк сравнивает бюджет и денежное обращение с зеркалом государства, барометром его экономического, социального состояния и политического положения и подчеркивает, что, какие бы доказательства ни приводили сторонники первенства

⁴⁹³ Теория государства и права : учебник / под ред. О. Ю. Рыбакова. М. : ЮСТИЦИЯ, 2016. С. 100.

⁴⁹⁴ См.: Горбунова О. Н. Совершенствование финансового законодательства в условиях рынка // Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения : науч.-практ. конф. / под ред. А. И. Демидова. Саратов, 2001. С. 160.

⁴⁹⁵ См.: Лебедев В. А. Указ. соч. С. 38.

⁴⁹⁶ См.: Янжул И. И. Основные начала финансовой науки ... С. 34–36.

духовности и нравственности общества над экономикой в целом и финансами в частности, многотысячелетняя история государств свидетельствует об обратном. С разрушением экономики, крахом финансов, отсутствием средств в бюджетной системе падают духовность, нравственность и культура в обществе⁴⁹⁷.

Развитые, сложные, противоречивые объективные потребности общества в государстве определяют и само назначение, функции, цели, задачи, деятельность государства — достижение «лучшей жизни», «общей пользы», «общего блага» или же самоорганизации, самоуправления общества с помощью государства⁴⁹⁸. При этом, как указывают ученые, важно учитывать, что в разные периоды исторической эволюции государства приоритетное значение приобретали различные цели и задачи. На одних этапах развития общества центр тяжести переносился в сферу экономики, поэтому в деятельности государства ключевое место занимала экономическая функция; на других — в сферу политики, тогда повышенное внимание уделялось реализации функций государственной власти⁴⁹⁹; при этом в настоящее время акцент сделан на социальную функцию и функцию обеспечения безопасности государства.

Как справедливо отмечал Леруа-Болье, «государство имеет нужды; для нас теперь дело идет не о том, чтобы знать, каковы они и какими бы должны быть, а каким путем можно их удовлетворить с возможно большей полнотой и с минимальными пожертвованиями и неприятностями для частных лиц»⁵⁰⁰.

«Изъятия объясняются целями государства. Высшая задача государства есть создание такого порядка, при котором наиболее полно осуществляется идея общего блага. Государство стоит тем ближе к решению своей задачи, чем более оно содействует росту благосостояния всех граждан, всеобщему умственному и нравственному развитию»⁵⁰¹.

Таким образом, с момента возникновения государства на него возложено множество задач, которые сводятся в конечном итоге к основной —

⁴⁹⁷ См.: Бюджетная система России : учебник для вузов / под ред. Г. Б. Поляка. М., 1999. С. 1.

⁴⁹⁸ См.: Теория государства и права : учебник / под ред. М. Н. Марченко. М., 2004. С. 64.

⁴⁹⁹ См.: *Боженко С. Я.* Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2011. С. 56.

⁵⁰⁰ Цит. по: *Янжул И. И.* Основные начала финансовой науки ... С. 52.

⁵⁰¹ Цит. по: *Финансы и налоги: очерки теории и политики / под ред. А. Н. Козырина. Т. 4. С. 499.*

обеспечению достойного существования лиц, проживающих на его территории⁵⁰². Выполнение возложенных на государство функций должно обеспечиваться наличием самостоятельных и постоянных источников формирования государственных (муниципальных) финансовых ресурсов, которые позволяли бы покрывать возникающие у государства расходы⁵⁰³.

Формирование доходов и осуществление расходов реализуются в рамках единого процесса — финансовой деятельности государства. И именно финансовая деятельность нацелена на обеспечение государства финансовыми ресурсами, необходимыми для удовлетворения публичных потребностей, обусловленных задачами и функциями, закрепленными в Конституции, и возложенных государством на уполномоченные им органы, и в первую очередь это осуществляется посредством формирования доходов.

Вопрос о роли и значении доходов для бюджета находится в прямой зависимости от сущности государства как механизма публичной власти, выполняющего общественно значимые функции. Именно в бюджетной деятельности проявляется реализация функций государства, а также социальная направленность государственной деятельности. И, как справедливо отмечает О. Н. Горбунова, «финансы пронизывают все стороны общественной и государственной жизни. Любой вопрос управления не может быть решен без решения связанных с ним финансовых проблем»⁵⁰⁴.

При этом деятельность государства в сфере формирования доходов бюджетов в целях обеспечения финансовой устойчивости пронизана идеей приоритета публичных интересов.

С давних времен до настоящего времени проблемы формирования доходов бюджета государства являлись предметом постоянного и пристального

⁵⁰² См.: Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права : учебник для вузов. 2-е изд., испр. и доп. М. : Спарк, 2000. С. 50–52; Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М. : Юристъ, 2001. С. 38–51.

⁵⁰³ О теориях государственных финансов подробнее см.: Нутти Ф. С. Основные начала финансовой науки. М., 1904.

⁵⁰⁴ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг ... С. 7.

внимания со стороны многих ученых и практиков⁵⁰⁵. Расширяющиеся потребности государства в финансовых ресурсах обуславливали постоянную необходимость поиска новых, более качественных источников доходов и приводили к отмене (трансформации) других, менее качественных и эффективных.

Проблемы правового обеспечения доходов бюджетов неоднократно становились предметом внимания государственных деятелей прошлого. Еще М. М. Сперанский в своем «Плане финансов», выделяя наиболее актуальные финансово-правовые проблемы в бюджетной сфере, предлагал обеспечить гласность в утверждении и исполнении бюджета, установить принцип рационального расходования государственных средств и учреждать расходы «по приходам», увеличить доходы путем упорядочения существовавших и установления новых налогов и др.⁵⁰⁶

Современные ученые также обращают на это внимание. Так, например, в одной из последних работ, посвященных доходам бюджета, А. Г. Пауль указал на ряд проблем, требующих решения в данной сфере, в частности, он определил круг проблем правового регулирования доходов бюджета, которые связаны с комплексом нерешенных вопросов социально-экономического плана, а именно: государство не определилось со степенью изымаемых из национального дохода денежных средств, направляемых в бюджеты; отсутствуют однозначные критерии выделения налоговых и неналоговых доходов бюджетов; непонятен характер ответственности администраторов доходов за полноту и своевременность поступления доходов в бюджеты; не отлажены подходы и механизмы распределения доходов между уровнями бюджетной системы РФ⁵⁰⁷ и др.

Как свидетельствует история развития общества, генезис системы доходов государства происходил в двух направлениях: экстенсивном (за счет

⁵⁰⁵ См., напр.: *Янжул И. И.* Основные начала финансовой науки. СПб., 1890; *Боженко С. Я.* Указ. соч.; *Пауль А. Г.* Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2014 и др.

⁵⁰⁶ См.: У истоков финансового права : [в 4 т.] / под ред. А. Н. Козырина. М. : Статут, 1998. (Сер. «Золотые страницы российского финансового права»). Т. 1. С. 30.

⁵⁰⁷ См.: *Пауль А. Г.* Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2014. С. 3–4.

увеличения количества источников доходов) и интенсивном (путем повышения эффективности администрирования уже существующих). Последнее направление, по мнению большинства ученых, является наиболее прогрессивным, так как обеспечивает создание эффективной системы доходов государства⁵⁰⁸.

В настоящее время, в период мирового экономического кризиса, прилагаются усилия по поиску новых финансовых инструментов с целью создания новой мировой финансовой системы и возрождения национальных экономик. Большое значение в этом процессе придается вопросам создания действенной системы доходов государства как необходимого условия экономической, политической, финансовой и социальной стабильности в обществе.

В Российской Федерации также уделяется этому вопросу огромное внимание⁵⁰⁹. Так, в более ранних работах, посвященных доходам бюджетов, отмечается, что «преобладающий источник средств государственных и местных бюджетов в Российской Федерации — это налоговые доходы, которые составляют около 90 % государственных централизованных финансов»⁵¹⁰. Между тем доминирующая роль налоговых доходов при формировании государственного бюджета подрывает его финансовую независимость, отрицательно отражается на благосостоянии граждан, поскольку фискальные интересы государства не могут удовлетворяться вне зависимости от «фактических возможностей налогоплательщиков уплачивать налоги, не снижая жизненного уровня, не подрывая возможностей расширенного воспроизводства»⁵¹¹. В последнее время ситуация несколько изменилась и приобрела позитивную тенденцию. Доходы федерального бюджета в разрезе

⁵⁰⁸ См.: *Боженко С. Я.* Указ. соч. С. 4.

⁵⁰⁹ См., напр.: *Комягин Д. Л.* Национальное достояние как источник доходов бюджета: проблемы учета и контроля // *Финансовый вестник: Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет.* 2016. № 1. С. 3–10; *Его же.* К вопросу о публичных доходах: проблемы правового регулирования и пути их решения // *Финансовое право.* 2015. № 11. С. 21–28; *Его же.* Публичные и бюджетные доходы: сущность и содержание // *Финансовый вестник: Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет.* 2015. № 5. С. 18–25; *Пауль А. Г.* Доходы бюджетов. М., 2012 и др.

⁵¹⁰ См.: *Боженко С. Я.* Указ. соч. С. 4–5.

⁵¹¹ *Янжул И. И.* Основные начала финансовой науки. СПб., 1890. С. 238.

основных видов доходов выглядят следующим образом. В 2011 г. доля в общем объеме доходов: налоговые — 52,65 %; неналоговые — 47,09 %⁵¹²; безвозмездные поступления — 0,26 %; в 2012 г. доля в общем объеме доходов: налоговые — 53 %; неналоговые — 46 %; безвозмездные поступления — 1 %⁵¹³; в 2013 г. доля в общем объеме доходов: налоговые — 54,25 %; неналоговые — 45,35 %; безвозмездные поступления — 0,39 %⁵¹⁴.

Государство, установив на конституционном уровне, свои задачи и функции (при закреплении предметов ведения Российской Федерации), изначально предопределило приоритет расходов над доходами. Именно потребность выступает в качестве исходного момента интереса, обуславливая его содержание⁵¹⁵. В свое время А. И. Буковецкий подчеркивал первостепенную значимость государственных расходов, отмечая, что «в финансовом хозяйстве не доходы, а расходы имеют решающее значение. Частное хозяйство не может истратить больше, чем у него будет доходов. Финансовое хозяйство в случаях необходимости может увеличить свои доходы путем изъятия необходимых средств у частных хозяйств»⁵¹⁶. Речь идет о том, что расходы являются определяющими для доходов, в связи с чем государство, закрепив направления своих расходов, изыскивает источники доходов и уже только от их качества и количества будут зависеть объемы финансирования расходов, но не сам их факт.

Соответственно, формирование доходов обусловлено необходимостью осуществления расходов, возникающих в связи с выполнением государством своих функций и задач.

В этом аспекте учеными подчеркивается, что одной из приоритетных задач по совершенствованию правовых механизмов формирования финансово

⁵¹² См.: Федеральное казначейство : сайт. URL: <http://datamarts.roskazna.ru/index.php/2011-razdely/dokhody/fk-0004-0021> (дата обращения: 10.01.2016).

⁵¹³ См.: Там же. URL: <http://datamarts.roskazna.ru/index.php/2012-razdely/dokhody/fk-0004-0021> (дата обращения: 10.01.2016).

⁵¹⁴ См.: Там же. URL: <http://datamarts.roskazna.ru/index.php/2013-razdely/dokhody/fk-0004-0021> (дата обращения: 10.01.2016).

⁵¹⁵ См.: Лавренко В. Н. Проблемы социальных интересов ленинизма. М., 1978. С. 34.

⁵¹⁶ Буковецкий А. И. Введение в финансовую науку. М., 1929. С. 15. В указанной работе под финансовым хозяйством автор понимает исключительно государственные финансы, отвергая возможность существования частного финансового хозяйства.

устойчивого государства является «научное обоснование такой модели системы доходов, которая учитывала бы их экономическую и правовую природу, что, несомненно, будет способствовать росту доходной части государственных и местных бюджетов»⁵¹⁷. При этом органы государственной власти должны руководствоваться принципами «соразмерности», «разумной достаточности», «баланса публичных и частных интересов» (см. постановления Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона “О политических партиях” в связи с жалобой политической партии “Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов”»⁵¹⁸, от 17.01.2008 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений статей 9 и 10 Федерального конституционного закона “Об арбитражных судах в Российской Федерации” и статей 181, 188, 195, 273, 290, 293 и 299 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества “СЕБ Русский Лизинг”, общества с ограниченной ответственностью “Нефте-Стандарт” и общества с ограниченной ответственностью “Научно-производственное предприятие “Нефте-Стандарт”»⁵¹⁹).

Для выполнения государством возложенных на него функций во всех сферах деятельности, в частности для реализации программы социально-экономического развития, оно должно обладать достаточным количеством финансовых ресурсов, которые формируются преимущественно в денежном эквиваленте. Вышеупомянутые ресурсы для удобства управления ими концентрируются в едином фонде денежных средств, которым на государственном уровне является бюджет⁵²⁰.

Так, например, в числе главных задач функционирования государственного бюджета СССР, связанных с поступлением в него доходов, М. И. Пискотин называл следующие: «создавать в распоряжении государства

⁵¹⁷ Боженок С. Я. Указ. соч. С. 5.

⁵¹⁸ См.: СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

⁵¹⁹ См.: ВКС РФ. 2008. № 1.

⁵²⁰ См., напр.: Гуляев И. А. К вопросу о дефиниции «доходы бюджета» // Финансовое право. 2014. № 4.

необходимые накопления для достижения расширенного социалистического воспроизводства, обеспечения высоких темпов развития экономики»; «создавать условия для постоянного наращивания в перспективе финансовых ресурсов государства, мобилизовывать в общегосударственный фонд резервы народного хозяйства»⁵²¹.

Современная юридическая и экономическая наука рассматривает различные аспекты данного понятия, таким образом полноценно раскрывая его сложную и неоднородную сущность. Следует поддержать позицию авторов, отмечающих, что в настоящее время в науке финансового права не сложилось однозначного определения понятия «бюджет»⁵²². Так, бюджет рассматривается учеными: как общественные отношения, необходимые для формирования централизованного фонда денежных средств⁵²³; денежные отношения по поводу перераспределения национального дохода в связи с образованием и использованием бюджетного фонда⁵²⁴; денежные отношения императивной формы, выражающие «движение чистого дохода общества», в процессе которого образуется и используется централизованный фонд государства в целях выполнения им своих функций⁵²⁵; общественные отношения, которые связаны с концентрацией и использованием его средств⁵²⁶; абстрактное выражение всех процессов в области экономики и социальной сферы, происходящих в государстве⁵²⁷; народное достояние, общественное благо⁵²⁸.

В соответствии с БК доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством РФ, законодательством о налогах и сборах и

⁵²¹ Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М. : Юрид. лит., 1971. С. 21.

⁵²² См.: Пачкун В. В. Конфликтность как свойство реализации функций бюджета // Финансовое право. 2012. № 5. С. 14–18.

⁵²³ См.: Бесчеревных В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976. С. 6–23; Козырин А. Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право : ежегодник Центра публично-правовых исследований. М., 2006. Т. 1. С. 412–437.

⁵²⁴ См.: Финансы / под ред. В. М. Родионовой. М., 1994. С. 252.

⁵²⁵ См.: Сабанти Б. М. Теория финансов. М., 2000.

⁵²⁶ См.: Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2000. С. 131.

⁵²⁷ См.: Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг ... С. 128.

⁵²⁸ См.: Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: Конституционные основы. М., 2004. С. 166.

иным законодательством, устанавливающим основания для взимания денежных средств⁵²⁹ в доход Российской Федерации.

Следует отметить, что данный перечень актов, указывающих на правовые основы закрепления источников доходов бюджетов, не является исчерпывающим и определяет только лишь нормативные основы для формирования налоговых доходов бюджетов бюджетной системы РФ, абсолютно игнорируя формирование неналоговых доходов (например, Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», устанавливающий обязанность Банка России уплачивать часть прибыли в доход федерального бюджета).

В связи с этим наиболее удачной для законодательного закрепления представляется следующая формулировка: «Доходы бюджетов формируются на основе бюджетного законодательства, законодательства о налогах и сборах, таможенного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих основания и порядок уплаты (взыскания) платежей в доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

Итак, в современной законодательной интерпретации доходы бюджета представляют собой поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК).

Говоря о понятии доходов бюджета, Н. И. Химичева раскрыла его как «часть национального дохода страны, обращаемого в процессе его распределения и перераспределения через различные виды денежных поступлений в собственность государства с целью создания финансовой базы для осуществления его задач и функций»⁵³⁰. Невозможно не согласиться с позицией А. Д. Селюкова, акцентирующего внимание на доходной части федерального бюджета как «части национального дохода, которую государство получает в безвозмездном и

⁵²⁹ Например, законодательство, предусматривающее уплату социальных взносов, платежей от пользования и распоряжения государственным имуществом, по результатам финансово-хозяйственной деятельности организаций, взимаемых государственными органами, казенными учреждениями за выполнение работ и оказание услуг, консульских сборов, патентных пошлин и иных платежей.

⁵³⁰ Химичева Н. И. Советское финансовое право : учебник. М. : Юрид. лит., 1987. С. 214.

безвозвратном порядке от экономических субъектов и граждан в соответствии с бюджетным, налоговым и таможенным законодательством»⁵³¹.

Подводя итог и обобщая вышеизложенное, можно сказать, что бюджет является необходимым элементом любого государства, финансовой основой реализации его суверенитета и жизнеспособности всего государственного управленческого аппарата, непосредственно осуществляющего реализацию задач и функций государства во всех сферах общественной жизни.

Как уже было отмечено, доходы бюджета обусловлены его расходами и при этом они являются взаимозависимыми и взаимообусловленными. В данном аспекте уместно мнение А. М. Бирмана о том, что «финансы — система сообщающихся сосудов»⁵³², которая отражает взаимосвязь всех элементов финансово-правовых механизмов обеспечения финансовой устойчивости.

Как известно, роль и значение различных явлений проявляются через их функции. Следует отметить, что в науке финансового права не разделяют функции доходов и расходов. На наш взгляд, они объединены и проявляются в комплексных функциях бюджета, поскольку он имеет две составляющие — доходы и расходы. Функции бюджета выражаются в его предназначении и определяют его задачи и роль в рамках бюджетной (финансовой) деятельности государства. Исходя из различных сторон понимания бюджета в различные периоды развития финансово-правовой теории ученые выделяли следующие его функции: регулирующую, распределительную, стабилизирующую, обеспечительную, стимулирующую, контрольную, координирующую⁵³³. Таким образом, сущность и роль бюджета, проявляющиеся в его функциях (регулирующей, распределительной, контролирующей, стабилизирующей, стимулирующей, обеспечительной и др.⁵³⁴), характерны и для доходов и расходов.

⁵³¹ Селюков А. Д. Финансовое обеспечение местного самоуправления: проблемы правового регулирования. М., 2003. С. 212.

⁵³² Бирман А. М. Указ. соч. С. 173.

⁵³³ См.: Ковалева Т. М., Барулин С. В. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации : учеб. пособие. М. : КНОРУС, 2005. С. 27; Саттарова Н. А. К вопросу о бюджете // Финансовое право. 2008. № 1; Горбунова О. Н. Финансовое право в системе российского права (актуальные проблемы) // Гос-во и право. 1995. № 2. С. 16; Козырин А. Н. Понятие, предмет и система бюджетного права. С. 412–437.

⁵³⁴ См.: Пачкун В. В. Указ. соч. С. 14–18.

Доходы бюджета являются основным институтом финансового (бюджетного) права, от эффективности функционирования которого зависит функционирование иных сфер деятельности государства, напрямую не связанных с бюджетом (конституционной, административной, уголовной и т. д.). Более того, в подтверждение значимости данного института следует отметить, регулирование отношений по определению доходов бюджета осуществляется отдельным федеральным законом, в котором не могут быть предусмотрены нормы, не связанные с государственными доходами и расходами (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов “О федеральном бюджете на 2002 год”, “О федеральном бюджете на 2003 год”, “О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского»⁵³⁵). Более того, правовому регулированию процесса формирования доходов и осуществления расходов посвящен специальный и единственный в своем роде бюджетный процесс, который посвящен принятию единственного закона — закона о бюджете. Так, М. В. Карасева отмечает, что бюджетный процесс характеризуется как явление уникальное, ибо, пожалуй, это единственный юридический процесс, обслуживающий формирование и исполнение одного-единственного закона — закона о бюджете на предстоящий финансовый год. При этом отмечается нестабильность такого закона, поскольку он действует всякий раз в течение только одного календарного года⁵³⁶. Кроме этого, бюджетный процесс регулируется отдельным кодифицированным нормативным правовым актом — БК, что является характерным и специфичным только для бюджетных правоотношений.

В науке бюджетного права существует множество классификаций доходов бюджетов по различным основаниям⁵³⁷.

⁵³⁵ См.: ВКС РФ. 2004. № 4.

⁵³⁶ Подробнее см.: Карасева М. В. Указ. соч. С. 58–60.

⁵³⁷ См., напр.: Лебедев В. А. Указ. соч. С. 203–207; Боженок С. Я. Указ. соч.; Пауль А. Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2014 и др.

Наиболее распространенной и законодательно определенной является классификация доходов бюджета на налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные поступления (ст. 41 БК).

Основным видом доходов являются налоги, единственный вид доходов, имеющий конституционное основание, и неперенный атрибут любого государства⁵³⁸. Отмечается, что «с помощью данных поступлений формируется материальная финансовая основа государства. Все поступления аккумулируются в соответствующих бюджетах и государственной казне»⁵³⁹. Несмотря на общее предназначение всех доходов бюджета независимо от их видов, заключающееся в обеспечении выполнения всех публичных нужд, именно «Публичность налога указывает на его общественное предназначение, которое заключается в обеспечении формирования фондов денежных средств (бюджетов), расходуемых субъектами публичной власти в интересах общества и государства»⁵⁴⁰. На протяжении всей истории существования налогов они служили делу обеспечения ресурсами публичной власти⁵⁴¹.

Говоря о неналоговых доходах бюджета, следует отметить такую их особенность, как значительный объем нормативных актов, регулирующих основания, сроки и порядок их уплаты. Более того, и в теории, и в законодательстве отсутствуют положения, определяющие хотя бы минимальные рамочные требования к неналоговым доходам бюджета. Однако потребность в разработке единых подходов к формированию неналоговых доходов бюджета уже назрела, о чем говорят и активное внимание ученых к данной проблеме, и увеличение объемов неналоговых доходов в структуре доходов бюджетов, и позиция Минфина России, указывающего на необходимость проведения инвентаризации нормативных правовых актов,

⁵³⁸ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 2005. С. 53; Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби : Изд-во «Проспект», 2006. С. 60; Власенко Н. А. Теория государства и права : науч.-практ. пособие для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения / ИЗиСП. М. : ИД «Юриспруденция», 2009. С. 36; Теория государства и права / под ред. О. Ю. Рыбакова. С. 64.

⁵³⁹ Власенко Н. А. Теория государства и права. М. : ИД «Юриспруденция», 2009. С. 37.

⁵⁴⁰ Кучеров И. И. Теория налогов и сборов: (Правовые аспекты) : монография. М. : ЗАО «ЮрИнфоР», 2009. С. 20.

⁵⁴¹ Подробнее см.: Орлов М. Ю. Налог как форма разумного ограничения фискального суверенитета государства // Финансовое право. 2006. № 2.

договоров, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджетов (см. письмо Минфина России от 27.02.2015 № 02-08-07/10296 «О необходимости проведения инвентаризации нормативных правовых актов, договоров, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджетов»⁵⁴²).

Государство, предусмотрев в своем финансово-правовом механизме регулирования такой инструментарий, как межбюджетные трансферты, обеспечило субъектам РФ и муниципальным образованиям возможность получения финансовой поддержки (компенсации) для достижения ими устойчивого развития своей территории. Кроме этого, существование межбюджетных трансфертов позволяет обеспечить сбалансированность всех бюджетов бюджетной системы РФ, что, в свою очередь, позволяет говорить о межбюджетных трансфертах как об одном из правовых средств обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Следует заметить, что формулировка понятия «межбюджетный трансферт», закрепленная в БК, позволяет сделать вывод о возможности получения межбюджетных трансфертов не только по принципу «сверху — вниз», но и по принципу «снизу — вверх», т. е. из нижестоящих бюджетов в федеральный бюджет. В то же время понятия конкретных форм межбюджетных трансфертов (субсидий, субвенций, дотаций) исключают такую возможность и четко указывают вертикаль движения денежных средств — «сверху — вниз».

В аспекте финансово-правового обеспечения финансовой устойчивости особую актуальность приобретает классификация доходов бюджетов на основные и чрезвычайные в зависимости от наличия или отсутствия рисков и угроз финансовой устойчивости государства.

К основным можно отнести доходы, существовавшие до наступления кризисной ситуации и взимаемые в обычном режиме (например, налоги, доходы от использования имущества, находящегося в государственной

⁵⁴² Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

собственности Российской Федерации и т. д.). Чрезвычайные налоги вводятся под влиянием кризисной ситуации в целях быстрого увеличения доходов бюджетов (речь идет не только о введении возможных новых налогов (сборов), но и об увеличении налоговых ставок уже существующих) для покрытия в том числе чрезвычайных расходов (например, прибыль Банка России в части, превышающей 75 % (ст. 26 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»)⁵⁴³.

В целях более точного уяснения сущности доходов с позиции основ обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации необходимо более подробно остановиться на признаках доходов, позволяющих их оценить именно в вышеуказанном качестве.

Еще М. М. Сперанский в своем знаменитом труде «План финансов» выделял следующие характеристики доходов бюджета и отмечал, что «все вообще доходы бывают правильны: 1) когда они не осушают источников внутреннего богатства; 2) когда распределяются уравнительно; 3) когда не прикасаются к капиталам, для произведения нужным, но отделяются от чистых прибытков; 4) когда образ взимания их для правительства дешев, а для частных людей непритеснителен»⁵⁴⁴. Несомненно, данные черты присущи доходам бюджета и сегодня, однако приобретают определенную современную специфику.

Так, в современных условиях развития науки финансового права и на основе действующего законодательства можно выделить следующие признаки доходов, имеющие значение для характеристики доходов с позиции основ финансовой устойчивости Российской Федерации: достаточность, постоянство

⁵⁴³ В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 28.11.2015 № 333-ФЗ «О приостановлении действия части первой статьи 26 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” и внесении изменения в статью 2 Федерального закона “О внесении изменения в статью 26 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”» (см.: СЗ РФ. 2015. № 48 (Ч. 1). Ст. 6699) действие ч. 1 ст. 26 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» приостановлено с 1 января 2016 г. до 1 января 2017 г.

В свою очередь, ст. 1 Федерального закона «Об особенностях перечисления в 2016 году прибыли, полученной Центральным банком Российской Федерации по итогам 2015 года» Банк России после утверждения Советом директоров Банка России годовой финансовой отчетности Банка России за 2015 г. перечисляет из фактически полученной Банком России по итогам 2015 г. прибыли, остающейся после уплаты налогов и сборов в соответствии с НК, 90 % в федеральный бюджет.

⁵⁴⁴ Сперанский М. М. План финансов // У истоков финансового права. Т. 1. С. 51.

(гарантированность), предсказуемость (прогнозируемость, плановость), справедливость. Рассмотрим их более подробно.

Достаточность доходов. Статья 21 БК устанавливает классификацию расходов бюджетов, которая не может быть изменена без внесения изменений в БК (в данном случае мы не говорим о возможности ее уточнения), соответственно, доходы должны быть сформированы так, чтобы в полном объеме обеспечить все виды расходов бюджетов. Признак достаточности доходов, несмотря на отсутствие прямого нормативного определения, имеет законодательную основу. Так, в БК установлена норма — ст. 83, определяющая условия принятия законов, предусматривающих увеличение расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, т. е. такие нормативные правовые акты должны содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ, а также ограничение по сроку — только с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон (решение) о бюджете либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета. Еще М. М. Сперанский отмечал, что «расходы должны быть учреждаемы по приходам. Посему никакой новый расход не может быть назначаем прежде, нежели приискан будет источник прихода, ему соразмерного»⁵⁴⁵. Иными словами, расходы не могут быть приняты при отсутствии достаточности доходов, их покрывающих. Следует отметить, что данные положения носят не факультативный, а обязательный характер для исполнения.

Кроме этого, также заслуживает внимания следующая норма (ст. 53 БК), которая, на наш взгляд, способствует обеспечению достаточности доходов,

⁵⁴⁵ Сперанский М. М. Указ. соч. С. 44.

поскольку позволяет рассматривать и утверждать объемы бюджетных обязательств, уже обеспеченных доходами. Речь идет об ограничении по срокам внесения изменений в налоговое и бюджетное законодательство, приводящих к изменению доходов бюджетов бюджетной системы РФ. Такие изменения должны вступать в силу в очередном финансовом году и в плановом периоде, быть приняты не позднее одного месяца до дня внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (не позднее 1 октября)⁵⁴⁶. Заметим, что это требование распространяется только на федеральный уровень. Кроме того, внесение изменений в законодательство РФ о федеральных налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года и приводящих к изменению доходов бюджетов бюджетной системы РФ, допускается только в случае внесения соответствующих изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период.

Постоянство доходов. В. А. Лебедев отмечал, что «одно из важных условий, которым должны удовлетворять хорошие источники государственных доходов, есть их постоянство, как и государство само есть учреждение постоянное, долговременное. К этому и должно клониться устройство системы доходов: они должны носить на себе характер постоянства, периодического возобновления, потому что государственные потребности не суть потребности единовременные, а потребности, возвращающиеся периодически»⁵⁴⁷. Таким образом, учитывая, что публичная власть осуществляет свои функции постоянно, формирование доходов также должно осуществляться постоянно (регулярно). Именно этим обстоятельством и обусловлен-признак постоянства (регулярности) поступления в бюджет.

Более того, отсутствие признака постоянства источников доходов является основанием для возникновения финансовых рисков (см. заключение Счетной

⁵⁴⁶ Следует отметить, что действие данной нормы на протяжении последних четырех лет приостанавливается ежегодно.

⁵⁴⁷ Лебедев В. А. Указ. соч. С. 203.

палаты РФ на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»). В некоторых случаях принятие федеральных законов может весьма негативно влиять на формирование доходов бюджета на постоянной основе. Весьма показателен в данном случае пример с введением в 2012 г. института консолидированных групп налогоплательщиков, налогообложение которых негативно отразилось на формировании доходов бюджетов субъектов РФ. В финансово-экономическом обосновании к проекту закона указывалось, что принятие закона не приведет к дополнительным расходам федерального бюджета. Вместе с тем согласно данным отчета Счетной палаты РФ о результатах контрольного мероприятия «Проверка результативности администрирования консолидированных групп налогоплательщиков», утвержденного решением Коллегии Счетной палаты РФ от 04.07.2014 № 34К (980)⁵⁴⁸, объединение налоговой базы по налогу на прибыль организаций, входящих в консолидированную группу налогоплательщиков, явилось одной из причин уменьшения поступлений доходов в бюджетную систему РФ⁵⁴⁹.

Справочная и научная литература определяет постоянный (гарантированный) доход как: доход, ожидаемый в течение длительного периода времени от располагаемых запасов «человеческого» и "нечеловеческого" богатства, выраженный в текущих ценах⁵⁵⁰; сумму, которую индивид может тратить постоянно, сохраняя такой же устойчивый уровень расходов в будущем⁵⁵¹; доход, получение которого практически не зависит от складывающихся условий, который обеспечен в любом случае⁵⁵².

⁵⁴⁸ См.: Счетная палата Российской Федерации : сайт. URL: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/c07/c07142ddd156b4f6abc93d195516a88f.pdf> (дата обращения: 10.11.2014).

⁵⁴⁹ Так, по данным Счетной палаты РФ, поступление налога на прибыль организаций в консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2013 г. на 260,1 млрд руб., или на 13,1 %, меньше, чем в 2012 г. В 2012 г. снижение поступления налога на прибыль организаций в результате деятельности КГН в объеме 60,8 млрд руб. наблюдалось в 18 субъектах РФ (22 %), в том числе наибольшее снижение поступлений налога произошло в бюджеты: г. Москвы (41,5 млрд руб.), Нижегородской области (5,9 млрд руб.), Волгоградской области (3,4 млрд руб.), Пермского края (3,3 млрд руб.), Белгородской области (2,7 млрд руб.) и т. д.

⁵⁵⁰ См.: Постоянный доход. Гипотеза «постоянного дохода» Фридмана // EcoUniver : экономический портал. URL: <http://ecouniver.com/3044-postoyannyj-dohod-gipoteza-postoyannogo-dohoda.html> (дата обращения: 07.05.2016).

⁵⁵¹ См.: *Блэк Дж.* Экономика : толковый словарь / общ. ред. И. М. Осадчая. М. : ИНФРА-М : Весь Мир, 2000.

⁵⁵² См.: *Кураков Л. П., Кураков В. Л., Кураков А. Л.* Экономика и право : словарь-справочник. М. : Вуз и школа, 2004; *Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б.* Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М. : ИНФРА-М, 1999.

В экономической теории разработана гипотеза постоянного дохода, которая представляет собой гипотезу, утверждающую, что потребление индивида (или домохозяйства) зависит от его постоянного дохода⁵⁵³. Исходя из классификации доходов бюджетов именно налоги являются самыми постоянными источниками доходов бюджетов, поскольку в отличие от других видов доходов бюджета именно налогам присуща исключительно фискальная функция⁵⁵⁴, отражающая задачу по формированию бюджета государства⁵⁵⁵.

Предсказуемость (прогнозируемость, плановость). Предсказуемость (прогнозируемость, плановость) доходов бюджета обеспечивает перспективу и надежность поступления их в бюджет. Именно на основе прогнозирования, планирования мы можем предположить объемы поступления доходов в бюджет в среднесрочной и долгосрочной перспективе⁵⁵⁶ и говорить о предсказуемости доходов бюджета. По мнению М. И. Пискотина, одна из первостепенных целей финансового планирования (организации управления публичными финансами в форме бюджетного планирования) состоит в создании условий для планомерного и постоянного наращивания финансовых ресурсов, обогащения и расширения источников, питающих бюджет любого уровня⁵⁵⁷. В зависимости от точности прогнозирования и планирования доходов можно, в свою очередь, планировать расходы бюджета и говорить о сбалансированности, поскольку обратная ситуация может привести к негативным последствиям и является угрозой финансовой устойчивости Российской Федерации. Так, например, в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» отмечалось, что «проект федерального бюджета

⁵⁵³ См.: Словарь современной экономической теории Макмиллана. М., 1997.

⁵⁵⁴ А. Смит, Д. Рикардо признавали за налогами исключительно фискальную функцию; Ф. Вольтер, С. Вобан, Ж. Монтескье также отмечали исключительно главенствующую роль фискальной функции; Ф. Нитти, П. М. Годме, К. С. Бельский, А. В. Брызгалин, И. И. Кучеров, Г. В. Петрова и другие ученые рассматривают фискальную функцию в совокупности иных функций налогов, в то же время делая акцент на ее первичность.

⁵⁵⁵ См.: Налоговое право: Общая часть : учебник и практикум для акад. бакалавриата / под ред. И. И. Кучерова. М. : Юрайт, 2014. С. 41.

⁵⁵⁶ Долгосрочное бюджетное планирование осуществляется путем формирования бюджетного прогноза РФ на долгосрочный период, бюджетного прогноза субъекта РФ на долгосрочный период, а также бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период в случае, если представительный орган муниципального образования принял решение о его формировании в соответствии с требованиями БК (ст. 170.1, действующая с 1 января 2015 г.).

⁵⁵⁷ Подробнее см.: Пискотин М. И. Указ. соч.

на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов будет формироваться в условиях сокращения ранее прогнозируемых доходов. В связи с этим необходимо разработать алгоритмы использования различных источников финансирования в случае непрогнозируемого увеличения бюджетного дефицита». В целях правового обеспечения предсказуемости доходов бюджета их формирование осуществляется по строго определенной процедуре и основывается: на положениях послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации; основных направлениях бюджетной политики и основных направлениях налоговой политики; основных направлениях таможенно-тарифной политики; прогнозе социально-экономического развития; бюджетном прогнозе (проекте бюджетного прогноза, проекте изменений бюджетного прогноза) на долгосрочный период; государственных (муниципальных) программах (проектах государственных (муниципальных) программ, проектах изменений указанных программ) (ст. 172 БК). В развитие данных положений принята ст. 174.1 БК, в соответствии с которой доходы бюджета прогнозируются на основе прогноза социально-экономического развития территории в условиях действующего на день внесения проекта закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган законодательства о налогах и сборах и бюджетного законодательства РФ, а также законодательства РФ, законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, устанавливающих неналоговые доходы бюджетов бюджетной системы РФ.

При этом бюджетное законодательство допускает возможность возникновения незапланированных доходов. В этом случае они могут направляться Минфином России без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и на плановый период на замещение государственных заимствований, погашение государственного долга Российской Федерации, а также на исполнение публичных нормативных

обязательств Российской Федерации в случае недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований в размере, предусмотренном п. 3 ст. 217 БК (ст. 232 БК), т. е. на строго определенные цели.

Справедливость доходов. Как уже отмечалось ранее, «государство имеет нужды; для нас теперь дело идет не о том, чтобы знать, каковы они и какими бы должны быть, а каким путем можно их удовлетворить с возможно большей полнотой и с минимальными пожертвованиями и неприятностями для частных лиц»⁵⁵⁸. «Кроме условий постоянства и правильности требуется еще, чтобы источник доходов не нарушал ничьих гражданских прав, был бы согласен с требованиями справедливости и во всяком случае, чтобы доход получался легко, с возможно меньшими затруднениями для казны и плательщиков»⁵⁵⁹.

На основе анализа правовых позиций Конституционного Суда РФ в научной литературе выявлено несколько подходов к раскрытию содержания справедливости:

1. Толкование справедливости связано с понятиями соразмерности, разумной и обоснованной дифференциации объема прав, льгот, гарантий. Как отмечается Судом в Постановлении от 27.04.2001 № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ “АвтоВАЗ” и “Комбинат “Североникель”, обществ с ограниченной ответственностью “Верность”, “Вита-Плюс” и “Невско-Балтийская транспортная компания”, товарищества с ограниченной ответственностью “Совместное российско-южноафриканское предприятие “Эконт” и гражданина А. Д. Чулкова»⁵⁶⁰, принцип равенства всех перед законом гарантирует одинаковые права и обязанности для субъектов, относящихся к одной категории, и не исключает возможность установления различных условий для различных категорий субъектов права. Вместе с тем такие

⁵⁵⁸ Цит. по: Янжул И. И. Основные начала финансовой науки ... С. 52.

⁵⁵⁹ Лебедев В. А. Указ. соч. С. 203.

⁵⁶⁰ См.: ВКС РФ. 2001. № 5.

различия не могут устанавливаться произвольно, они должны основываться на объективных характеристиках соответствующих категорий субъектов.

2. Из конституционных принципов юридического равенства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “О связи” в связи с запросом Думы Корякского автономного округа»⁵⁶¹).

3. Принципы правовой справедливости и равенства, на которых основано осуществление прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации как правовом и социальном государстве, предполагают правовую определенность и связанную с ней предсказуемость законодательной политики. Это необходимо для того, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их защиты (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.01.2004 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона “О трудовых пенсиях в Российской Федерации” в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан»⁵⁶²).

Соответственно, мы можем говорить о справедливости как о признаке доходов бюджетов. Данный признак доходов не включен в законодательно закрепленные принципы, на основании которых происходит функционирование бюджетной системы РФ, поэтому методологически целесообразным представляется осуществлять анализ с учетом таких характеристик, как:

⁵⁶¹ См.: ВКС РФ. 2006. № 3.

⁵⁶² См.: Там же. 2004. № 2.

равномерность, соразмерность, предсказуемость, разумность и обоснованность дифференциации, ясность и согласованность правового регулирования. В качестве дополнительных возможно использовать следующие критерии, разработанные в правовой доктрине: 1) законность, соответствие вновь принимаемых норм права действующим нормам, принципам права; 2) достижение баланса публичных и частных интересов; 3) эффективность; 4) системность (плановый характер правотворчества, его непротиворечивость); 5) обеспечение устойчивого развития общества путем учета долгосрочных стратегических национальных интересов⁵⁶³.

Несмотря на то что в бюджетном законодательстве РФ принцип справедливости не закреплен, «справедливость немислима без равенства»⁵⁶⁴. Статья 28 БК среди принципов, на которых основана бюджетная система РФ, называет принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований. Этот принцип основан на конституционном принципе равенства субъектов РФ и муниципальных образований и непосредственно связан с принципом единства бюджетной системы РФ⁵⁶⁵. При формировании доходов бюджета данный принцип приобретает особое значение.

Принцип равенства означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными БК (ст. 31.1 БК). По мнению О. Б. Шемякиной, принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований означает в том числе определение единых

⁵⁶³ См.: Чечельницкий И. В. Принцип справедливости в праве // История гос-ва и права. 2014. № 6. С. 57–63.

⁵⁶⁴ Боннер А. Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М., 1992. С. 16.

⁵⁶⁵ Подробнее см.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Проспект, 2009.

подходов при формировании налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов⁵⁶⁶.

Исходя из существа рассматриваемого принципа принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований содержательно смыкается с принципом справедливости при формировании бюджетов субъектов РФ, муниципальных образований. Дополнительно необходимо обратить внимание, что при анализе характеристик системы межбюджетных отношений в практике наблюдается объединение справедливости и эффективности. И этот подход представляется нам обоснованным в силу взаимосвязи и взаимообусловленности названных характеристик. Так, в Аналитических материалах⁵⁶⁷ к документу, подготовленному Минфином России к встрече министров финансов «Группы восьми»⁵⁶⁸, отмечалось, что эффективная и справедливая система межбюджетных отношений, в том числе и прежде всего должна предусматривать: законодательно закреплённые, основанные на единых принципах, стабильные и предсказуемые финансовые взаимоотношения между центральными, региональными и местными органами власти; сбалансированное и взаимоувязанное разграничение между уровнями бюджетной системы расходных обязательств и доходов; возможность и заинтересованность для субнациональных властей самостоятельно формировать свои бюджетные расходы и доходы исходя из интересов и предпочтений региональных (местных) сообществ (бюджетно-налоговую автономию); объективную, формализованную и прозрачную систему бюджетного выравнивания; наличие стимулов для повышения эффективности управления субнациональными финансами и при необходимости санкций,

⁵⁶⁶ Подробнее см.: *Шемякина О. В.* Комментарий к главе 5 // Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е. Ю. Грачевой.

⁵⁶⁷ См.: Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами // Сибирская академия финансов и банковского дела : сайт. URL: http://safbd.ru/sites/default/files/principy_eff_uprav_obshch_finansami.pdf (дата обращения: 09.09.2015).

⁵⁶⁸ Минфин России в рамках председательства Российской Федерации в «Группе восьми» выступило с инициативой повысить роль предпринимаемых на международном уровне усилий по содействию эффективному и ответственному управлению общественными финансами (государственными и муниципальными) финансами. В материалах рассмотрены ключевые аспекты проблемы, работа по распространению и применению лучшей практики управления общественными финансами. Раздел 1 был положен в основу документа, представленного Министром финансов РФ А. Л. Кудриным 9–10 июня 2006 г. на встрече министров финансов стран «Группы восьми» в г. Санкт-Петербурге.

обеспечивающих соблюдение финансовой дисциплины и законодательно установленных требований⁵⁶⁹.

Таким образом, особо следует отметить, что только в своем системном проявлении — взаимодействии, взаимосогласованности и взаимообусловленности — все вышеперечисленные признаки отражают сущность доходов бюджета и выступают основой обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

По наиболее значимым видам доходов бюджета законодатель устанавливает особый срок вступления их в силу. Так, законодательство, регулирующее формирование доходов бюджета, связано с наступлением определенной даты — 1 января, обусловленной принятием и вступлением в силу Федерального закона о бюджете и началом финансового года (см., например, п. 3 ч. 1 ст. 5 НК), и может иметь самостоятельную форму выражения — форму отдельного закона (см. Федеральный закон от 28.11.2015 № 334-ФЗ «Об особенностях перечисления в 2016 году прибыли, полученной Центральным банком Российской Федерации по итогам 2015 года»⁵⁷⁰). Кроме этого, федеральные законы, предусматривающие внесение изменений в законодательство РФ о налогах и сборах, принятые после дня внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, приводящие к изменению доходов (расходов) бюджетов бюджетной системы РФ, должны содержать положения о вступлении в силу указанных федеральных законов не ранее 1 января года, следующего за очередным финансовым годом⁵⁷¹. Данное требование закреплено и в отношении аналогичных законов (нормативных правовых актов) субъектов РФ (представительных органов муниципального образования).

⁵⁶⁹ См.: Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами // Финансы. 2006. № 10.

⁵⁷⁰ См.: Рос. газ. 2015. 1 дек.

⁵⁷¹ Действие п. 2 ст. 174.1 БК периодически приостанавливается в связи с затруднениями по прогнозированию доходов бюджета (см., например, Федеральный закон от 21.07.2014 № 214-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» (см.: Рос. газ. 2014. 23 июля).

Роль и значение формирования доходов бюджета для Российской Федерации проявляются и в особом правовом статусе субъектов, ответственных за формирование доходов бюджетов, уполномоченных государством, являющихся субъектами, характерными исключительно только для бюджетных правоотношений. Речь идет о главных администраторах (администраторах) доходов бюджета. Именно на них бюджетным законодательством, а также иными нормативными правовыми актами возложены обязанности по контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисления, учета, взыскания и принятию решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) денежных средств в форме налогов, сборов, пеней, штрафов, компенсаций и иных платежей, являющихся доходами бюджетной системы РФ.

Определение органов государственной власти РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами, Банка России, иных субъектов в качестве главных администраторов (администраторов) доходов бюджета осуществляется правовыми актами РФ (БК, федеральным законом о бюджете), в том числе указаниями Минфина России о порядке применения бюджетной классификации на соответствующий год (см., например, приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»⁵⁷²). Главные администраторы (администраторы) доходов бюджета реализуют бюджетные полномочия, закрепленные ст. 160.1 БК и иными нормативными актами⁵⁷³. Наделение вышеуказанных субъектов особым статусом и тот факт, что им

⁵⁷² Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵⁷³ См.: постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 995 «О порядке осуществления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 2. Ст. 116; письмо Минфина России от 27.02.2015 № 02-08-07/10223 «О полномочиях главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в части ведения реестра источников доходов». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс». В соответствии с названным письмом Минфина России в настоящее время Министерством готовятся нормативные правовые акты, регламентирующие выполнение полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы РФ в части ведения реестра источников доходов бюджета по закрепленным за ним источникам доходов на основании перечня источников доходов бюджетов бюджетной системы РФ начиная с 1 января 2016 г.

обладает огромное количество публичных субъектов (органов власти всех уровней и т. д.) означает возложение на них повышенной степени ответственности за формирование доходной части бюджета и свидетельствует о значимости их деятельности в этом направлении. В то же время необходимо отметить, что в абсолютном большинстве случаев статус главных администраторов (администраторов) доходов бюджета сопряжен со статусом главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств. При этом качество реализации полномочий вышеуказанных субъектов в качестве главных администраторов (администраторов) доходов бюджета не связывается законодателем с объемом финансирования данных субъектов в качестве главных распорядителей (распорядителей, получателей) бюджетных средств.

Таким образом, доходы бюджета представляют собой финансовую основу государства, которая позволяет как минимум обеспечивать выполнение принятых на себя расходных обязательств, как максимум сформировать резервы, необходимые для обеспечения финансовой устойчивости в случае наступления кризисных ситуаций.

§ 3.3. Расходы бюджета в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации

Учение о государственных расходах целиком вытекает из понятия о существе государства и его обязанностях, обуславливается организацией государства, формой правления, устройством правительственных учреждений, задачами экономической политики и т. д.⁵⁷⁴ Именно «государственные потребности составляют круг различных надобностей, вызываемых общим характером государственной жизни. В одном государстве могут преобладать одни потребности, в другом — другие; но вообще в государствах, достигших известной степени развития, круг этих надобностей почти один и тот же, это:

⁵⁷⁴ См.: Янжул И. И. Основные начала финансовой науки ... С. 52.

содержание верховной власти и организма государственного управления, обеспечение внутренней и внешней безопасности и различные меры, предпринимаемые для развития народного благосостояния. Все эти задачи, которые лежат на государстве, не могут быть осуществлены без средств, но вопрос в том, в каком размере те или другие потребности должны и могут быть осуществлены»⁵⁷⁵. Следует согласиться с Н. А. Шевелевой в том, что расходная составляющая самостоятельности бюджетов предполагает соответствие государственным полномочиям, обусловленным нормами Конституции и нормами федеральных законов, из нее вытекающими⁵⁷⁶. На основе анализа Конституции в классической теории государства и права выделяют следующие приоритетные функции Российской Федерации: охрану прав и свобод человека и гражданина, обеспечение правопорядка; оборону страны; обеспечение нормальных условий жизни для членов общества и социальной защищенности личности; обеспечение образовательного и культурного развития граждан; обеспечение благоприятной среды обитания; обеспечение международного сотрудничества⁵⁷⁷ и т. д.

Резюмируя вышеизложенное, можно констатировать, что расходные обязательства бюджета предопределены исключительно функциями государства.

Необходимость финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления обусловлена необходимостью установления и исполнения расходных обязательств, неразрывно связанных с осуществлением функций органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с установленным законодательством разграничением полномочий. Соответственно, расходные обязательства, возникающие при осуществлении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, являются диалектическим основанием, причиной

⁵⁷⁵ Лебедев В. А. Указ. соч. С. 116.

⁵⁷⁶ См.: Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб. : Изд. дом С.-Петербур. гос. ун-та, Изд-во юрид. фак. С.-Петербур. гос. ун-та, 2004. С. 8.

⁵⁷⁷ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М. : Юрист, 2004.

финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления и, следовательно, основанием и причиной формирования и реализации расходов бюджетов.

При этом расходы бюджета и составляющие их бюджетные ассигнования в правовом плане представляют собой результат органического системного взаимодействия юридических предписаний БК с предписаниями закона (решения) о бюджете, определяющими их объемы, адресность и целевое предназначение⁵⁷⁸.

Законодатель определяет расходы бюджета как выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6). Следует отметить, что сами по себе расходы бюджета не имеют особой значимости, поскольку исходя из законодательного определения они представляют собой лишь денежные средства, выплачиваемые из бюджета, т. е. законодатель представляет их исключительно в узком понимании и сосредоточивает свое внимание лишь на процессуальной стороне. Однако в целях понимания сущности расходов в большей степени интересны те элементы, на основании которых и происходят формирование и выплата вышеуказанных средств. Речь идет прежде всего о расходных обязательствах⁵⁷⁹, обоснованиях⁵⁸⁰ расходов главными распорядителями, позволяющих определить расходы бюджета в широком их понимании. Законодательно установленное требование по составлению главными распорядителями средств федерального бюджета соответствующих обоснований бюджетных ассигнований является одним из способов

⁵⁷⁸ См.: *Голубев А. В.* Расходное обязательство как правовое основание формирования и реализации расходов бюджета, ориентированных на результат // *Финансовое право.* 2013. № 4. С. 12–17.

⁵⁷⁹ Расходные обязательства — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, 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 (ст. 6 БК).

⁵⁸⁰ Обоснование бюджетных ассигнований — документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде); бюджетные ассигнования — предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств (ст. 6 БК).

обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и объясняет необходимость осуществления и прозрачности бюджетных расходов. Главные распорядители бюджетных средств в целях дальнейшего повышения самостоятельности главных распорядителей с одновременным повышением их ответственности за эффективное использование бюджетных ассигнований в настоящее время имеют право осуществлять внесение изменений в сводную роспись и лимиты бюджетных обязательств одновременно с изменением показателей бюджетных обоснований и на их основании.

Анализ сущности расходов бюджета позволяет выделить следующие их признаки.

Обусловленность публичными функциями государства (муниципальных образований). Выделяют социальные, экономические, политические, культурные, экологические и другие задачи, которые реализуются через функции государства, т. е. ключевые направления деятельности по решению стоящих перед ним задач. Бюджетное законодательство при определении направлений расходования бюджетных средств принимает на себя бюджетные обязательства, которые, в свою очередь, обуславливают классификацию расходов бюджетов. Так, едиными для всех бюджетов бюджетной системы РФ разделами и подразделами классификации расходов бюджетов являются: общегосударственные вопросы, национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, национальная экономика, жилищно-коммунальное хозяйство, охрана окружающей среды, образование, культура, кинематография, здравоохранение, социальная политика, физическая культура и спорт, средства массовой информации, обслуживание государственного и муниципального долга, межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ (ст. 21 БК). Несомненно, при осуществлении расходов государство реализует публичный интерес⁵⁸¹, обусловленный его конституционными функциями, которые «могут вступать между собой в известное противоречие» (Постановление

⁵⁸¹ Подробнее о публичных интересах см.: Публичные и частные интересы в финансовом праве : монография / рук. авт. кол. Е. И. Спектор. М., 2011.

Конституционного Суда РФ от 29.11.2004 № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области” в связи с жалобой граждан В. И. Гнездилова и С. В. Пашигорова»⁵⁸²). Такая взаимосвязь и взаимообусловленность функций государства и бюджетных обязательств является логичной и подчеркивает наличие системных связей между данными категориями.

Обоснованность расходов бюджетов. «Существенная черта каждой государственной потребности заключается в том, что она должна быть необходима, органически вытекать из свойств государственной жизни и, следовательно, не зависеть от случайной прихода власти»⁵⁸³, «должны удовлетворяться только те потребности, в основании которых лежит идея необходимости»⁵⁸⁴, «следовательно, государство должно пользоваться своими средствами благоразумно»⁵⁸⁵. В данном случае можно сделать вывод, что речь идет о необходимости обоснования расходов и их объема. Обязанность по обоснованию расходов бюджетов возложена на главных распорядителей бюджетных средств. Обоснование расходов бюджета имеет важное значение для всей бюджетной деятельности государства, позволяет увидеть необходимость осуществления финансирования того или иного своего полномочия в строго определенном объеме, в строго определенной форме, в определенном периоде времени и конкретным субъектом (главным распорядителем). Этим обстоятельством и обусловлен строго определенный порядок представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований (см. приказ Минфина России от 25.12.2013 № 137н «О Порядке представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований»⁵⁸⁶).

⁵⁸² См.: ВКС РФ. 2005. № 1.

⁵⁸³ Лебедев В. А. Указ. соч. С. 119.

⁵⁸⁴ Там же. С. 130.

⁵⁸⁵ Там же. С. 132.

⁵⁸⁶ См.: Рос. газ. 2014. 19 февр.

Обоснования предоставляются в целях формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, проекта федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и на плановый период, составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета по расходам и лимитам бюджетных обязательств. При формировании обоснований бюджетных ассигнований главными распорядителями средств федерального бюджета используются программно-целевые методы планирования, количественные и качественные показатели деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета, установленные государственными программами РФ и ведомственными целевыми программами федеральных государственных органов, а также характеризующие непрограммные направления деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета.

Едиственная форма расходов — закон о бюджете. Актуальным и справедливым представляется высказывание о том, что «в законодательстве всех культурных государств определяется более или менее категорически, что ни чиновники правительства, ни общины не могут производить каких-либо расходов из государственных и общественных сумм, не определенных законом или росписью и сметами»⁵⁸⁷. Все расходы бюджета должны быть отражены в единственной возможной форме — форме бюджета, и использование федеральными органами государственной власти иных форм образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств Российской Федерации, не допускается.

Постоянство (периодичность) расходов. Данный признак обусловлен необходимостью постоянного выполнения государством своих задач и функций и, соответственно, необходимостью их финансового обеспечения. Естественно, это не означает отсутствия динамики в осуществлении расходов. Так, вполне оправданным представляется видовое изменение расходов, например, в

⁵⁸⁷ Финансы и налоги: очерки теории и политики / под ред. А. Н. Козырина. Т. 4. С. 128–129.

зависимости от приоритетов в развитии государства, изменение объемов расходов в зависимости от полноты и достаточности формирования доходов, изменение субъектов, их осуществляющих, и т. д.

Эффективность расходов. Принцип эффективности использования бюджетных средств законодательно определен и означает, 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).

Таким образом, под расходами бюджета в широком аспекте понимаются обусловленные закрепленными в специальном нормативном правовом акте расходными обязательствами денежные средства, выплачиваемые из бюджетов бюджетной системы РФ в определенном объеме и эффективно используемые уполномоченными органами на строго определенные цели в рамках финансирования задач и функций государства.

Для уяснения сущности и понятия расходов представляется целесообразным провести классификацию расходов по отдельным основаниям, имеющим значение для темы настоящего исследования.

Еще М. М. Сперанским были заложены основания для классификации расходов и основные принципы, актуальные и в наше время. В частности, он отмечал, что «расходы в правильном их учреждении должны иметь:

1) постоянное их разделение по степени нужды, по пространству их предметов и по движению их постоянному или чрезвычайному; 2) должны иметь правильный образ назначения, каждому разделению свойственный»⁵⁸⁸.

В современной литературе также предложена классификация расходов по различным основаниям⁵⁸⁹.

⁵⁸⁸ Сперанский М. М. Указ. соч. С. 44.

⁵⁸⁹ См.: Кучеров И. И. Бюджетное право России. С. 99–105; Парыгина В. А., Тедеев А. А. Бюджетное право и процесс : учебник. М. : Эксмо, 2005. С. 310–315; Ковалева Т. М., Барулин С. В. Указ. соч. С. 32–35; Финансовое право / отв. ред. Е. Ю. Грачева. С. 116–117 и др.

В аспекте обеспечения финансовой устойчивости представляет интерес классификация расходов бюджета на обычные (обыкновенные) и чрезвычайные в зависимости от наличия или отсутствия конфликтных, кризисных ситуаций⁵⁹⁰, рисков, угроз. Следует учитывать, что данная классификация носит условный характер, поскольку «расходы не допускают строгого деления на обыкновенные и чрезвычайные... каждый расход первого рода может содержать в себе элементы расходов второго разряда... с известной точки зрения все чрезвычайные расходы могут быть сведены к обыкновенным»⁵⁹¹.

Обычные расходы осуществляются в условиях нормального функционирования государства, на основе утвержденного закона о бюджете.

Под действием кризисных ситуаций, вызванных различными угрозами и рисками, в государстве происходят крупные деформации в объеме и характере выполняемых функций, в уровне деятельности государственных органов, в формах и качестве правового регулирования⁵⁹². Чрезвычайные ситуации создают угрозу государству (его части). Как правило, во всех странах мира, и Российская Федерация не является исключением, действует соответствующее законодательство, которое позволяет легализовать оперативные режимы деятельности специальных органов, некоторое ограничение прав граждан и организаций, использовать резервные фонды, что, в свою очередь, дает возможность минимизировать последствия таких ситуаций и устранить причиненный ущерб⁵⁹³. Наступление чрезвычайных ситуаций обуславливают осуществление чрезвычайных расходов. Они возникают в условиях наступления различных чрезвычайных ситуаций, рисков и угроз. В частности, военное положение, стихийные бедствия, финансовый кризис, природные, техногенные и иные катастрофы, массовые заболевания влекут задействие особого порядка и условий расходования бюджетных средств. Например, в случае введения военного положения, наступления стихийных бедствий возникает потребность в

⁵⁹⁰ Подробнее о конфликтах, кризисах см., напр.: *Тихомиров Ю. А.* Государство. С. 77–81; *Власенко Н. А.* Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал рос. права. 2013. № 8. С. 43–54 и др.

⁵⁹¹ Финансы и налоги: очерки теории и политики / под ред. А. Н. Козырина. Т. 4. С. 387.

⁵⁹² См.: *Тихомиров Ю. А.* Государство. С. 79.

⁵⁹³ См.: Там же. С. 79–80.

осуществлении расходов, не предусмотренных законом о бюджете, в то время как при наступлении финансовых кризисов предусмотрен иной порядок осуществления расходов, связанный прежде всего с сокращением доходов и возникновением дефицита бюджета, при этом структура расходов не изменяется.

Так, например, в период действия военного положения федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ в целях производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения могут быть предусмотрены меры, связанные с введением временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, могут быть временно изменены формы собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства, режим трудовой деятельности и установлены особенности финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования как на территории, на которой введено военное положение, так и на территориях, на которых военное положение не введено (ст. 8 Федерального конституционного закона «О военном положении»). Налоговое регулирование во время военного положения в основном касается порядка и условий предоставления отсрочки или рассрочки по уплате налогов и сборов (см. Положение о порядке экономического стимулирования мобилизационной подготовки экономики, утвержденное Минэкономразвития России № ГГ-181, Минфином России № 13-6-5/9564, МНС России № БГ-18-01/3 02.12.2002⁵⁹⁴).

В условиях военного и чрезвычайного положений органы исполнительной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований) осуществляют бюджетные полномочия по решению Президента РФ в порядке, установленном Правительством РФ, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным конституционным законом

⁵⁹⁴ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

«О военном положении», Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»⁵⁹⁵ и принятыми в соответствии с ними федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Для обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации законодатель предусмотрел создание резервных фондов. Например, чрезвычайные расходы финансируются за счет резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ, а также в случаях, когда обычные расходы трансформируются под действием кризисных ситуаций в чрезвычайные или возникают новые расходы, не покрываемые существующими обычными доходами, — за счет Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (далее — ФНБ). Также под действием кризисных ситуаций в целях сбалансированности бюджета может быть введен режим сокращения расходов бюджета.

Особенностью чрезвычайных расходов является их срочный и, как правило, разовый, единовременный характер, в то время как обычные расходы носят регулярный, повторяющийся характер. При этом следует сделать оговорку, что восстановление прежнего государственного состояния и достижение сбалансированности бюджета, как правило, бывают продолжительными.

Как уже было отмечено ранее, бюджетным законодательством предусмотрены специальные режимы, определяющие особенности расходования бюджетных средств (введение временной финансовой администрации, иммунитет бюджета, режим применения особых сроков, мониторинг качества финансового менеджмента и др.).

Говоря подробнее о мониторинге качества финансового менеджмента, отметим, что он проводится по трем направлениям и состоит из годового мониторинга качества финансового менеджмента, ежеквартального мониторинга качества финансового менеджмента и мониторинга качества финансового менеджмента в части документов, используемых при составлении

⁵⁹⁵ См.: СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

При этом мониторинг качества финансового менеджмента не проводится в отношении главных администраторов средств федерального бюджета, имеющих объем данных и сведений с грифом «секретно» и «совершенно секретно» более 25 % от общего объема сведений, а также по наиболее значимым учреждениям науки, образования, культуры и здравоохранения, указанным в ведомственной структуре расходов бюджета (см. приказ Минфина России «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета»).

Следует также отметить, что на расходы бюджета в полной мере распространяются требования ст. 83 БК об обеспеченности новых (увеличения утвержденных) расходов источниками доходов.

Таким образом, в аспекте обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации следует рассматривать следующие особые правовые средства, обеспечивающие защитные и сдерживающие механизмы для расходования средств бюджета и не позволяющие бездумно и безответственно вводить новые виды расходов или увеличивать уже существующие: закрепление правового режима иммунитета бюджета; установление императива в отношении содержания норм, определяющих источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств; установление ограничения по срокам внесения изменений в закон о бюджете.

Данные защитные механизмы являются общими и могут быть применены к любым видам расходов бюджета. При этом следует оговориться, что в отношении отдельных видов расходов могут устанавливаться и иные особые условия и режимы расходования.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что совершенствование правового регулирования расходов бюджета в целях обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должно осуществляться по двум

направлениям: актуализация и совершенствование форм и механизмов осуществления расходов и повышение эффективности расходования бюджетных средств. При этом обеспечение расходных обязательств источниками финансирования является условием эффективного функционирования бюджетной системы РФ и реализации государственной политики в целом. Для этого должен быть подтвержден безусловный приоритет исполнения действующих обязательств. Инициативы и предложения по принятию новых расходных обязательств должны рассматриваться исключительно после соответствующей оценки их эффективности, пересмотра нормативных правовых актов, устанавливающих действующие расходные обязательства, и учитываться только при условии адекватной оптимизации в заданных бюджетных ограничениях.

§ 3.4. Эффективность расходов бюджета как необходимое условие обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации

В условиях ограниченности источников доходов бюджета и постоянного возрастания потребностей государства, требующих финансирования за счет средств бюджетов бюджетной системы, особое значение приобретает эффективное расходование средств бюджетов.

В современных условиях эффективность расходов бюджета всех уровней бюджетной системы РФ получает обеспечение и регулирование на основе нормативных правовых актов, программных и иных документов⁵⁹⁶.

⁵⁹⁶ См., напр.: распоряжение Правительства РФ <Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года>; постановление Правительства РФ «О Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов»; постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации “Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2014. № 18 (Ч. 2). Ст. 2156; постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”» // Там же. № 18 (Ч. 3). Ст. 2166; постановление Правительства РФ от 31.12.2010 № 1203 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию

Президент РФ начиная с 1998 г. практически ежегодно⁵⁹⁷ называл обеспечение эффективности расходования средств бюджетов в качестве одного из приоритетных направлений бюджетной политики Российской Федерации. Так, в Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2013–2015 годах»⁵⁹⁸ эффективность бюджетных расходов отнесена к ряду нерешенных проблем: «...эффективность осуществляемых бюджетных расходов низка, получаемый социально-экономический эффект несоизмерен объему израсходованных на те или иные цели средств». К сожалению, данная тенденция сохранила свою актуальность и в настоящее время⁵⁹⁹.

Несмотря на то что органами государственной власти предпринимаются меры по обеспечению эффективности расходования бюджетных средств и к основным результатам реализации бюджетной политики в период до 2014 г. относят «обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы РФ, оптимизацию расходов федерального бюджета, формирование федерального бюджета на основе государственных программ, переход к формированию государственных заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам, совершенствование налоговой системы, межбюджетных отношений, управления государственными активами и обязательствами, формирование “Бюджета для граждан”», это не ограничивает уполномоченные органы решать задачи по дальнейшей доработке «методик оценки эффективности государственных программ, и введению обязательной корректировки государственных программ, имеющих низкие оценки эффективности по итогам отчетного года, а также порядка учета результатов оценки эффективности при формировании проекта бюджета и уточнении оценки расходов на более

региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов» // Там же. 2011. № 2. Ст. 371; письмо Минфина России от 09.02.2012 № 02-09-01/421 «О Методических рекомендациях по заполнению Сведений о расходных обязательствах РФ, исполняемых главными распорядителями и обоснований бюджетных ассигнований главных распорядителей средств федерального бюджета на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс» и др.

⁵⁹⁷ Подробнее см. *прил. 1*.

⁵⁹⁸ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵⁹⁹ Совещание о проекте плана обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году // Правительство России : сайт. URL: <http://government.ru/news/16536/> (дата обращения: 07.05.2016).

отдаленную перспективу» (Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов), повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг. Определено также, что в рамках решения данных задач будет продолжена работа по созданию стимулов для более рационального и экономного использования бюджетных средств (в том числе при размещении заказов и исполнении обязательств), сокращению доли неэффективных бюджетных расходов и др. Как мы видим, законодатели признают существующую проблему недостаточной эффективности расходования бюджетных средств и предпринимают меры по ее повышению.

В концепциях развития российского законодательства⁶⁰⁰ отмечается, что расходные обязательства должны приниматься только на основе тщательной оценки их эффективности и при наличии ресурсов для их гарантированного исполнения в пределах принятых бюджетных ограничений. В связи с этим исследование правовой научной проблемы обеспечения эффективности расходов бюджета имеет непосредственное практическое значение. Перед наукой финансового права стоят задачи исследования и теоретико-правовой разработки разрешения проблемы эффективного расходования бюджетных средств.

Бесспорно, что эффективность расходов бюджетов может рассматриваться как минимум с двух сторон — экономической и правовой. Между тем, учитывая комплексность данной проблемы, не следует забывать, что только в правовых нормах могут быть установлены общеобязательные механизмы, средства и способы обеспечения эффективности бюджетных расходов, поскольку именно «право является одним из самых эффективных инструментов решения экономических, политических и иных задач»⁶⁰¹. Необходимо отметить, что научному наполнению данного понятия с экономической точки зрения посвящено достаточное количество исследований⁶⁰², в то время как

⁶⁰⁰ См.: Развитие бюджетной и налоговой системы // Концепция развития российского законодательства / Л. В. Андриченко [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : ИД «Юриспруденция», 2014; Концепция развития финансового законодательства // Там же.

⁶⁰¹ Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. М. : Юрид. лит., 1971. С. 37.

⁶⁰² См., напр.: Соколов И. А. Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ» // Финансовый журнал. 2014. № 2; Подъяблонская Л. М.,

правовым формам обеспечения эффективности уделяется весьма фрагментарное внимание⁶⁰³, что вполне объясняется сложностью данного явления и первоначально экономической природой данной категории. При этом сегодня, в условиях сложной экономической обстановки, назрела объективная необходимость проведения именно правовых исследований в данной сфере, поскольку только в правовой форме может быть осуществлена реализация мер, направленных на обеспечение эффективности расходования бюджетных средств.

В настоящее время ведется активная работа по изучению проблемы неэффективного расходования бюджетных средств и поиску направлений и способов их решения. В частности, в соответствии с поручением Президента РФ В. В. Путина⁶⁰⁴ проведен анализ эффективности расходов федерального бюджета и подготовлены предложения по их оптимизации. Не умаляя значимости проведенного исследования, отметим, что данная работа проводилась по 13 направлениям расходования бюджетных средств, соответственно, все рекомендации носят точечный, конкретный, несистемный характер, не объединенный общими принципами, критериями оценки, и могут быть применены только для данного направления и не могут быть восприняты как единые начала.

Подъяблонская Е. П. Проблемы повышения эффективности государственных расходов в России : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011; *Бейтан Ю. В.* Повышение эффективности расходования бюджетных средств (на примере города Москвы) : дис. ... канд. экон. наук. М., 2012; *Завьялов Д. Ю.* Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы. 2008. № 10; Бюджет и бюджетная система : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. Мст. П. Афанасьева ; предисл. А. Л. Кудрина. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2014 и др.

⁶⁰³ См., напр.: *Арбатская Ю. В.* Проблемы реализации принципа эффективности в бюджетном праве // Академический юридический журнал. 2013. № 1 (51); *Болтинова О. В.* К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы рос. права. 2014. № 3; *Бойко Н. Н.* К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2014. № 1; *Голубев А. В.* Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств // Там же. 2013. № 2; *Вершило Т. А.* К вопросу о правовых проблемах эффективного использования бюджетных средств // Там же. № 12 и др.

⁶⁰⁴ В соответствии с поручением Президента РФ В. В. Путина от 12.02.2013 № Пр-257 по итогам совещания по экономическим вопросам 15 января 2013 г., поручениями Правительства РФ от 19.02.2013 № ИШ-П13-1008, а также от 05.03.2013 № ИШ-П13-1872 Минфином России совместно с Минэкономразвития России, заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» и Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ с участием независимых экспертов проведен анализ эффективности расходов федерального бюджета и подготовлены предложения по их оптимизации (см.: Итоговый отчет о результатах деятельности экспертных групп по проведению оценки эффективности расходов федерального бюджета и представлению предложений по их оптимизации // Высшая школа экономики : сайт. URL: http://www.hse.ru/data/2013/12/13/1339714268/%D0%98%D1%82%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B9_%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82.pdf (дата обращения: 07.05.2016).

Итак, первоначально необходимо определиться с понятием «эффективность расходования бюджетных средств», обозначить цели и задачи, так как без четкого понимания ожидаемого результата невозможно оценить, достигнуты они или нет, а также обозначить проблемы правового регулирования эффективности расходования бюджетных средств.

Термин «эффективный» согласно Толковому словарю русского языка определяется через понятие «действенный»⁶⁰⁵, «дающий наилучший результат»⁶⁰⁶. Тем самым понятия «результат», «результативность» расходов бюджета фиксируют связь цели финансовой деятельности первого порядка (исполнение финансовых назначений) с целью второго порядка (социально-экономический эффект этой деятельности)⁶⁰⁷.

Наиболее интересной представляется работа И. А. Слободняк и А. О. Таровых «К вопросу о сущности категории “эффективность”», в которой проводится всесторонний анализ понятия «эффективность», в том числе в ретроспективном аспекте. Следует согласиться с авторами, что эффективность в полной мере проявляется как многоаспектный термин. Соответственно, она должна оцениваться с помощью различных критериев. Но любая многокритериальность требует особых способов согласования критериев между собой, способов поиска компромисса. В зависимости от того, как это согласование будет осуществляться, будут появляться различные значения эффективности⁶⁰⁸.

Необходимо отметить позицию Г. Эмерсона, который определял эффективность как основную задачу управления⁶⁰⁹. Существуют и иные взгляды, в частности мнение И. А. Соколова, который отмечает, что «оценка эффективности — одна из стадий процесса управления, в данном случае

⁶⁰⁵ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 914.

⁶⁰⁶ Ефремова Т. Ф. Толковый словарь // gufo.me : сайт. URL: http://mirslivarej.com/content_efr/dejstvennyj-pril-20536.html (дата обращения: 24.01.2013).

⁶⁰⁷ См.: Матненко А. С. Программно-целевой метод бюджетной деятельности: правовая характеристика // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 7 (145). Право. Вып. 18. С. 36.

⁶⁰⁸ Слободняк И. А., Таровых А. О. К вопросу о сущности категории «эффективность» // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 19.

⁶⁰⁹ См.: Эмерсон Г. Эффективность как основание для управления и оплаты труда // EXRUS.EU : социально-экономический портал. URL: <http://ru.exrus.eu/Emerson-Dvenadtsat-printsipov-proizvoditelnosti-truda-id4f22a71c6ccc190832005800> (дата обращения: 07.05.2016).

управления бюджетными ресурсами»⁶¹⁰, с чем мы согласиться не можем в первую очередь по следующей причине. Принимая во внимание подходы к понятию управления, выработанные в науке, выделяют следующие основные этапы (стадии) любого управленческого цикла: определение задачи воздействия на процесс; исследование проблемы и постановка диагноза; выявление основных целей, к которым следует стремиться для решения задачи; поиск решения проблемы; принятие решения; подготовка к введению решения в действие; реализация решения; контроль за реализацией и его оценка⁶¹¹; ответственность за неисполнение. Как мы видим, оценка эффективности возможна и необходима на всех стадиях и не может выступать самостоятельной стадией в данном управленческом цикле, а присуща всем в качестве задачи осуществления конкретной стадии.

Некоторые авторы при изучении проблемы эффективности проводят сравнение с рациональностью. Так, под рациональным использованием бюджетных средств, принято понимать выбор наилучшего из нескольких предложенных вариантов выполнения поставленной задачи или решения какой-либо проблемы. В таком случае средства, потраченные на реализацию наилучшего варианта, можно признать использованными рационально. Но показатели рациональности и эффективности использования бюджетных средств не всегда совпадают. Вероятны следующие варианты их оценки: 1) рациональный и эффективный (выбран оптимальный путь решения проблемы, соблюден принцип эффективности бюджетных средств); 2) рациональный, но неэффективный (выбран оптимальный путь решения проблемы, но принцип эффективности использования бюджетных средств не соблюдается); 3) нерациональный, но эффективный (принцип эффективности использования бюджетных средств соблюден в рамках выбранного пути решения, но не является наилучшим среди имеющихся); 4) нерациональный и неэффективный (выбранный путь не представляется самым оптимальным, при

⁶¹⁰ Соколов И. А. Указ. соч. С. 7.

⁶¹¹ См.: Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В. Эффективность правовых норм. М. : Юрид. лит., 1980. С. 13.

его реализации не был соблюден принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств)⁶¹². Ю. В. Арбатская исследует данную проблему сквозь призму «программного» бюджета. В частности, автором отмечается, что несомненным плюсом такого бюджета является необходимость включения в него только тех расходов, по которым в программе определены критерии (индикаторы) их эффективности, что дает возможность впоследствии их проконтролировать. Также она приходит к выводу о тождественности терминов «эффективность» и «результативность»⁶¹³. В то же время другие исследователи указывают на отсутствие прямого и однозначного их соответствия⁶¹⁴.

Современный законодатель при разработке и закреплении понятия эффективности расходов бюджета как одного из принципов бюджетной системы РФ взял за основу позицию, которая учитывает экономическую составляющую и согласно которой «понятие эффективности включает не только решение поставленных задач, но и выполнение их с минимальными затратами материальных средств, человеческой энергии и времени»⁶¹⁵. На наш взгляд, при рассмотрении эффективности под таким углом, не учитывается специфика бюджетно-правовой сферы, для которой важны еще качественная составляющая и, как правило, «отложенный» результат наступления. Иногда качественная сторона вопроса встает на первое место в ущерб экономности, т. е. не всегда можно говорить об эффективности при достижении результата за минимальные средства в ущерб качеству, а также не сразу можно определить результативность и эффективность, например, инвестиционного проекта, как того требует норма БК. При этом ни один нормативный акт не включает в содержание понятия эффективности качественную составляющую.

⁶¹² См.: *Бойко Н. Н.* Указ. соч. С. 4–7.

⁶¹³ См.: *Арбатская Ю. В.* Указ. соч. С. 30.

⁶¹⁴ См., напр.: *Юматов В. А.* Методологические вопросы развития содержания понятия эффективности правоохранительной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2010. № 5 (1). С. 294.

⁶¹⁵ См., напр.: *Пискотин М. И., Лазарев Б. М., Салищева Н. Г., Тихомиров Ю. А.* О науке управления // Сов. гос-во и право. 1964. № 9. С. 24; *Манохин В. М.* О предмете и задачах науки управления в современный период // Там же. 1965. № 2. С. 28; *Пашков А. С., Явич Л. С.* Эффективность действия правовой нормы // Там же. 1970. № 3. С. 45; *Фаткуллин Ф. Н., Чулюкин Л. Д.* Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань, 1977. С. 26 и др.

Говоря об эффективности, нельзя забывать и о правовой форме ее закрепления. При разработке акта в первую очередь необходимо уяснить цель конкретной нормы, которую хочет достичь ее создатель, когда говорит об эффективности расходов, поскольку «именно цель правовой нормы является эталоном оценки ее эффективности»⁶¹⁶.

Достижение поставленной цели возможно путем сложения как минимум двух составляющих — качества нормы и качества ее правоприменения (механизма действия). Ведь сама по себе даже самая научно обоснованная, «идеальная» норма еще не гарантирует эффективности ее применения.

Общей целью любой нормы является формирование должного поведения участников правоотношений. В нашем случае норма и механизм ее реализации должны быть такими, чтобы достичь конечную цель создания нормы — обеспечить эффективное расходование средств бюджета всеми главными распорядителями (распорядителями), получателями средств бюджета и другими субъектами, получающими средства бюджета на иных основаниях.

В теории права под эффективностью правовых норм понимают соотношение между фактическим результатом их действия и теми социальными целями, для достижения которых они были приняты⁶¹⁷.

В целях более точного понимания сущности эффективности, в том числе и расходования бюджетных средств, считаем целесообразным провести ее классификацию. Так, по степени восприятия эффективность может быть абсолютная (единообразное понимание эффективности всеми участниками правоотношений) и относительная (различное толкование понимания эффекта); по месту получения эффекта — глобальная (в рамках всего государства) и индивидуальная (в рамках одного субъекта); по периодичности получения — однократная (одноразовый эффект) и многократная (повторяющаяся, длящаяся); по последствиям — социальная, материальная, экономическая, политическая, нравственная и т. д.; по субъектам — публичная (в интересах

⁶¹⁶ Никитинский В. И. Указ. соч. С. 18.

⁶¹⁷ См.: Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В. Указ. соч. С. 22; Никитинский В. И. Указ. соч. С. 24.

государства) и частная (в интересах одного субъекта); по времени ожидания наступления эффекта — эффект наступает в краткосрочной перспективе (до одного года), либо в среднесрочной (от одного года до шести лет), либо в долгосрочной перспективах (свыше шести лет).

Как уже было отмечено, принцип эффективности использования бюджетных средств имеет правовое закрепление в ст. 34 БК, но, несмотря на это, существует множество проблем, связанных с его реализацией. В частности, к проблемам правового регулирования, требующим исследования, выработки новых правовых подходов и предложений по их решению, можно отнести следующие: отсутствует единая правовая терминология и четкое доктринальное наполнение правового понятия эффективности расходов бюджета; само понятие эффективности бюджетных средств не регламентировано бюджетным законодательством; не систематизированы организационно-правовые меры, направленные на обеспечение эффективности расходов бюджета; не разработаны единые критерии эффективности; система оценки эффективности бюджетных расходов практически отсутствует.

Актуальность всех проблем совершенно очевидна и, по существу, показывает отсутствие глубокого и системного подхода к правовому регулированию отношений, опосредующих эффективность расходования бюджета. Особенно негативным фактором предстает важнейший элемент регулирования, как правового, так и управленческого, — отсутствие системы оценки эффективности бюджетных расходов в ее завершенном, полномасштабном виде.

Необходимо отметить, что комплекс мер, направленных на решение этих и иных проблем правового обеспечения эффективного расходования бюджетных средств, должен носить системный характер.

Несмотря на довольно активный интерес ученых к проблеме понятия эффективности и ее оценки, как уже было отмечено выше, до сих пор не разработано не только единого общего понятия эффективности расходования бюджетных средств, но и единых критериев оценки такой эффективности.

На актуальность этой проблемы обратил внимание Президент РФ в своем последнем⁶¹⁸ Бюджетном послании Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2014–2016 годах», где обозначил отсутствие четкой системы оценки эффективности бюджетных расходов как одну из проблем бюджетной политики. В то же время это вполне можно объяснить сложностью, многогранностью направлений расходования бюджетных средств, в связи с чем довольно трудно оценить по единым критериям эффективность расходования бюджетных средств, например, по социальному или военному направлению, поскольку они имеют различные результаты конечной деятельности, с которым законодатель связывает эффективность расходования бюджетных средств, различные цели деятельности, различные задачи и функции, на выполнение которых и выделяется финансовое обеспечение за счет бюджета, различные основания возникновения бюджетных обязательств (непосредственное или опосредованное⁶¹⁹) и т. д. Некоторые авторы также отмечают, что критерий эффективности является вторичным, производным от критерия результативности⁶²⁰. В нашу задачу не входит разработка единых критериев по всем видам расходов бюджета, так как исходя из экономической природы расходов бюджета данные критерии, обличенные в правовую форму, также будут иметь экономический характер. Представляется более целесообразным предложить разработать общую (рамочную) методику (модель) оценки — так называемые стандарты эффективности расходования бюджетных средств с определением в ней общих четких критериев (принципов) оценки эффективности для главных распорядителей бюджетных средств, в чьи обязанности входит обеспечение результативности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными

⁶¹⁸ Статья 170 БК, предусматривающая порядок направления бюджетного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ в качестве отдельного документа, утратила силу в связи с принятием Федерального закона от 04.10.2014 № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”» (см.: Рос. газ. 2014. 8 окт.).

⁶¹⁹ Подробнее см.: *Голубев А. В.* Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств.

⁶²⁰ См.: *Голубев А. В.* Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств.

ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств (п. 1 ст. 158 БК), с уточнением их обязанностей положением об обеспечении эффективности расходования бюджетных средств. Данные критерии (принципы⁶²¹) должны быть в дальнейшем конкретизированы каждым главным распорядителем в рамках специфики их деятельности в форме нормативного акта⁶²².

Кроме этого, специальные контролирующие органы, которые уполномочены на проведение контрольных мероприятий по оценке и проверке эффективности расходования бюджетных средств⁶²³, также нуждаются в закреплении единых подходов в определении четких и понятных критериев и методики, необходимых для осуществления таких мероприятий. В то же время нельзя, конечно, говорить и о полном отсутствии какой-либо методологической базы, на основании которой работают контролирующие органы. Так, в настоящее время принят стандарт финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств»⁶²⁴, в котором «критерии» закреплены в довольно абстрактных формулировках, носят оценочный характер и не позволяют понять их однозначно. Но даже в такой форме он распространяется только на деятельность Счетной палаты РФ. Что касается Росфиннадзора⁶²⁵, то он не имел собственных ориентиров для оценки эффективности бюджетных средств и по понятным причинам не мог руководствоваться в своей деятельности стандартами Счетной палаты РФ.

⁶²¹ Подробнее см.: *Эмерсон Г.* Двенадцать принципов производительности // Практический менеджмент качества : сайт. URL: <http://www.pqm-online.com/assets/files/lib/books/emerson.pdf> (дата обращения: 16.05.2016); Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами; Принципы оценки эффективности деятельности учреждения // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2014. № 16, 17; *Болтинова О. В.* Указ. соч. и др.

⁶²² В настоящее время действуют Методические рекомендации по разработке и реализации отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов, утвержденные приказом Минфина России № 182н и Минэкономразвития России № 674 от 23.12.2010 (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»), однако и они не содержат понятной методики и критериев оценки эффективности расходования средств бюджета. Более того, данная методика направлена на обязательную экономию денежных средств, что не всегда бывает разумным в определенных условиях.

⁶²³ На сегодняшний день это Счетная палата РФ (ст. 5, 13 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации») и Федеральное казначейство (до февраля 2016 г. данным субъектом выступал Росфиннадзор).

⁶²⁴ См.: Бюллетень Счетной палаты РФ. 2009. № 7 (139).

⁶²⁵ Автором уже отмечалось, что в связи с ликвидацией Росфиннадзора правопреемником по бюджетным вопросам является Федеральное казначейство, которое в перспективе и будет осуществлять контрольные полномочия за соблюдением бюджетного законодательства на основе риск-ориентированного подхода.

Говоря о критериях эффективности, некоторые авторы, акцентируя внимание на проблемах в их правовом закреплении, отмечают, что, поскольку количественные и качественные критерии оценки эффективности использования бюджетных средств конкретными бюджетными учреждениями в настоящий момент отсутствуют, оценить эффективность использования бюджетных средств можно лишь по одному критерию — отсутствию нарушений законодательства⁶²⁶. Несомненно, большая роль отводится актам высших судебных органов, призванных разрешать споры, связанные с оценкой эффективности расходования бюджетных средств (см. постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»⁶²⁷). Следует особо отметить, что, несмотря на закрепление в БК принципа эффективности как базового принципа функционирования бюджетной системы РФ, ни за главными распорядителями (распорядителями) не закреплена обязанность по контролю за эффективным расходованием, ни за получателями бюджетных средств не закреплена обязанность по эффективному расходованию полученных средств.

Таким образом, установление единых стандартов (критериев, принципов) эффективности расходования бюджетных средств для контролирующих органов будет способствовать единообразному пониманию эффективности не только контролирующими органами, но и всеми субъектами, получающими бюджетные средства, что, несомненно, будет влиять на качество соблюдения ими финансовой дисциплины в своей деятельности.

Итак, органы внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, на которые возложена обязанность осуществления контрольных мероприятий за эффективным расходованием бюджетных средств, не имеют единой методики и критериев оценки эффективности. Это означает, что главные распорядители (распорядители), получатели бюджетных средств и

⁶²⁶ См.: Пономарева К. А. Неэффективное использование бюджетных средств по законодательству России и Германии // Юрист. 2013. № 13. С. 43–46.

⁶²⁷ См.: ВВАС РФ. 2006. № 8.

иные субъекты, в той или иной форме получающие бюджетные средства, не имеют возможности однозначно оценивать эффективность расходования средств в целях недопущения их неэффективного использования.

Более того, ст. 270.1 БК наделяет органы исполнительной власти правом создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля). Но положения этой статьи говорят о подготовке и организации «мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств», но не об оценке эффективности. Принимая во внимание, что общих правил (критериев) оценки эффективности расходов в настоящее время не закреплено, это дает возможность органам исполнительной власти по-разному оценивать эффективность расходования, что не будет способствовать укреплению финансовой дисциплины.

В соответствии со ст. 162 БК получатель бюджетных средств уполномочен обеспечивать результативность (а не эффективность! — *Н. П.*) предусмотренных ему бюджетных ассигнований. Учитывая, что принцип эффективности использования бюджетных средств означает, 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), является очевидным, что нужно иметь четкое представление о том, в чем именно заключается результативность деятельности получателя бюджетных средств в целях последующей оценки эффективности их расходования.

Единственная особенность в отношении оценки эффективности использования бюджетных средств, заключающаяся в прямом указании на эффективность, закреплена в ст. 160.3 БК и распространяется только на бюджетные средства, направленные на государственную поддержку инновационной деятельности.

Далее следует отметить, что, принимая во внимание переход на программное расходование бюджетных средств (и в настоящее время идет процесс по его совершенствованию), по сути, необходимо также сделать акцент на качество составления и контроль за реализацией данных программ. Реализация принципа эффективности использования бюджетных средств напрямую связана с выполнением Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года. Программа предполагает реализацию мероприятий, направленных на модернизацию бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления, упорядочение структуры управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований, повышение функциональной эффективности бюджетных расходов, повышение операционной эффективности деятельности органов исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждений, обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов.

Представляется целесообразным провести мониторинг (ревизию) всех государственных программ, как вновь разрабатываемых, так и уже действующих. Все программы должны быть зарегистрированы в едином реестре, ведение которого нужно поручить Правительству РФ. На конкретное должностное лицо, курирующее данную программу, должна быть возложена персональная ответственность.

Не требует дополнительного доказывания тот факт, что бюджетная деятельность Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований должна быть основана на принципах, закрепленных в БК, в частности на принципе эффективности использования бюджетных средств⁶²⁸. При этом наиболее эффективным и действенным способом обеспечения соблюдения

⁶²⁸ Принцип эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК) означает, 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).

предписаний государства, закрепленных в нормах права, является установление ответственности за неисполнение (нарушение) данной нормы. Однако, отмечая важность, значимость и необходимость соблюдения принципа эффективности использования бюджетных средств, ни федеральный законодатель, ни субъекты РФ, ни муниципальные образования не устанавливают ответственность (иные меры принуждения) за несоблюдение данного принципа, что сводит на нет его применение и говорит лишь о декларативности его исполнения.

В то же время особо следует отметить позицию Счетной палаты РФ, которая в Классификаторе нарушений, выявляемых в ходе государственного финансового контроля, отмечает, что несоблюдение принципа эффективности использования бюджетных средств является именно нарушением бюджетного законодательства. Данный Классификатор является систематизированным перечнем нарушений, выявляемых при проведении государственного финансового контроля.

Таким образом, подводя итог, необходимо констатировать, что в настоящее время назрела объективная потребность в системном и оперативном решении вышеуказанных и иных проблем, связанных с правовой квалификацией эффективности расходов бюджетов.

§ 3.5. Правовой режим иммунитета бюджета

Финансовая устойчивость Российской Федерации напрямую зависит от «правильного» формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ. В этой связи в правовом механизме ее обеспечения особое место занимает специальный правовой режим, предусматривающий особые основания и порядок расходования бюджетных средств, — режим иммунитета бюджета. Данный правовой режим впервые был введен в бюджетное законодательство с принятием БК и являлся новеллой для теории финансового (бюджетного) права. Учитывая роль и значимость проводимых

в настоящее время реформ, направленных на повышение эффективности расходования бюджетных средств, особое внимание привлекают меры, способствующие этому. К ним, несомненно, можно отнести и иммунитет бюджета. Однако до настоящего времени теоретико-правовых исследований, посвященных анализу правового режима иммунитета бюджета не проводилось. На наш взгляд, такое исследование позволит более точно определить правовую природу иммунитета бюджета как правового иммунитета и даст возможность применять данное понятие к регулируемым им бюджетным отношениям, поскольку точность и ясность используемой законодателем правовой терминологии оказывает непосредственное влияние на качество и эффективность всего законодательства⁶²⁹ (в нашем случае — бюджетного).

Согласно статье 239 БК иммунитет бюджетов бюджетной системы РФ представляет собой правовой режим, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется только на основании судебного акта.

В целях определения правовой природы иммунитета бюджета прежде всего необходимо обратиться к анализу понятия «иммунитет». В научной литературе данный термин понимается неоднозначно. Первоначально данное понятие определялось как явление медико-биологического характера. В медицине «иммунитет» (от лат. *Immunitas*) — «освобождение, избавление от чего-либо»; это собирательное понятие — комплексная (работают сразу несколько механизмов) реакция, которая направлена на защиту организма от внедрения любого чужеродного материала⁶³⁰; невосприимчивость организма по отношению к возбудителям болезней или определенным ядам⁶³¹; невосприимчивость, резистентность, сопротивляемость, способность организма защищать собственную целостность и биологическую

⁶²⁹ См.: Власенко Н. А. Язык права. С. 21–22.

⁶³⁰ См.: Биология — справочник юного натуралиста // Биология : сайт. URL: <http://www.bioaa.info/index.php/interesting/33-health/404-chto-takoe-immunitet-kakije-factory-na-njego-vlijajut.html> (дата обращения: 07.05.2016).

⁶³¹ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 20-е изд., стереотип. С. 258.

индивидуальность⁶³². Впоследствии данная категория была имплементирована в иные сферы науки, в частности экономику, право, политологию. Так, в политологии под иммунитетом понимают необходимую составную часть любой социальной и политической структуры, которой обладает элита⁶³³.

Однако наиболее широкое применение данная категория приобрела именно в праве. Учеными отмечается, что категория «иммунитет» имеет юридический смысл и значение⁶³⁴. В частности, анализ справочной и учебной литературы позволяет выделить различные виды иммунитета, исследуемые с правовой позиции: иммунитет государства⁶³⁵, дипломатический⁶³⁶, налоговый⁶³⁷, консульский⁶³⁸, свидетельский⁶³⁹, судейский⁶⁴⁰, депутатский⁶⁴¹ иммунитеты и ряд других.

Следует согласиться с позицией Н.Н. Тарасова, отмечающего, что рассматриваемое понятие может быть отнесено к терминам, генетически возникающим в других областях знания, но в связи с практическими целями или исследовательскими задачами «втянутым» в сферу права, получившим собственно юридическое содержание и режим правовых в силу их укоренения в понятийном строе юридической науки. Понятия такого рода, возникая и существуя в собственных областях, содержательно адаптируются к характеристикам юридической науки и особенностям юридической практики, приобретают отличительный от своего прототипа объем, включаются в систему юридических понятий, т. е. участвуют в формировании предмета науки. Такие понятия можно условно назвать

⁶³² См.: Биологический энциклопедический словарь / гл. ред. М. С. Гиляров. 2-е изд., испр. М. : Сов. энциклопедия, 1986.

⁶³³ См.: Политология: энциклопедический словарь / общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. М., 1993. С. 402–403.

⁶³⁴ См.: Агаев Ф. А., Галузо В. Н. Иммунитеты в российском уголовном процессе. М., 1998. С. 5.

⁶³⁵ См.: Кураков Л. П., Кураков В. Л., Кураков А. Л. Указ. соч.

⁶³⁶ См.: Радько Т. Н. Теория государства и права в схемах и определениях. М. : Проспект, 2011.

⁶³⁷ См.: Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под общ. ред. А. Г. Грязновой; Глобальная экономика : энциклопедия / под ред. И. М. Куликова, Т. Ф. Рябовой. М. : Финансы и статистика, 2011.

⁶³⁸ См.: Сухарев А. Я., Крутских В. Е., Сухарева А. Я. Большой юридический словарь. М. : Инфра-М, 2003; Кураков Л. П., Кураков В. Л., Кураков А. Л. Указ. соч.

⁶³⁹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право. М. : Норма, 2001.

⁶⁴⁰ См.: Сухарев А. Я., Крутских В. Е., Сухарева А. Я. Большой юридический словарь.

⁶⁴¹ См.: Бойков А. Д. Иммунитет депутатский // Прокурорская и следственная практика. 1998. № 1. С. 159.

«консолидированными», поскольку они включаются в юридический оборот не механически, а претерпевают серьезные изменения, адаптируются к задачам юридических исследований и приобретают новое содержание⁶⁴².

В то же время в праве, имеются различные точки зрения относительно данной категории. Одни авторы понимают под иммунитетом только освобождение определенного круга субъектов права из-под действия общих правовых норм⁶⁴³, другие вкладывают в понятие «иммунитет» предоставленное кому-нибудь исключительное право не подчиняться некоторым общим законам⁶⁴⁴; третьи полагают, что «иммунитет» — это нераспространение некоторых законов на лиц, занимающих особое положение в государстве⁶⁴⁵; четвертые понимают как право не подчиняться некоторым общим законам⁶⁴⁶, предоставленное в определенных случаях государствам, международным организациям и лицам, занимающим особое положение в государстве⁶⁴⁷; пятые — как освобождение определенного круга субъектов права из-под действия общих правовых норм⁶⁴⁸. Иммунитет понимается также как «независимость», «избавление», «неподверженность»⁶⁴⁹; «освобождение от чего-либо, льгота, свобода, освобожденность»⁶⁵⁰.

Как отмечает В. С. Нерсесянц, по своей сущности право есть всеобщая справедливость, формальное равенство⁶⁵¹. Право гарантирует равенство всех перед законом и равенство закона для всех, выступает как реальное выражение справедливости⁶⁵². При этом всякий принцип — это общее правило с

⁶⁴² См.: *Тарасов Н. Н.* Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург, 2001. С. 165–166.

⁶⁴³ См.: *Большой юридический словарь* / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М., 1999. С. 239.

⁶⁴⁴ См.: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 2003. С. 245; *Крысин Л. П.* Толковый словарь иноязычных слов. М.: Эксмо, 2005. С. 267.

⁶⁴⁵ См.: *Современный толковый словарь русского языка* / гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб., 2004. С. 242; *Словарь иностранных слов*. 18-е изд. М., 1989. С. 192–193.

⁶⁴⁶ См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 20-е изд., стереотип. С. 258.

⁶⁴⁷ См.: *Юридическая энциклопедия* / под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 1999. С. 177.

⁶⁴⁸ См.: *Большой юридический словарь*. 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. А. Я. Сухарева. М.: ИНФРА-М, 2006. С. 263; *Большой юридический словарь* / авт.-сост. В. Н. Додонов [и др.]; под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М.: Инфра-М, 2003.

⁶⁴⁹ *Николаев А.* Дипломатические привилегии и иммунитеты // *Международная жизнь*. 1983. № 2. С. 152.

⁶⁵⁰ *Конституционное право* : словарь / отв. ред. В. В. Маклаков. М., 2001. С. 180.

⁶⁵¹ См.: *Нерсесянц В. С.* Проблемы общей теории права и государства : учебник. М. : Норма, 2004. С. 188.

⁶⁵² См.: *Бербешкина З. А.* Справедливость как социально-философская категория. М., 1983. С. 83.

исключениями⁶⁵³. В свою очередь, и исключения представляют собой неотъемлемый компонент права как особого регулятора общественных отношений и представляют собой допустимые юридическими нормами и закрепленные в них отличные от общеустановленных правил положения, применяемые уполномоченными на то субъектами при определенных условиях⁶⁵⁴. Правовые же иммунитеты понимаются как «особая разновидность юридических исключений, являющихся своего рода отклонениями от единых, типизированных правил нормативного регулирования. По своей сути это правомерное исключение, законное изъятие, установленное компетентными органами в соответствующих актах»⁶⁵⁵.

Введение иммунитета было вызвано необходимостью урегулирования существующей коллизии «...между нормами, дающими право в бесспорном порядке производить списание денежных средств со счетов физических и юридических лиц, и тем, что расходы утверждаются законодательным актом соответствующего уровня, носят целевой и обязательный характер»⁶⁵⁶.

Гражданское законодательство закрепляет равенство всех участников гражданских правоотношений, не делая исключения для государства (п. 1, 2 ст. 124 ГК⁶⁵⁷), и даже наличие у него «властных функций не отражается на характере его участия в гражданско-правовых отношениях»⁶⁵⁸. При этом законодатель не закрепляет абсолютного равенства всех субъектов, делая оговорку, что данное равенство применимо, если «иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов» (ст. 124 ГК). Таким образом, государство, вступая в гражданские правоотношения, не может быть полностью освобождено от своего бюджетно-правового статуса как собственника

⁶⁵³ См.: Якулов Р. Х. Правоприменение в уголовном процессе (юридические проблемы). М., 1993. С. 73.

⁶⁵⁴ См.: Гук П. А., Суменков С. Ю. Правовые исключения и их реализация в судебной деятельности // Журнал рос. права. 2006. № 8. С. 124.

⁶⁵⁵ Юшкова Ю. А. Иммунитет как правовая категория : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 8.

⁶⁵⁶ Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е. Ю. Грачевой (комментарий к ст. 239).

⁶⁵⁷ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Там же. 1996. № 5. Ст. 410; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ // Там же. 2001. № 49. Ст. 4552; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Там же. 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5496.

⁶⁵⁸ Залесский В. В. Гражданское право России: Общая часть. М., 2001. С. 250.

бюджета, который придает государству особый статус в рамках гражданских правоотношений.

Особый статус государства, его суверенитет⁶⁵⁹ и приоритет публичных интересов неоднократно становились предметом судебных разбирательств. Так, в частности, необходимо отметить правовую позицию Конституционного Суда РФ, которая закрепила принцип приоритета публичных интересов в финансовой деятельности государства и согласно которой реализация прав и законных интересов отдельных индивидуальных субъектов или групп не должна оказывать чрезмерно негативное влияние на обеспечение бюджетными средствами прав и интересов всех членов общества (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.1997 № 21-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации и части шестой статьи 15 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” в связи с запросом Президиума Верховного Суда Российской Федерации»⁶⁶⁰). В дальнейшем, развивая эту позицию, уже применительно к бюджетным правоотношениям Суд определил, что федеральный законодатель вправе установить особый порядок исполнения судебных решений в отношении государства за счет средств бюджета, и таким образом признал правомерность закрепленного правового режима — иммунитета бюджета, что в очередной раз разрешило коллизию между публичными и частными интересами в пользу публичных (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации “О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов

⁶⁵⁹ Классическим трудом, посвященным изучению сущности суверенитета, является работа профессора И. Д. Левина «Суверенитет» (М. : Юрид. изд-во Министерства юстиции СССР, 1948).

⁶⁶⁰ См.: Рос. газ. 1998. 6 янв.

государственной власти” в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО “Хабаровскэнерго”»⁶⁶¹).

Итак, возвращаясь к исследованию правовой природы иммунитета бюджета, отметим, что до настоящего времени в научной литературе не выработано единого определения правового иммунитета. А. В. Малько и С. Ю. Суменков определяют правовой иммунитет как самостоятельное правовое средство⁶⁶² государства, через которое оно предоставляет исключительное право лицам, занимающим определенное положение в межгосударственных и общественных отношениях, не подчиняться общим законам⁶⁶³. В более поздней своей работе они делают вывод, что «правовые иммунитеты есть особые льготы и привилегии, преимущественно связанные с освобождением конкретно установленных в нормах международного права, Конституции и законах лиц от определенных обязанностей и ответственности, призванные обеспечивать выполнение ими соответствующих функций»⁶⁶⁴. С. В. Мирошник отмечает, что «иммунитет представляет собой совокупность особых правовых преимуществ, предоставляемых в соответствии с нормами международного права и Конституции страны определенному кругу лиц в силу занимаемой ими должности»⁶⁶⁵. По определению Н. С. Сопельцевой, иммунитет — правовая категория, которая представляет собой правомерное изъятие в сфере юридической ответственности, устанавливаемое в специальных нормах, в целях повышенной правовой защиты строго определенного круга лиц для обеспечения эффективной деятельности по выполнению государственно и общественно значимых функций⁶⁶⁶.

Являясь особой правовой категорией, иммунитет предоставляет преимущества исключительно в рамках правового поля. Так, например,

⁶⁶¹ См.: Рос. газ. 2005. 21 июля.

⁶⁶² О правовых средствах подробнее см.: *Малько А. В.* Правовые средства как общетеоретическая проблема // *Правоведение*. 1999. № 2. С. 4–16; *Шундилов К. В.* Юридические средства реализации правовой политики // *Правоведение*. 1997. № 4. С. 24–32.

⁶⁶³ См.: *Малько А. В., Суменков С. Ю.* Правовой иммунитет: теоретические и практические аспекты // *Журнал рос. права*. 2002. № 2. С. 16.

⁶⁶⁴ Там же. С. 17.

⁶⁶⁵ *Мирошник С. В.* Правовые стимулы в российском законодательстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 1997. С. 15.

⁶⁶⁶ См.: *Сопельцева Н. С.* Иммунитеты в конституционном праве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. С. 64.

Ю. А. Юшкова отмечает, что, несмотря на специфику понимания и назначения правового иммунитета в различных отраслях права, общим является его восприятие в качестве своеобразного правового средства, регулирующего различные отношения и находящего свое непосредственное выражение в соответствующих изъятиях из действующего законодательства и правомерных исключениях, установленных специальными юридическими нормами⁶⁶⁷.

С. Ю. Суменков рассматривает иммунитет как истинную, реальную правовую категорию, которая всегда соответствует объективным закономерностям социально-политического развития общества на конкретном историческом этапе⁶⁶⁸.

По справедливому мнению ряда авторов, определение понятия правового иммунитета не может сводиться лишь к выборке существенных признаков этого понятия, предлагаемых энциклопедическими словарями и словарями современного русского литературного языка, поскольку понятие «иммунитет» используется для обозначения правовой категории, и поэтому оно имеет юридический смысл и значение, а также соответствующие правовые признаки. Следовательно, раскрыть понятие иммунитета — значит выявить не столько его общеупотребительский смысл, сколько его правовые признаки, а в силу преходящего характера всякого правового явления — и его этимологию, происхождение⁶⁶⁹.

Исходя из анализа вышеприведенных определений, можно выделить следующие общетеоретические свойства (признаки) правового иммунитета: во-первых, правовой иммунитет является правовым средством, имеющим самостоятельную идентификацию; во-вторых, представляет собой правовое изъятие из общих правил; в-третьих, устанавливается исключительно в специальных юридических нормах; в-четвертых, присущ исключительно различным субъектам права.

⁶⁶⁷ См.: Юшкова Ю. А. Указ. соч. С. 67.

⁶⁶⁸ См.: Суменков С. Ю. Привилегии и иммунитеты как общеправовые категории : дис..... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 134.

⁶⁶⁹ См.: Агаев Ф. А., Галузо В. Н. Указ. соч. С. 5.

Сразу следует сделать оговорку, что иммунитету бюджета характерны все из вышеперечисленных признаков (как правовое средство определяет особые основания и порядок расходования бюджетных средств; как правовое изъятие из общего правила закрепляет, что принудительное обращение взысканий на средства бюджета запрещено, несмотря на равенство государства с иными участниками гражданских правоотношений; наконец, данному режиму посвящена ст. 239 БК), кроме последнего — иммунитетом как правовым режимом в бюджетном праве обладает не субъект, а особый объект иммунитета — «бюджет Российской Федерации, являющейся самостоятельной категорией бюджетных правоотношений»⁶⁷⁰.

Возникает вопрос: можем ли мы говорить об иммунитете бюджета как о правовом иммунитете? На наш взгляд, ответ может быть утвердительным. Отсутствие в теоретико-правовых исследованиях анализа так называемого исключения из общих правил в отношении иммунитета бюджета объясняется тем, что это довольно молодое явление, введенное в правовой оборот лишь в 1998 г. с принятием БК, в то время как иные виды правовых иммунитетов существуют не одно десятилетие, а порой и столетие. Наиболее близким к иммунитету бюджета по правовой природе выступает такой вид иммунитета иностранного государства, как «иммунитет от принудительного исполнения судебного решения»⁶⁷¹, который предполагает, что недопустимо обращать на имущество иностранного государства меры для принудительного исполнения судебного решения, и который совокупно с судебным иммунитетом и иммунитетом от предварительного обеспечения иска образуют юрисдикционный иммунитет иностранного государства⁶⁷².

В финансовом праве иммунитет бюджета с позиции определения правовой природы данного понятия является недостаточно изученным. Так,

⁶⁷⁰ Крохина Ю. А. Базисные категории бюджетного права: доктрина и реальность // Журнал рос. права. 2002. № 2. С. 26.

⁶⁷¹ Хлестова И. О. Юрисдикционный иммунитет государства. М. : ИД «Юриспруденция», 2007. С. 12.

⁶⁷² См.: Там же. С. 12.

отдельные попытки предпринимались В. Г. Голубцовым⁶⁷³, однако его исследование в целом сводилось к анализу оснований и порядка обращения взысканий на средства бюджетов бюджетной системы РФ без акцента на само понятие и правовую природу иммунитета бюджета. Более того, в своей работе автор иммунитет бюджета понимает и как «правовой режим»⁶⁷⁴, и как «институт»⁶⁷⁵, как «принцип»⁶⁷⁶, что явно не способствует единому пониманию данного термина. В то же время в науке финансового права весьма активное внимание уделяется порядку исполнения судебных актов за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ⁶⁷⁷ и финансово-правовому режиму казны⁶⁷⁸, за счет которой государство отвечает по своим обязательствам.

О единой правовой природе правового иммунитета и иммунитета бюджета также свидетельствует их единство целей и функций (конечно, с учетом специфики бюджетно-правовых отношений).

Определение целей и функций иммунитета бюджета позволит более точно и качественно понять и исследовать предназначение, а также необходимость использования данного правового средства в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Цели и функции имеют важнейшее значение при характеристике правовых иммунитетов. Цель в той мере, в какой она четко отражает существующую реальность и определяет направления и пути ее преобразования,

⁶⁷³ См.: Голубцов В. Г. Иммунитет бюджетов как особый правовой режим публичных финансов // *Финансы и кредит*. 2006. № 27 (231).

⁶⁷⁴ Там же. С. 27.

⁶⁷⁵ Там же. С. 29.

⁶⁷⁶ Там же. С. 31.

⁶⁷⁷ См.: Пауль А. Г. Исполнение судебных актов по требованиям к публично-правовым образованиям и государственным (муниципальным) учреждениям // *Адвокат*. 2012. № 2; Комягин Д. Л. Исполнение судебных актов о взыскании из бюджета: практика, теория и история вопроса // *Реформы и право*. 2013. № 1. С. 35–52; *Его же*. Научно-практический комментарий к главе 24.1 Бюджетного кодекса РФ «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации». Подготовлено для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2012; *Его же*. Общие процедуры исполнения судебных актов о взыскании из казны // *Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет*. 2014. № 11. С. 8–15; Гуреев В. А., Селионов И. В. Исполнение судебных актов в отношении государства, муниципальных образований и бюджетных учреждений : учеб.-практ. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность». М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2011 и др.

⁶⁷⁸ См.: Талатина Э. В. Управление государственной собственностью. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2002. С. 276–282; Сауль С. Н., Бауэр А. В. Бюджет — еще не вся казна // *эж-Юрист*. 2005. № 28; Тарло А. Е. Ответственность казны: финансово-правовые аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013; Нуртдинов А. А. Государственная казна как финансово-правовая категория : дис. ... канд. юрид. наук М., 2008 и др.

свидетельствует об объективной природе иммунитетов, указывает на их соответствие потребностям общественного развития, интересам государства, населения. Поскольку иммунитеты — определенные законодательно закрепленные отклонения от общеустановленного порядка, то эти отклонения должны быть направлены исключительно на благо всего государства (общества) и соответствовать требованиям законности и справедливости. Юридическая цель — модель, идеальный образ предполагаемого результата, на достижение которого направлена деятельность⁶⁷⁹.

Как справедливо отмечает И. П. Корякин, целью иммунитета является предоставление «дополнительных гарантий защиты отдельных категорий лиц, посредством устранения противоречий между конкурирующими нормами права и морали, права и права»⁶⁸⁰ (с оговоркой на защиту средств бюджетов).

Превалирование в правовом режиме иммунитета бюджета публичных интересов государства над частными интересами индивидов и, как следствие, публично-правовой характер данной правовой категории определяют и содержание ее целевых установок. Поэтому первостепенное назначение иммунитета бюджета производно от роли и значения бюджета и заключается в обеспечении выполнения всех публичных финансовых обязательств, принятых на себя государством в качестве социального, и усилении роли бюджета как инструмента государственной политики в целях достижения устойчивых темпов экономического роста и развития, а также повышения качества жизни граждан.

Роль иммунитетов проявляется в их функциях. В теории права выделяют следующие функции правовых иммунитетов: гарантирующую, основную функцию, так как правовой иммунитет гарантирует определенным субъектам беспрепятственное выполнение особо важных международных, государственных и общественных функций; стимулирующую, присущую иммунитетам вследствие того, что обладание ими неизбежно расширяет объем возможностей и свобод, тем самым происходит побуждение субъекта к такому виду деятельности, который

⁶⁷⁹ См.: Шундигов К. В. Механизм правового регулирования. С. 26.

⁶⁸⁰ Корякин И. П. Иммунитет в уголовном судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. Караганда, 2002. С. 38.

оправдывает наличие у него исключительных преимуществ; компенсирующую, обусловленную тем, что отдельные категории субъектов нуждаются в предоставлении льгот компенсационного характера, чтобы восполнить потери, понесенные в силу специфики их деятельности⁶⁸¹.

Отношения по реализации правового режима иммунитета бюджета имеют двойственную природу (с одной стороны, требования судебного акта должны быть исполнены своевременно и в полном объеме, с другой — государство должно обеспечить исполнение всех расходных обязательств), это и определяет несколько отличные от общеправовых функции иммунитета бюджета. При помощи иммунитета бюджета, с одной стороны, защищаются финансовые интересы государства и общества (в форме запрета на принудительное обращение взыскания на средства бюджета), с другой стороны, гарантируются права граждан (например, на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц), а также гарантируется исполнение всех социальных функций и задач в целом. В связи с этим можно выделить защитную (охранительную) и гарантирующую (обеспечительную) функции, характерные для иммунитета бюджета. Стоит отметить, что компенсирующая и стимулирующая функции правовых иммунитетов не характерны для иммунитета бюджета, поскольку, исходя из содержания данных функций, они присущи только субъектам права, которым предоставляется правовой иммунитет и на которые, как уже было сказано, иммунитет бюджета не обращен.

Иммунитет бюджета можно определить как правовой режим, при котором не допускается принудительное обращение взысканий на средства бюджетов бюджетной системы РФ.

Законодатель, устанавливая такой запрет, предусмотрел возможность выплаты денежных средств за счет бюджетов бюджетной системы РФ, но только на основании судебного акта, при этом установлен порядок абсолютного исполнения судебных решений уполномоченным органом (гл. 24.1 БК), в

⁶⁸¹ См.: Юшкова Ю. А. Указ. соч. С. 9–10.

соответствии с которым уполномоченный орган (Минфин России) не имеет права отказать в выплате в связи с отсутствием денежных средств.

При этом следует сделать оговорку, что в настоящее время БК не предусматривает абсолютного запрета на взыскание бюджетных средств, что дает основания говорить о том, что правовой режим иммунитета бюджета, закрепленный в БК, можно отнести к относительному виду иммунитета, поскольку ст. 239 БК устанавливает исключения⁶⁸², при которых обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ возможно и без наличия судебного акта.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что содержание понятия иммунитета бюджета как правового режима характеризуется следующими признаками: существование данного вида правового режима обусловлено необходимостью законодательного закрепления особой формы защиты средств бюджетов бюджетной системы РФ как единственного источника финансирования задач и функций государства (муниципальных образований); гарантирует выполнение возложенных на государство (муниципальные образования) задач и функций в полном объеме, а также выполнение финансовых обязательств перед третьими лицами, право требования которых возникло не на основании закона, а на основании судебного акта; может быть реализован только при наличии судебного решения (исключение лишь подтверждает общее правило); характеризуется абсолютным характером исполнения финансовых требований со стороны уполномоченного органа; отсутствует принудительный способ исполнения финансовых требований (что говорит о приоритете публичных интересов над частными).

Таким образом, правовой режим иммунитета бюджета является особой разновидностью правового иммунитета и служит защитным механизмом на пути неэффективного расходования бюджетных средств, которое, в свою очередь, оказывает негативное влияние на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации.

⁶⁸² Исключения предусмотрены ст. 93.3, 93.4, 93.6, 142.2, 142.3, 166.1, 218, 242 и 242.6 БК.

ГЛАВА 4. ИНСТИТУТЫ (ИСТОЧНИКИ) ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ)

§ 4.1. Резервный фонд Президента Российской Федерации и резервный фонд Правительства Российской Федерации

Одним из важнейших направлений современной финансовой политики Российской Федерации является обеспечение надлежащего уровня финансирования наиболее приоритетных и значимых задач государства. Реализация уполномоченными органами финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации предусматривает возможность создания бюджетных резервов, предназначенных для финансирования непредвиденных и чрезвычайных расходов, не предусмотренных бюджетом. Одной из правовых форм существования таких резервов являются резервный фонд Президента РФ и резервный фонд Правительства РФ.

Эволюция правового регулирования подобных фондов происходила в течение длительного времени. Истоки уходят в 20-е гг. XIX в., когда начали формироваться «запасные капиталы, из которых удовлетворялись экстраординарные расходы»⁶⁸³. «Расстройство денежного обращения и плохое состояние государственного кредита вынуждали прибегнуть к системе запасных фондов»⁶⁸⁴. Так, уже в первые годы своего управления Министр финансов России Е. Ф. Канкрин (1823–1844) развил и реализовал мысль об образовании особого военного фонда. Так, он отмечал, что «по отдаленности России от кредитных источников прочей Европы необходимо иметь запасной капитал на случай войны. Хотя праздное лежание такого капитала имеет

⁶⁸³ Яснопольский Л. Н. Очерки русского бюджетного права. I. Исторический обзор составления наших государственных росписей и бюджетная реформа Татаринова. М. : Изд. В. П. Рябушинского, 1912. С. 146.

⁶⁸⁴ Там же.

важные неудобства, однако это оправдывается только необходимостью; ибо совершение выгодного займа у нас требует более времени, нежели где-либо; назначение и поступление особых военных налогов также потребовало бы много времени. Следовательно, без запасного военного капитала, с самого начала войны должно бы приступить к новым выпускам ассигнаций, т. е. к мере, губительной для самого корня народного благосостояния»⁶⁸⁵. Далее Л. Н. Яснопольский отмечает, что данный военный капитал, сыгравший «крупную роль», имел чрезвычайное назначение⁶⁸⁶ и «расходовался до конца и вновь пополнялся из разнообразных источников»⁶⁸⁷. Помимо общего бюджета и военных резервов также формировались «фонды на случай возвышения стоимости хозяйственных заготовок»⁶⁸⁸. Чуть позднее, в 1860 г., был сформирован «особый фонд в руках Министра финансов» в размере 4 % от суммы переданных государственному казначейству капиталов ведомств. В этот же период был создан также специальный фонд, содержащий «капиталы Комиссии погашения долгов», которые неоднократно, «благодаря плачевному состоянию финансов, отклонявшихся от своего назначения, употреблялись на подкрепление Государственного казначейства»⁶⁸⁹.

Продолжая изучение бюджетных резервов А. А. Исаев в своей работе «Государственный кредит», написанной в 1886 г., отмечал возможность существования «фонда государства», составление которого «прямо рассчитано на чрезвычайные потребности, и именно военного времени, когда могут иссякнуть все источники доходов»⁶⁹⁰. «Доставляя государству в такие эпохи значительные выгоды, фонд по самому характеру своему не должен быть употребляем на цели, не связанные с ведением войны; но хотя эта специальная цель и оправдывает его составление, однако достигается с его помощью далеко не в полном объеме»⁶⁹¹.

⁶⁸⁵ Цит. по: Яснопольский Л. Н. Указ. соч. С. 146.

⁶⁸⁶ Впервые из него стали покрываться издержки в 1827 г. в войне с Персией и затем с Турцией.

⁶⁸⁷ Как правило, он формировался за счет заимствований (из капиталов комиссии погашения долгов, из заемного банка) и средств государственного казначейства.

⁶⁸⁸ Яснопольский Л. Н. Указ. соч. С. 146.

⁶⁸⁹ Там же. С. 148.

⁶⁹⁰ Исаев А. А. Государственный кредит // Финансы и налоги: очерки теории и политики / под ред. А. Н. Козырина. Т. 4. С. 390.

⁶⁹¹ Там же.

В советский период, в 1940 г., при формировании государственного бюджета СССР часть направлялась «на образование государственных резервов»⁶⁹². Резервный фонд государственного бюджета СССР подлежал ежегодному формированию и находился в распоряжении СНК СССР и совнаркомов союзных республик. Назначение данного фонда заключалось в обеспечении Правительству Союза ССР и правительствам союзных республик возможности финансирования в процессе исполнения бюджета новых расходов, не учтенных в плане, вызванных непредвиденными обстоятельствами⁶⁹³. Данные фонды можно считать прообразами существующих ныне резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ.

В современных реалиях право на формирование резервных фондов принадлежит Российской Федерации (Резервный фонд, ФНБ⁶⁹⁴), субъекту РФ (резервные фонды субъектов РФ), Президенту РФ (резервный фонд Президента РФ), исполнительным органам государственной власти (резервный фонд Правительства РФ, резервные фонды исполнительных органов власти субъектов РФ) и местным администрациям. Данная классификация представляется условной, поскольку все вышеуказанные резервные фонды формируются в составе бюджетов бюджетной системы РФ и, соответственно, принадлежат Российской Федерации, субъекту РФ или муниципальному образованию.

Право Президента РФ и Правительства РФ на формирование и использование на создание собственных резервных фондов обусловлено специальным статусом данных субъектов финансового права как главы государства и высшего исполнительного органа государственной власти соответственно и заключается в их обязанности по оперативному, своевременному и эффективному принятию решений в непредвиденных и (или) чрезвычайных ситуациях, требующих немедленного финансового обеспечения.

⁶⁹² Финансовое право. М. : Юрид. изд-во НКЮ, 1940. С. 34.

⁶⁹³ В 1940 г. резервный фонд был установлен в сумме 5 млрд руб. (см.: Там же. С. 39–40).

⁶⁹⁴ Более подробно правовой режим денежных средств Резервного фонда и ФНБ будет рассмотрен в следующем параграфе данной работы.

Что касается законодательных (представительных) органов власти и возможности создания ими резервных фондов, то до 1 января 2008 г. действовал прямой запрет на создание ими своих резервных фондов (ч. 2 ст. 153 БК в ред. от 02.11.2007), однако в последующем данная норма утратила силу⁶⁹⁵, что сделало потенциально возможным создание данных фондов вышеуказанными субъектами. При этом справедливо будет заметить, что специфика деятельности законодательных органов не соотносится с основной целью создания и функционирования резервных фондов — направлением денежных средств на финансирование непредвиденных, чрезвычайных (экстренных) ситуаций, повлекших расходы, финансирование которых не было запланировано в обычном режиме уполномоченными органами, в чьи обязанности входит их штатное финансирование, и не предусматривает возникновение чрезвычайных ситуаций, связанных с осуществлением законодательного процесса. Вследствие этого отмена данной нормы расценивается нами как приведение закона в соответствие с условиями объективной реальности. При этом законодательные (представительные) органы власти имеют возможность оказывать воздействие и на размер, и на порядок расходования средств, составляющих резервные фонды, как непосредственно при принятии и рассмотрении ежегодных закона о бюджете и закона об исполнении бюджета, так и опосредованно — контрольной деятельностью Счетной палаты РФ.

В соответствии с действующим законодательством резервный фонд Президента РФ формируется в составе федерального бюджета в размере не более 1 % от утвержденных расходов. Формирование данного фонда происходит в рамках общего бюджетного процесса и осуществляется Минфином России и Правительством РФ. Так, например, в 2016 г. размер резервного фонда Президента РФ утвержден в размере 585 200,0 тыс. руб. (см. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год»).

⁶⁹⁵ См.: Федеральный закон «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».

Особенность формирования данного фонда заключается в том, что сам Президент РФ непосредственно не участвует в его формировании, в то время как исключительно он осуществляет расходование данного фонда в пределах объема средств, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете. Данное право Президент РФ реализует на основе предложений о расходовании средств резервного фонда Президента РФ, подготовленных Экспертным управлением Президента РФ (см. Указ Президента РФ от 20.08.2004 № 1086 «Об утверждении Положения об Экспертном управлении Президента Российской Федерации»⁶⁹⁶).

Правовым основанием использования средств резервного фонда Президента РФ являются исключительно указы либо распоряжения Президента РФ (в отличие от иных бюджетных средств, использование которых осуществляется на основании закона о бюджете). Бюджетный кодекс устанавливает только два ограничения по использованию средств резервного фонда Президента РФ: первое обязывает использовать эти денежные средства только на финансовое обеспечение непредвиденных расходов⁶⁹⁷, а второе запрещает использование бюджетных ассигнований данного фонда на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности Президента РФ.

«Обеспечение непредвиденных расходов как цель для расходования бюджетных средств» — довольно неопределенная формулировка, позволяющая Президенту РФ использовать данные средства на неограниченный круг расходов, не предусмотренных законами о бюджете. Анализ нормативных актов Президента РФ позволяет выделить только социальное направление расходования бюджетных ассигнований из резервного фонда Президента РФ, предназначенных на поддержку школ, детских домов-интернатов, поликлиник и иных социальных учреждений⁶⁹⁸.

⁶⁹⁶ См.: СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3542.

⁶⁹⁷ Предыдущая редакция (от 26.04.2007) ст. 81 БК предусматривала более широкую возможность использования средств резервного фонда Президента РФ и допускала еще и финансирование дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента РФ.

⁶⁹⁸ См.: распоряжение Президента РФ от 30.12.2015 № 423-рп «О выделении в 2015 году из резервного фонда Президента Российской Федерации денежных средств Минобрнауки России и Минтруду России». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»; распоряжение Президента РФ от 28.12.2015

Что касается резервного фонда Правительства РФ, то он также формируется в составе расходной части федерального бюджета в размере не более 3 % утвержденного федеральным законом о бюджете общего объема расходов. В 2016 г. размер резервного фонда Правительства РФ утвержден в размере 836 000,0 тыс. руб. (см. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год»).

Бюджетный кодекс в отношении средств резервного фонда Правительства РФ так же, как и в отношении резервного фонда Президента РФ, устанавливает границы его использования и допускает расходование средств фонда только на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций. Выделение бюджетных ассигнований осуществляется только на основании решения Правительства РФ.

Следует заметить, что в отличие от резервного фонда Президента РФ, порядок расходования которого не определен, использование бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства РФ осуществляется на основании строго регламентированного порядка (см. постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 838 «Об утверждении Положения о порядке расходования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации»⁶⁹⁹) и установленных правил (см. постановление Правительства РФ от 15.02.2014 № 110 «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий»⁷⁰⁰).

№ 420-рп «О выделении в 2015 году из резервного фонда Президента Российской Федерации денежных средств Минобрнауки России и Минтруду России» // СЗ РФ. 2016. № 1 (Ч. 2). Ст. 219; распоряжение Президента РФ от 21.11.2015 № 382-рп «О выделении в 2015 году из резервного фонда Президента Российской Федерации Минздраву России и Минтруду России средств на капитальный ремонт зданий» // Там же. 2015. № 48 (Ч. 2). Ст. 6830; распоряжение Президента РФ от 27.10.2015 № 337-рп «О выделении из резервного фонда Президента Российской Федерации денежных средств Минздраву России для Кировского областного государственного казенного учреждения здравоохранения «Талицкий детский туберкулезный санаторий»» // Там же. № 44. Ст. 6118; распоряжение Президента РФ от 10.06.2015 № 177-рп «О выделении в 2015 году из резервного фонда Президента Российской Федерации средств для учреждений социального обслуживания» // Там же. № 24. Ст. 3465 и др.

⁶⁹⁹ См.: Рос. газ. 1997. 19 июля.

⁷⁰⁰ См.: СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 809.

Таким образом, можно сделать вывод, что средства резервного фонда Правительства РФ могут расходоваться по двум направлениям. Первое направление — это обеспечение непредвиденных расходов и мероприятий федерального значения, финансирование которых не предусмотрено расходной частью федерального бюджета на соответствующий финансовый год. К данным мероприятиям относятся: государственная поддержка общественных организаций и объединений; проведение юбилейных мероприятий общегосударственного значения; изготовление государственных наград, юбилейных медалей; проведение встреч, симпозиумов, выставок и семинаров на высшем уровне по проблемам общегосударственного значения; выплата разовых премий и оказание разовой материальной помощи гражданам за заслуги перед государством; издание сборников нормативных актов и законодательства РФ; проведение ремонтных и восстановительных работ по заявкам органов государственной власти РФ; другие мероприятия, проводимые по решениям Президента РФ и Правительства РФ.

При этом средства из резервных фондов выделяются только в том случае, если средств, находящихся в распоряжении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих эти мероприятия, недостаточно.

Как уже было отмечалось, одним из негативных явлений, способных повлиять на сбалансированность бюджета, являются чрезвычайные ситуации, финансовое обеспечение которых и составляет второе направление расходования средств резервного фонда Правительства РФ. Так, в постановлении Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»⁷⁰¹ установлено, что для ликвидации чрезвычайных ситуаций помимо других ресурсов создается и используется резервный фонд Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (п. 20). Под чрезвычайной ситуацией закон понимает

⁷⁰¹ См.: Рос. газ. 2004. 20 янв.

обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей (ст. 1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

Расходование средств данного фонда осуществляется на основании распоряжений Правительства РФ, в которых указываются конкретное основание и сумма денежных средств, предназначенных для предупреждения либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций⁷⁰². При этом, как показывает анализ нормативных правовых актов Правительства РФ, год наступления чрезвычайной ситуации не связывается с годом выделения денежных средств (см., например, распоряжение Правительства РФ от 26.12.2014 № 2705-р «О выделении Правительству Республики Мордовия бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий для частичного покрытия расходов на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с ликвидацией последствий паводка, произошедшего в весенний период 2012 года на территории Республики Мордовия»⁷⁰³).

Выделение денежных средств из фонда Правительства РФ требует обязательного наличия документов, обосновывающих размер бюджетных

⁷⁰² См., напр.: распоряжение Правительства РФ от 18.10.2014 № 2078-р «О выделении бюджетных ассигнований Правительству Республики Хакасия из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 2014. № 43. Ст. 5960; распоряжение Правительства РФ от 20.12.2014 № 2641-р «О выделении Правительству Волгоградской области из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение расходов, связанных с осуществлением компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористических актов» // Там же. 2015. № 1 (Ч. 3). Ст. 370; распоряжение Правительства РФ от 17.03.2015 № 441-р «О выделении Правительству Ставропольского края из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий на финансовое обеспечение расходов по осуществлению компенсационных выплат физическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, совершенного 27 декабря 2013 года в г. Пятигорске Ставропольского края» // Там же. Ст. 1795 и т. д.

⁷⁰³ См.: СЗ РФ. 2015. № 1 (Ч. 3). Ст. 419.

ассигнований, запрашиваемых из резервного фонда Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, перечень и правила оформления которых устанавливают МЧС России и Минфин России (см. Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»⁷⁰⁴).

Выделение денежных средств из фонда Правительства РФ в соответствии с действующим правовым регулированием осуществляется: 1) на проведение аварийно-спасательных работ; 2) проведение неотложных аварийно-восстановительных работ; 3) развертывание и содержание в течение необходимого срока (но не более шести месяцев) пунктов временного размещения и питания для эвакуируемых граждан; 4) оказание гражданам единовременной материальной помощи; 5) оказание гражданам финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости; 6) выплату единовременного пособия установленному кругу лиц; 7) проведение федеральными государственными учреждениями судебно-медицинской экспертизы высокотехнологичных молекулярно-генетических исследований при проведении судебно-медицинской экспертизы биологических объектов, транспортировка биологического материала для проведения указанных исследований, а также эвакуация и оказание гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи в медицинских организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти;

8) проведение компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями, для покрытия расходов на финансовое обеспечение установленных Правительством РФ определенных мероприятий.

⁷⁰⁴ См.: СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

При этом резервный фонд Правительства РФ является не единственным источником компенсации расходов, понесенных субъектами (пострадавшими) в результате чрезвычайной ситуации. Функционирование данного фонда находится в тесном взаимодействии с функционированием материального резерва РФ, основным предназначением которого является: обеспечение мобилизационных нужд Российской Федерации; обеспечение неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; оказание государственной поддержки различным отраслям экономики, организациям, субъектам РФ в целях стабилизации экономики при временных нарушениях снабжения важнейшими видами сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, продовольствия в случае возникновения диспропорций между спросом и предложением на внутреннем рынке; оказание гуманитарной помощи; оказание регулирующего воздействия на рынок (см. Федеральный закон от 29.12.1994 № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»⁷⁰⁵).

С учетом увеличения количества и масштабов природных и техногенных катастроф, стихийных бедствий, промышленных аварий, увеличения связанного с ними материального ущерба⁷⁰⁶ в настоящее время в целях максимального обеспечения сбалансированности бюджета расходы на защиту населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их предотвращение и ликвидацию предусматриваются в федеральном бюджете на постоянной основе.

Резервные части федерального бюджета Президента РФ и Правительства РФ являются по сравнению с иной частью бюджета самыми мобильными и динамичными, поскольку не подпадают под общие правила планирования расходов в рамках общего бюджетного процесса и могут быть переориентированы в иное направление расходования или с иного направления расходования по мере наступления непредвиденных и чрезвычайных ситуаций. Так, например, Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год»

⁷⁰⁵ См.: Рос. газ. 1995. 17 янв.

⁷⁰⁶ Подробнее см.: *Порфирьев Б. Н.* Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М., 1991.

предусматривает особенности исполнения федерального бюджета в соответствующий финансовый год и закрепляет, что основанием для внесения в 2016 г. изменений в показатели сводной бюджетной росписи федерального бюджета является распределение зарезервированных в составе данного Федерального закона бюджетных ассигнований в объеме до 2 000 000,0 тыс. руб., предусмотренных по подразделу «Резервные фонды» раздела «Общегосударственные вопросы» классификации расходов бюджетов на реализацию мероприятий по ликвидации последствий крупномасштабных стихийных бедствий, определенных решениями (поручениями) Президента РФ, на территориях субъектов РФ, по решениям Правительства РФ.

Использование (перераспределение) средств резервных фондов является основанием внесения изменения сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон (решение) о бюджете в соответствии с решениями Министра финансов РФ (ч. 3 ст. 217 БК).

Расходование средств исследуемых нами резервных фондов осуществляется в рамках общей казначейской системы исполнения бюджета, осуществляемого Федеральным казначейством. Бюджетные ассигнования на образование резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ подлежат отражению согласно бюджетной классификации по подразделу 0111 «Резервные фонды» (см. приказ Минфина России «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»).

Следует отметить, что бюджетные ассигнования из резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ относятся к чрезвычайным и внеплановым расходам и, по справедливому замечанию В. А. Лебедева, обосновывающего разделение расходов бюджета на обыкновенные и чрезвычайные, новые потребности всегда вызываются «ненормальным положением государства», требующего оперативного и своевременного реагирования, что и обуславливает возможность их влияния на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации.

Учитывая, что рассматриваемые нами фонды образуются в составе федерального бюджета, на них распространяются все требования об отчетности их использования. Более того, при издании распоряжений о выделении средств из резервных фондов отдельно указывается на обязанность получателей данных средств предоставить отчеты об их использовании. Так, например, в распоряжении Президента РФ «О выделении в 2015 году из резервного фонда Президента Российской Федерации денежных средств Минобрнауки России и Минтруду России» закреплено, что Минобрнауки России и Минтруд России не только обеспечивают контроль за целевым назначением и эффективностью расходования выделенных средств, но и обязаны представить в Администрацию Президента РФ отчеты о расходовании выделенных средств. Однако следует заметить, что в большей мере это характерно для актов Президента РФ, принятых в отношении резервного фонда Президента РФ. В отношении отчета об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства РФ сделана специальная оговорка в БК, которая закрепляет обязанность Правительства РФ отчет об использовании резервного фонда прилагать к годовому отчету об исполнении федерального бюджета (п. 7 ст. 81). Статья 264.10 БК дублирует данную обязанность и распространяет ее и на резервный фонд Президента РФ. Кроме этого, бюджетные ассигнования резервных фондов являются объектами финансово-бюджетного контроля, осуществляемого Счетной палатой РФ (см., например, представление Счетной палаты РФ от 29.12.2014 № ПР 14-370/14-03 <О результатах контрольного мероприятия “Проверка целевого и эффективного использования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, выделенных в 2012–2013 годах и прошедшем периоде 2014 года на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций в Кемеровской и Челябинской областях” в Правительстве Челябинской области>⁷⁰⁷).

⁷⁰⁷ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

О важности и необходимости подобного рода фондов говорит и факт их создания на межгосударственном уровне. Так, Декретом № 3 Высшего Государственного Совета Союзного государства от 19.03.2015⁷⁰⁸ предусмотрено создание Резервного фонда Союзного государства. Правовой режим средств данного Фонда в большей степени аналогичен правовому режиму резервного фонда Правительства РФ, и расходуется он на обеспечение непредвиденных расходов Союзного государства⁷⁰⁹.

Проведенный анализ правового режима денежных средств резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ позволяет выделить следующие особенности данных фондов денежных средств: резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ, являясь частью федерального бюджета, имеют особые, внеплановые цели расходования — финансирование непредвиденных расходов, имеющих социальный и (или) представительский характер, а также расходов, связанных с предупреждением и (или) ликвидацией чрезвычайных ситуаций; резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ уникальны, поскольку принадлежат только двум конкретным участникам бюджетного процесса — соответственно Президенту РФ и Правительству РФ и расходование денежных средств данных фондов находится в их усмотрении и ограничено только законодательно установленным целевым предназначением денежных средств; формирование данных фондов не закреплено за конкретными видами доходов федерального бюджета, они образуются на основе реализации законодательно закреплённого принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджета.

⁷⁰⁸ См.: Рос. газ. (Союз. Беларусь — Россия). 2015. 19 марта.

⁷⁰⁹ Средства Резервного фонда Союзного государства расходуются на финансирование непредвиденных расходов: по проведению встреч, симпозиумов и семинаров на высшем уровне по проблемам союзного значения; выплате разовых премий и оказанию разовой материальной помощи гражданам Республики Беларусь и Российской Федерации за заслуги перед Союзным государством; изданию сборников нормативных актов и законодательства Союзного государства; проведению не относящихся к плановым ремонтных и восстановительных работ по заявкам органов Союзного государства; содержанию и размещению вновь образованных органов Союзного государства; другим мероприятиям, не предусмотренным в бюджете текущего года Союзного государства и утвержденным в установленном порядке Советом Министров Союзного государства (см.: Постановление Совета Министров Союзного государства от 29.10.2003 № 18 «О Положении о порядке формирования и расходования средств Резервного фонда Союзного государства» // Документы, принятые и одобренные на заседании Совета Министров Союзного государства (протокол заседания Совета Министров Союзного государства от 1 октября 2003 г. № 2). С. 57–60).

Таким образом, существование резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ имеет важное стратегическое значение для обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, которое проявляется в возможности противодействия последствиям различных вызовов, рисков (угроз), их минимизации и компенсации посредством задействования специальных финансовых резервов. Особо следует подчеркнуть, что данные резервные фонды в большей степени направлены на реализацию социальной функции государства (в отличие от иных источников обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации).

§ 4.2. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния

Институт суверенных финансовых резервов является достаточно новым для отечественной науки финансового права. К сожалению, приходится констатировать, что данной проблематике уделяется большее внимание со стороны ученых-экономистов, нежели ученых-юристов. При этом комплексные теоретические исследования, посвященные данной проблеме и позволяющие говорить о проработанности темы, отсутствуют и в экономической, и в юридической науке. Несмотря на огромную значимость суверенных фондов для устойчивого развития государства, мы можем говорить только о фрагментарных и отдельноаспектных исследованиях в обозначенной сфере. Так, отдельные проблемы управления суверенными фондами РФ исследовались в работах экономистов — И. В. Гетьман-Павловой⁷¹⁰, В. А. Гунии⁷¹¹, Е. Гурвича⁷¹², А. Л. Кудрина⁷¹³, Е. Лебединской⁷¹⁴, А. В. Навоя и

⁷¹⁰ См.: Гетьман-Павлова И. В. Управление Стабилизационным фондом РФ: проблемы правового регулирования // Банковское право. 2007. № 4; *Ее же*. Перспективы инвестирования средств Стабилизационного фонда РФ в иностранные ценные бумаги // Там же. № 3.

⁷¹¹ См.: Гуния В. А. Характеристика Резервного фонда и Фонда национального благосостояния: предназначение, состояние // Финансы, денежное обращение и кредит. 2013. № 2 (99). С. 137.

⁷¹² См.: Гурвич Е. Формирование и использование стабилизационного фонда // Вопросы экономики. 2006. № 4.

⁷¹³ См.: Кудрин А. Л. Стабилизационный фонд: зарубежный и российский опыт // Вопросы экономики. 2006. № 2. С. 28–45; *Его же*. Влияние доходов от экспорта нефтегазовых ресурсов на денежно-кредитную политику России // Вопросы экономики. 2013. № 3.

Л. И. Шалуновой⁷¹⁵, А. В. Улюкаева⁷¹⁶ и др.), а также юристов — В. В. Гриценко⁷¹⁷, В. В. Кудряшова⁷¹⁸, А. А. Саттаровой⁷¹⁹ и др. При этом все же стоит отметить, что основные вопросы, изучаемые учеными и практиками, лежат в экономической плоскости и связаны с проблемами управления фондами и использования надлежащих инструментов в данном процессе.

Слово «резерв» произошло от фр. *réserve* (от лат. *reservare*) — «сберегать, сохранять, запас, источник, откуда черпаются новые силы, ресурсы, средства». И в теории, и в практике сложилось устойчивое мнение о том, что резервные фонды рассматриваются как «надежная страховка» для экономики государства в моменты кризиса⁷²⁰, являются залогом независимости и самостоятельности государства и позволяют сократить риски и угрозы и обеспечить сбалансированность бюджета. Данная характеристика этих фондов объясняет их наименование и обуславливает их содержание и предназначение.

В условиях, когда значительная часть доходов федерального бюджета зависит от цены на нефть⁷²¹, справедливой представляется позиция Президента РФ, отметившего, что «при высоком уровне цен на нефть необходимо накапливать резервы, обеспечивающие “подушку безопасности” в случае внешнеэкономических шоков. Опыт 2008–2010 годов доказал правильность такого подхода к бюджетной политике» (Бюджетное послание Президента РФ

⁷¹⁴ См.: Лебединская Е. Роль нефтегазовых фондов в России // Вопросы экономики. 2012. № 3. С. 98–119.

⁷¹⁵ См.: Навой А. В., Шалунова Л. И. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния России в международной системе суверенных фондов // Деньги и кредит. 2014. № 2. С. 26–33.

⁷¹⁶ См.: Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики : науч.-практ. пособие. М. : Дело, 2004. С. 391–400.

⁷¹⁷ См.: Гриценко В. В. К дискуссии об эффективности управления резервными денежными средствами в России // Институциональные проблемы современного финансового права : сб. науч. тр. (по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (Саратов, 2 июня 2011 г.) / ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. С. 53–56.

⁷¹⁸ См.: Кудряшов В. В. Международно-правовое регулирование суверенных финансовых институтов : монография. М. : Финансовый ун-т, 2015; Его же. Суверенные фонды в международно-правовом и институциональном контексте глобальной финансовой архитектуры : монография. М. : ОАО ИПЦ «Финпол», 2010.

⁷¹⁹ См.: Саттарова А. А. К вопросу о возможных стратегиях использования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния // Финансовое право. 2008. № 7; Её же. О Фонде национального благосостояния // Там же. № 1.

⁷²⁰ См.: Кудрин А. Л. Бюджет — основа обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости страны. С. 3.

⁷²¹ Как отмечено в докладе о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2014 год и плановый период 2015–2017 годов, «за последнее десятилетие зависимость федерального бюджета и бюджетной системы Российской Федерации в целом от нефтегазовых доходов существенно возросла. Если в 2000 году доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета составляла около 20 %, то к 2004 году она выросла до 30 %, а к 2013 году нефтегазовые доходы составили примерно половину от всех доходов».

Федеральному Собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012–2014 годах»⁷²²), при этом «мы должны быть всегда готовы к тому, что, если цена на нефть упадет, потребуется резерв, чтобы покрыть все социальные расходы»⁷²³. Ученые также говорят, что «к факторам “слабости государства” относится то обстоятельство, что сложно прогнозировать трансформирующуюся экономику, отсюда необходимы большие допуски, резервы бюджета и законодательно установленные процедуры их исполнения. В условиях перенапряженности бюджета эти резервы не планируются»⁷²⁴. Более того, основной особенностью источников формирования данных фондов является их исчерпаемый и невозобновляемый характер. Так, в условиях кризиса 2008 г. было отмечено, что созданная в России «подушка безопасности» будет служить защитой бюджетной стабильности более трех лет⁷²⁵. Это позволяет сделать вывод, что существование и функционирование данных суверенных фондов напрямую зависит от объема сырьевых ресурсов и ограничено сроком их исчерпания.

Суверенные фонды относятся к мерам по противодействию рискам, уменьшению их негативных последствий, являются источником финансирования чрезвычайных расходов и финансово-правовым инструментом, обеспечивающим финансовую устойчивость Российской Федерации. При этом накопленные резервы не ликвидируют и не исключают возможности появления новых рисков, но создают возможность уполномоченным органам обеспечить выполнение всех необходимых мер по противодействию рискам и угрозам, обеспечению финансовой устойчивости государства и восстановлению стабильности его функционирования.

Мировая практика выработала три основных типа суверенных фондов: направленные на обеспечение кратко- и среднесрочной макроэкономической стабилизации (например, нефтегазовые фонды Азербайджана и Казахстана,

⁷²² См.: Парламент. газ. 2011. 1–7 июля.

⁷²³ Цена доверия // Российская газета : сайт. URL: <http://www.rg.ru/2011/03/01/pravitelstvo.html> (дата обращения: 09.05.2016).

⁷²⁴ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. С. 109–110.

⁷²⁵ См.: Кудрин А. Л. Бюджет — основа обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости страны. С. 3.

Мексики, Резервный фонд Кувейта, Стабилизационный фонд Чили); ориентированные на формирование долгосрочных сбережений, в том числе для поддержки пенсионной системы (например, фонд Аляски в США, пенсионные резервные фонды Чили и Ирландии, ФНБ в России); инвестиционные (например, инвестиционный фонд Правительства Сингапура, Корейская инвестиционная корпорация). Во многих странах суверенные фонды выполняют одновременно несколько функций и относятся, соответственно, к разным типам (например, фонд Норвегии одновременно выполняет стабилизационную и сберегательную функции)⁷²⁶ (см. *прил. 2*).

Каждый из этих типов суверенных фондов имеет свое назначение и цели использования, которые можно представить следующим образом: защита и стабилизация бюджета и экономики от чрезмерной нестабильности (волатильности) доходов (экспорта); диверсификация доходов от экспорта невозобновляемых сырьевых товаров; получение большей прибыли, чем от управления валютными резервами; помощь монетарным властям стерилизовать (рассеять) излишнюю ликвидность; увеличение сбережений для будущих поколений; фонд социально-экономического развития; устойчивый долгосрочный рост капитала для целевых стран; политическая стратегия⁷²⁷.

Данные фонды различаются не только целями, но и источниками формирования, объемом денежных средств, в них поступающих, а также направлениями их расходования. Однако применительно к нашей теме исследования, принципиально важной является фиксация общей цели создания — формирование резерва («подушки безопасности», денежного запаса), расходуемого для обеспечения финансовой устойчивости государства при наступлении неблагоприятных ситуаций, повлекших уменьшение доходов бюджетов и (или) увеличение расходов.

В Российской Федерации становление и развитие суверенных фондов прошло три этапа: 1) 2001–2003 гг. — создание финансового резерва;

⁷²⁶ См.: Лебединская Е. Указ. соч. С. 98.

⁷²⁷ См.: Шапагатова Б. Национальный фонд Республики Казахстан: инвестиции в устойчивое развитие. Алматы, 2011. С. 13–14.

2) 2004–2007 гг. — создание Стабилизационного фонда; 3) 2008 г. — настоящее время — создание Резервного фонда и ФНБ.

Первый этап. О необходимости создания финансовых резервов государства впервые было заявлено в 2001 г. в Послании Президента РФ Федеральному Собранию «Не будет ни революций, ни контрреволюций»⁷²⁸. Президент РФ призвал к формированию бюджета, состоящего из двух частей: первая должна была обеспечивать исполнение имеющихся государственных обязательств; другая — строиться на источниках доходов, связанных с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой и формировать резерв для обеспечения стабильного развития в менее благоприятные годы, а также для решения масштабных стратегических задач. Данная позиция была обусловлена решением формирования беспрофицитного бюджета⁷²⁹ и предотвращения безответственного «проедания» дополнительных доходов, которые ранее формировали профицит федерального бюджета, а также предупреждения соблазна необдуманного наращивания бюджетных расходов. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2002 год» был образован прообраз современных суверенных фондов — финансовый резерв в сумме 109 765,3 млн руб. (ст. 1). Финансовый резерв был сформирован за счет свободных остатков средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2002 г. В дальнейшем планировалось пополнять его за счет свободных остатков средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2002 г., за исключением определенных средств⁷³⁰, и превышения доходов над расходами, сложившегося по результатам отчета об исполнении федерального бюджета на первый квартал, полугодие, девять месяцев и год, с необходимостью отражения в отчете суммы средств, поступивших в федеральный бюджет от размещения средств финансового резерва.

Как видим, на данном этапе развития бюджетных отношений разделения доходов на нефтяные и ненефтяные доходы не производилось. Порядок

⁷²⁸ См.: Рос. газ. 2001. 4. апр.

⁷²⁹ Глава БК, посвященная профициту бюджета, была признана утратившей силу (Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»).

⁷³⁰ За исключением денежных средств, направляемых в качестве дополнительного финансирования расходов на 2002 г. по соответствующим разделам расходов федерального бюджета сверх ассигнований, установленных ст. 31 и 38 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год».

образования, использования и управления финансовым резервом был установлен приказом Минфина России от 24.05.2002 № 105⁷³¹ и постановлением Правительства РФ от 20.05.2002 № 322⁷³².

Цели использования финансового резерва несколько отличались от целей использования современных суверенных фондов и заключались в возможности расходования средств: на замещение внутренних источников финансирования дефицита федерального бюджета (поступлений от размещения государственных ценных бумаг, от продажи имущества, находящегося в государственной собственности); замещение внешних источников финансирования дефицита федерального бюджета; погашение государственного долга Российской Федерации.

Средства финансового резерва могли быть размещены на финансовых рынках в первоклассных высоколиквидных государственных ценных бумагах (в том числе правительств иностранных государств)⁷³³.

Аналогично нынешнему порядку, средства, полученные от размещения средств финансового резерва, учитывались в составе доходов финансового резерва. При этом существовал прямой запрет на финансирование расходов федерального бюджета за счет средств финансового резерва в 2002 г. в целях избежание образования дефицита федерального бюджета. Отчетность о расходовании средств финансового резерва значительно не изменилась. Так, Правительство РФ ежеквартально нарастающим итогом одновременно с ежеквартальным отчетом об исполнении федерального бюджета на 2002 г. представляло в Государственную Думу сведения об объемах и направлениях расходования, способах и объемах размещения средств финансового резерва. В поисках оптимального управления дополнительными доходами государство посчитало необходимым создать фонд, в котором накапливаются поступления от экспорта нефти, для того чтобы избежать

⁷³¹ См.: Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2002. № 8.

⁷³² См.: Рос. газ. 2002. 29 мая. В настоящее время документ не применяется в связи с истечением срока действия.

⁷³³ Регламент осуществления операций со средствами финансового резерва утвержден приказом Минфина России «О Порядке образования, использования и управления средствами финансового резерва».

колебаний этих ограниченных доходов, способных подорвать финансовую стабильность страны.

Таким образом, финансовый резерв просуществовал два года и в соответствии с Федеральным законом от 23.12.2003 № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год»⁷³⁴ средства финансового резерва по состоянию на 1 января 2004 г. подлежали зачислению в Стабилизационный фонд.

Второй этап начинается с 2004 г. и характеризуется созданием «более сложного и эффективного инструмента — Стабилизационного фонда»⁷³⁵. Он был определен как часть средств федерального бюджета, образующаяся за счет превышения цены на нефть над базовой ценой на нефть, подлежащая обособленному учету, управлению и использованию. Этот Фонд был призван обеспечивать сбалансированность федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой⁷³⁶. В указанный период возникло разделение доходов федерального бюджета на нефтяные и ненефтяные и было введено понятие «сверхдоходы бюджета». Изменилась и цель использования средств Стабилизационного фонда, которая была обозначена как обеспечение сбалансированности федерального бюджета, сохранившая свою актуальность и для современных суверенных фондов.

Стабилизационный фонд был образован с целью создать бюджетный резерв, который должен был «страховать» бюджетную систему от возможных негативных шоков, связанных с резким падением цен на нефть, и эффективное управление которым могло бы иметь ключевое значение для обеспечения стабильности и устойчивости государства. К характерным особенностям Стабилизационного фонда можно отнести: исключительная задача по минимизации потерь при уменьшении доходов федерального бюджета от краткосрочных колебаний мировых цен; законодательное закрепление фиксированных источников доходов формирования

⁷³⁴ См.: Парламент. газ. 2003. 27 дек.

⁷³⁵ Кудрин А. Л. Стабилизационный фонд: зарубежный и российский опыт. С. 31.

⁷³⁶ Под базовой ценой на нефть понималась цена на сырую нефть марки *Urals*, эквивалентная 146 дол. США за одну тонну (20 дол. США за один баррель), с 1 января 2006 г. — цена, эквивалентная 197,1 дол. США за одну тонну (27 дол. США за баррель).

Стабилизационного фонда; прозрачность формирования и использования средств данного Фонда.

Управление средствами Стабилизационного фонда осуществлялось Минфином России (см. постановление Правительства РФ от 21.04.2006 № 229 «О порядке управления средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации»⁷³⁷, утратившее силу с 1 февраля 2008 г. в связи с изданием постановления Правительства РФ от 29.12.2007 № 955 «О порядке управления средствами Резервного фонда»⁷³⁸). При этом отдельные полномочия по управлению средствами названного Фонда могли осуществляться Банком России по договору с Правительством РФ. Как видим, перечень субъектов, уполномоченных на управление суверенными фондами, изменился в настоящее время в сторону расширения субъектного состава.

Третий этап. С 1 января 2008 г. Стабилизационный фонд официально прекратил свое существование и был разделен на два новых фонда — Резервный фонд и ФНБ. Средства Стабилизационного фонда по состоянию на 1 января 2008 г. зачислялись в Резервный фонд и ФНБ не позднее 1 февраля 2008 г. (см. Федеральный закон «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»).

Основная цель разделения заключалась в переходе от среднесрочной устойчивости к долгосрочной, поскольку объем накопленных средств, а также ожидаемые в будущем цены на нефть и, соответственно, поступления в Фонд существенно превышали объем средств, необходимых для выполнения стабилизационной функции в краткосрочном (среднесрочном) периоде. Кроме этого, в целях снижения риска невыполнения бюджетных обязательств в случае ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры и сохранения доходов от невозобновляемых ресурсов для будущих поколений законодатель предложил

⁷³⁷ См.: Рос. газ. 2006. 4 мая.

⁷³⁸ См.: СЗ РФ. 2008. № 1. Ст. 13.

часть средств Стабилизационного фонда выделить в новый фонд — ФНБ, средства которого должны были использоваться для поддержки пенсионной системы (за счет активного инвестирования и высоких инвестиционных доходов), а не в качестве бюджетных резервов, обеспечивающих финансовую стабильность государства.

Данные суверенные фонды⁷³⁹ были призваны обеспечивать выполнение государством своих расходных обязательств в случае снижения поступлений нефтегазовых доходов в федеральный бюджет. На Резервный фонд была возложена задача по обеспечению стабильности экономического развития страны, уменьшению инфляционного давления и снижению зависимости национальной экономики от колебаний поступлений от экспорта невозобновляемых природных ресурсов. Резервный фонд стал прямым «преемником» Стабилизационного фонда, за исключением двух важных моментов: расширился список поступающих в Фонд доходов федерального бюджета; был четко определен механизм использования средств Резервного фонда в случае ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры (он должен компенсировать разницу от нефтегазовых доходов в рамках установленного нефтегазового трансферта). Фонд национального благосостояния был призван стать частью правового механизма пенсионного обеспечения граждан РФ в длительной перспективе и обеспечить долгосрочную устойчивость пенсионной системы.

Таким образом, к настоящему времени для обеспечения сбалансированности бюджета сформированы особые финансово-правовые инструменты — суверенные фонды, формируемые за счет неналоговых доходов нефтегазового сектора. Применение данных инструментов в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации производится уполномоченными органами по специальной процедуре, которая предусмотрена в рамках общего процесса

⁷³⁹ В целях избежания повторов понятия «Резервный фонд», «Фонд национального благосостояния» и «суверенный (-ые) фонд (ы)» употребляются как тождественные (при условии использования к Резервному фонду и ФНБ аналогичных характеристик).

планирования, управления расходами бюджета, а также в процессе распределения бюджетных доходов.

Необходимость тщательного правового регулирования отношений, возникающих в процессе управления Резервным фондом и ФНБ, обусловлена их высокой социально-экономической значимостью и ролью в обеспечении финансовой устойчивости Российской Федерации. Правовое регулирование суверенных фондов имеет сложную структуру. Несмотря на то что средства фондов являются средствами федерального бюджета, используемого на основании единственного федерального закона — закона о федеральном бюджете, правовой режим резервов этих фондов определяется множеством нормативных правовых актов и, таким образом, средства указанных фондов имеют особое правовое регулирование в отличие от иных средств бюджета. Основным нормативным правовым актом, определяющим правовой режим денежных средств, сформированных в форме Резервного фонда и ФНБ, является БК. При этом следует отметить, что, несмотря на то что суверенные фонды являются частью средств федерального бюджета, действие норм бюджетного законодательства, закрепляющего требования к порядку формирования, распределения и расходования средств федерального бюджета, распространяется на суверенные фонды очень ограниченно. Так, например, первоначально функционирование суверенных фондов не основывается на реализации таких принципов, как подведомственность расходов, общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов, а реализация принципа прозрачности (открытости) имеет ограниченный характер. В то же время законодатель вводит и дополнительную специфическую цель управления данными фондами, которая не может быть применена к «обычным» средствам бюджета, — это обеспечение сохранности средств указанных фондов и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе. В отношении «обычных» средств федерального бюджета установлено, что «извлечение дополнительной экономической выгоды в результате операций со средствами бюджетов не может являться целью финансовой деятельности государства» (Постановление Конституционного

Суда РФ «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»).

Еще одной специфической чертой суверенных фондов является достаточно подробная регламентация порядка их управления на подзаконном уровне.

Фактически создание и функционирование резервных фондов должно было обеспечить нормальное функционирование и финансовую устойчивость государства на определенный период — период снижения влияния рисков и угроз и ликвидации последствий негативных вызовов и кризисов. Продолжительность проявления резервного потенциала фондов зависит от длительности существования негативных явлений, объема накопленных ресурсов и эффективности управления уполномоченными органами. При этом необходимо повторить, что данные резервы имеют исчерпаемый характер и, соответственно, их стабилизирующая функция имеет ограниченный срок действия. В этой связи Минфин России, осознавая риски, связанные с исчерпаемостью резервов и резким падением цен на сырьевые товары, проводит взвешенную и ответственную бюджетную политику, «основанную на ненаращивании обязательств сверх уровня, который может быть профинансирован при среднем уровне цен за долгосрочный период» (Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2014 год и плановый период 2015–2017 годов).

Итак, что же представляют собой современные суверенные фонды РФ? Как уже было отмечено, Российская Федерация в настоящее время обладает двумя суверенными фондами — Резервным фондом и ФНБ⁷⁴⁰.

Стоит особенно отметить, что Резервный фонд является основным источником финансовых ресурсов, предназначенных для обеспечения

⁷⁴⁰ Однако экспертами высказывается позиция о нецелесообразности отдельного существования данных фондов (см.: Кудрин предложил объединить Резервный фонд и ФНБ // РБК QUOTE : сайт. URL: <http://quote.rbc.ru/news/merge/2016/01/13/34518442.html> (дата обращения: 08.05.2016).

финансовой устойчивости Российской Федерации. Основной его целью выступает поддержание сбалансированности федерального бюджета в условиях снижения объема доходов (например, в условиях резкого падения цен на нефть) при условии сохранения объема принятых расходных обязательств. Первоначальное использование средств Резервного фонда предоставляет возможность избежать чрезмерного сокращения расходов бюджета и (или) золотовалютных резервов, резкого роста государственных заимствований (и, соответственно, повышения государственного долга). Кроме этого, как показывает практика, использование Резервного фонда позволяет осуществлять финансирование дополнительных расходов, не предусмотренных законом о бюджете и принятых в рамках программы антикризисных мер Правительства РФ (см. Федеральный закон от 26.12.2014 № 449-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»⁷⁴¹).

Правовой режим бюджетных средств, составляющих Резервный фонд, закреплён БК. Так, определено, что Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета (ч. 1 ст. 96.9). Также БК установлено требование о размере Фонда и необходимости его ежегодной фиксации в федеральном законе о бюджете на соответствующий год и на плановый период. Например, в 2016 г. установлена нормативная величина Резервного фонда в сумме 5 507 110 000,0 тыс. руб. (см. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год»), которая может не совпадать с реальной величиной⁷⁴².

Бюджетный кодекс устанавливает источники формирования Резервного фонда, к которым относятся дополнительные нефтегазовые

⁷⁴¹ См.: СЗ РФ. 2014. № 52 (Ч. 1). Ст. 7560. Федеральный закон принят в рамках финансового обеспечения дополнительных расходов, предусмотренных Антикризисным планом (см. распоряжение Правительства РФ «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году»), разработанным в целях обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

⁷⁴² На 1 января 2016 г. совокупный объем средств Резервного фонда составил 3 640,57 млрд руб. (4,6 % к ВВП) (см.: Объем средств фонда // Минфин России : офиц. сайт. URL: <http://www.minfin.ru/ru/performance/reservefund/statistics/volume/> (дата обращения: 01.01.2016).

доходы федерального бюджета⁷⁴³ и доходы от управления средствами Фонда⁷⁴⁴.

Резервный фонд может быть использован: на покрытие дефицита федерального бюджета (объем использования средств Резервного фонда на покрытие дефицита федерального бюджета устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период); досрочное погашение государственного долга Российской Федерации (также в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период); замещение не поступающих в ходе исполнения федерального бюджета доходов федерального бюджета (за исключением нефтегазовых доходов федерального бюджета); замещение государственных заимствований Российской Федерации в размере, установленном указанным федеральным законом на соответствующий год.

Средства суверенных фондов могут также составлять часть международных (золотовалютных) резервов РФ (часть Резервного фонда и ФНБ, номинированная в иностранной валюте и размещенная Правительством РФ на счетах в Банке России, которая инвестируется Банком России в иностранные финансовые активы).

В отношении Резервного фонда федеральным законодателем установлен только перечень средств, в которых могут размещаться средства Резервного фонда. Это иностранная валюта и определенные виды финансовых активов, номинированных в иностранной валюте⁷⁴⁵. Детальное регулирование порядка

⁷⁴³ Дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета определяются как разница между нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из прогнозируемой цены на нефть либо поступившими в федеральный бюджет за отчетный финансовый год, и нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из базовой цены на нефть (п. 4 ст. 96.9 БК). В свою очередь, к нефтегазовым доходам федерального бюджета относятся доходы федерального бюджета от уплаты: налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья); вывозных таможенных пошлин на нефть сырую; вывозных таможенных пошлин на газ природный; вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти (ст. 96.6 БК).

⁷⁴⁴ Действие данной нормы приостановлено с 1 февраля 2016 г. до 1 февраля 2017 г. Федеральным законом от 03.11.2015 № 301-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год»».

⁷⁴⁵ Виды финансовых активов, номинированных в иностранной валюте, в которых могут размещаться средства Резервного фонда: долговые обязательства иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков; долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе

управления Резервным фондом установлено на подзаконном уровне (см. постановление Правительства РФ «О порядке управления средствами Резервного фонда»). Так, дополнительно определены предельные доли разрешенных финансовых активов в общем объеме размещенных средств Резервного фонда (п. 2); требования к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Резервного фонда (п. 3); полномочия Минфина России по управлению средствами Резервного фонда (п. 4), предоставлению отчетности об управлении (п. 6) и информированию общества о величине активов Резервного фонда (п. 7).

Валютная структура средств Резервного фонда на счетах в Банке России (в соответствующей валюте на конец периода)⁷⁴⁶ представлена следующим образом:

Валюта	Январь 2016	Февраль 2016	Март 2016
доллары США	22,71	22,71	22,71
евро	20,26	20,26	20,26
фунт стерлингов	3,44	3,44	3,44
рубли	–	–	–

Правовой режим бюджетных средств, составляющих ФНБ, также закреплен БК. Цели использования ФНБ⁷⁴⁷ четко определены и законодательно закреплены. Бюджетный кодекс определяет их как обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ и обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ. Как видим, расходование средств ФНБ должно иметь исключительно социальную направленность и целевое значение — только в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений

оформленные ценными бумагами; депозиты и остатки на банковских счетах в иностранных банках и кредитных организациях; депозиты и остатки на банковских счетах в Центральном банке Российской Федерации (п. 3 ст. 96.11 БК).

⁷⁴⁶ См.: Данные о движении средств и результатах управления средствами Резервного фонда // Минфин России : офиц. сайт. URL: http://www.minfin.ru/ru/performance/reservefund/statistics/res_key/ (дата обращения: 08.05.2016).

⁷⁴⁷ Совокупный объем средств ФНБ на 1 января 2016 г. составил 5 227,18 млрд руб. (6,6 % к ВВП) (см.: Статистика // Там же. URL: <http://www.minfin.ru/ru/performance/nationalwealthfund/statistics/> (дата обращения: 01.01.2016).

граждан РФ, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ и быть ориентировано на накопление ресурсов на длительную перспективу, обусловленное исчерпанием запасов полезных ископаемых, ухудшением демографического баланса и другими ситуациями, угрожающими национальной безопасности РФ.

К сожалению, нужно констатировать существование рисков, связанных с возможностью корректировки этих целей и условий расходования данного суверенного фонда. Так, в настоящее время в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 937034-6 «О внесении изменений и дополнений в статью 96.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации»⁷⁴⁸ (текст по состоянию на 24.11.2015), предусматривающий дополнение целей использования ФНБ целью софинансирования капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов и коммунальной инфраструктуры. На наш взгляд, расширение целей использования Фонда, первоначально формируемого и предназначенного для будущих поколений, не согласуется с изначальной сущностью и правовой природой данного фонда и в целом не способствует стабильности российского законодательства и устойчивости публичных финансов, поскольку данное основание не позволяет прямо проследить достижение цели Фонда посредством осуществления капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов и коммунальной инфраструктуры

Говоря о размерах Фонда, отметим, что Бюджетным кодексом установлено требование о его объеме денежных средств и необходимости ежегодной его фиксации в федеральном законе о бюджете на соответствующий год и на плановый период. Формирование ФНБ ставится в зависимость от накопленного объема средств Резервного фонда. В частности, в БК зафиксировано, что ФНБ

⁷⁴⁸ В связи с несоблюдением авторами данного проекта федерального закона требований ч. 3 ст. 104 Конституции и ст. 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (отсутствует заключение Правительства РФ) было принято предложение Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам и возвращено авторам законодательной инициативы (см.: выписка из протокола заседания Совета ГД ФС РФ от 18.02.2016 № 283 «О проекте федерального закона № 937034-6 «О внесении изменений и дополнений в статью 96.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации (об использовании средств Фонда национального благосостояния на софинансирование капитального ремонта)»». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»).

формируется за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда достигает его нормативной величины с учетом положений п. 4 ст. 199 БК⁷⁴⁹ и доходов от управления средствами Фонда⁷⁵⁰.

Направления использования средств ФНБ можно разделить на две группы: Первая — социальная, стратегическая и долгосрочно-перспективная. Это обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ, а также сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ. Вторая — стабилизационно-развивающая, заключающаяся в обеспечении достаточности собственных средств (капитала) государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»⁷⁵¹, финансовом обеспечении самокупаемых инфраструктурных и других приоритетных проектов с ограниченным сроком их реализации⁷⁵².

В 2013 г. в Российской Федерации принято важное и стратегическое решение о размещении средств ФНБ в финансовые активы инфраструктурных проектов — строительство Центральной кольцевой автомобильной дороги (Московская область) и модернизация железнодорожной инфраструктуры Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей с развитием пропускных и провозных способностей. Кроме того, утверждены правила размещения средств ФНБ в ценные бумаги российских эмитентов,

⁷⁴⁹ После достижения нормативной величины Резервного фонда общий объем расходов федерального бюджета может быть увеличен на сумму, составляющую не более 50 % дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета с их направлением на финансовое обеспечение инфраструктурных и других приоритетных проектов с ограниченным сроком их реализации, с одновременным уменьшением на указанную сумму объема дополнительных нефтегазовых доходов, перечисляемых в ФНБ (п. 4 ст. 199 БК).

⁷⁵⁰ Действие данной нормы приостановлено с 1 февраля 2016 г. до 1 февраля 2017 г. Федеральным законом от 03.11.2015 № 301-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2016 год”».

⁷⁵¹ Средства ФНБ могут быть размещены во Внешэкономбанке на депозиты на общую сумму не более 410 млрд. руб. (см. Федеральный закон от 13.10.2008 № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации // Рос. газ. 2008. 14 окт.).

⁷⁵² Перечень инфраструктурных и других приоритетных проектов устанавливается Правительством РФ. Так, порядок и правила размещения средств ФНБ в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов, утверждены постановлением Правительства РФ от 05.11.2013 № 990 «О порядке размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов» (см.: СЗ РФ. 2013. № 45. Ст. 5824).

связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов. Это дает возможность реализовывать крупнейшие инфраструктурные проекты федерального значения за счет повышения эффективности перераспределения нефтегазовых доходов Российской Федерации.

По мнению отдельных авторов, в настоящее время средства Фонда превратились в источник стимулирования инвестиционной активности участников гражданского оборота⁷⁵³. При этом следует отметить, что инвестиции суверенных резервов в данное направление имеют долгосрочный горизонт возврата, в результате чего сокращается объем резервов, необходимых для противодействия рискам и угрозам в условиях различных кризисов. Кроме этого, сохраняется низкий уровень эффективности государственных расходов, что определяет высокие издержки при реализации крупных проектов. В рейтинге индекса глобальной конкурентоспособности по индикатору «Расточительность в государственных расходах» Россия занимает низкие позиции и значительно отстает от Казахстана⁷⁵⁴.

Для ФНБ закреплена более широкая (по сравнению с Резервным фондом) перечень средств, в которых могут размещаться его средства. Это долговые обязательства иностранных государств, иностранных государственных агентств⁷⁵⁵ и центральных банков; долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами; депозиты и остатки на банковских счетах в банках и кредитных организациях, а также в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», в том числе в целях финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утверждается

⁷⁵³ См.: *Васянина Е. Л.* К вопросу об эффективности управления государственными доходами // Финансовое право. 2014. № 9. С. 15–19.

⁷⁵⁴ См.: Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 13 мая 2014 г. № 74 «О проекте Решения Совета Евразийской экономической комиссии “О проекте Решения Высшего Евразийского экономического совета “Об Основных ориентирах макроэкономической политики государств-членов Таможенного союза и Единого экономического пространства на 2014–2015 годы”». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷⁵⁵ Перечень иностранных государственных агентств, в долговые обязательства которых могут размещаться средства ФНБ, установлен приказом Минфина России от 24.01.2008 № 22 «Об утверждении перечня иностранных государственных агентств, в долговые обязательства которых могут размещаться средства Фонда национального благосостояния». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Правительством РФ⁷⁵⁶; депозиты и остатки на банковских счетах в Банке России; долговые обязательства и акции юридических лиц, в том числе российские ценные бумаги, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утверждается Правительством РФ; паи (доли участия) инвестиционных фондов (п. 4 ст. 96.11 БК). Регулирование порядка управления ФНБ происходит по аналогии с Резервным фондом, т. е. на подзаконном уровне (см. постановление Правительства РФ от 19.01.2008 № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния»⁷⁵⁷). Так, указанным постановлением Правительства РФ детализирован перечень средств, в которых могут размещаться средства ФНБ (п. 1); установлены максимальные доли разрешенных финансовых активов в общем объеме размещенных средств Фонда (п. 2); закреплены требования к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда (п. 3); определены полномочия Минфина России по предоставлению отчетности об управлении (п. 6) и информированию общества о величине активов Фонда (п. 7).

Валютная структура средств ФНБ на счетах в Банке России на конец периода (в соответствующей валюте)⁷⁵⁸ представлена следующим образом:

Валюта	Январь 2016	Февраль 2016	Март 2016
доллары США	19,67	19,67	19,67
евро	20,76	20,76	20,76
фунт стерлингов	3,83	3,83	3,83
рубли	–	–	–

Для реализации роли и выполнения предназначения суверенных фондов законодатель установил особую цель управления данными активами, отличную от общей цели расходования средств федерального бюджета — это

⁷⁵⁶ См.: постановление Правительства РФ «О порядке размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов»; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция).

⁷⁵⁷ См.: Рос. газ. 2008. 24 янв.

⁷⁵⁸ См.: Данные о движении средств и результатах управления средствами Фонда национального благосостояния // Минфин России : офиц. сайт. URL: http://www.minfin.ru/ru/performance/nationalwealthfund/statistics/fnb_key/ (дата обращения: 09.05.2016).

обеспечение сохранности средств указанных фондов и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе⁷⁵⁹. А. А. Сахаров отмечает, что выбор стратегии управления средствами суверенных фондов зависит от приемлемого соотношения риска / доходности (стабильности). Управляющие могут иметь различные цели своей деятельности: в одном случае главное — максимизировать доходность, в другом приоритетом является гарантия сохранности средств⁷⁶⁰.

Управление средствами Резервного фонда и ФНБ осуществляется единым органом — Минфином России в порядке, установленном Правительством РФ. Обслуживание счетов суверенных фондов происходит по отдельным счетам друг от друга и от «обычной» части федерального бюджета, но в рамках единой системы казначейского обслуживания счетов бюджета и возлагается на Федеральное казначейство и Банк России. Проведение расчетов и перечисления средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Резервного фонда и ФНБ осуществляется на основании четко установленных Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 14.08.2013 № 699 «О проведении расчетов и перечислении средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а также о признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации»⁷⁶¹.

Отдельные полномочия по управлению средствами Резервного фонда возлагаются на Банк России, а по управлению средствами ФНБ — на Банк России и специализированные финансовые организации. Кроме этого, отдельными полномочиями обладает Внешэкономбанк (в границах управления переданной ему частью ФНБ) и кредитные организации (в части управления средствами,

⁷⁵⁹ Управление средствами Резервного фонда и ФНБ в целях обеспечения стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе допускает возможность получения отрицательных финансовых результатов в краткосрочном периоде.

⁷⁶⁰ См.: Сахаров А. А. Суверенные фонды благосостояния. Опыт России // Регламентация банковских операций. Документы и комментарии. 2008. № 6.

⁷⁶¹ См.: СЗ РФ. 2013. № 34. Ст. 4434.

выделенными на финансовое обеспечение самокупаемых инфраструктурных и других приоритетных проектов с ограниченным сроком их реализации).

Управление средствами ФНБ может быть осуществлено по двум направлениям. Первое — государственное — предполагает, что управление средствами ФНБ осуществляется Минфином России в порядке, установленном Правительством РФ, отдельные полномочия могут осуществляться Банком России; второе — вне системы органов власти — предполагает возможность передачи средств ФНБ в доверительное управление специализированным финансовым организациям на основании договоров, заключаемых Минфином России в порядке, установленном Правительством РФ с соблюдением требований законодателя к доверительному управляющему (п. 4.1 ст. 96.11 БК).

Передача средств ФНБ в доверительное управление вызывает определенный интерес у ученых. Так, С. В. Ячевская отмечает необходимость анализа правовой основы доверительного управления суверенными фондами, правовых особенностей создания нового финансового института (специализированной финансовой организации) по управлению суверенными фондами, а также на административно-правовом аспекте передачи государственных функций указанному субъекту права⁷⁶². О. А. Акопян, отмечая постепенное изменение подходов к управлению публичными финансами, связывает его с планами по созданию Российского государственного финансового агентства. Фактически речь идет о создании государственной управляющей компании, которой будет передана в управление значительная часть государственных финансов, в том числе средства ФНБ, и ряд иных финансовых ресурсов⁷⁶³. Однако попытка реализации этой идеи выявила наличие многих нерешенных проблем и, на наш взгляд, требуется создание альтернативных механизмов повышения эффективности управления средствами суверенных фондов.

⁷⁶² См.: Ячевская С. В. Правовые аспекты деятельности финансового института по управлению суверенными фондами // Закон. 2012. № 12. С. 163–167.

⁷⁶³ См.: Акопян О. А. Правовые решения в экономической сфере // Журнал рос. права. 2014. № 1. С. 78–87.

Исследование зарубежного опыта функционирования различных моделей управления средствами суверенных фондов, как государственного, так и негосударственного, говорит об отсутствии единой системы управления и показывает задействование различных субъектов управления. Так, государственное управление средствами суверенных фондов осуществляется: Норвежским государственным пенсионным фондом, которым владеет Минфин, а управляет Центральный банк страны; Кувейтским резервным фондом будущих поколений, который управляется инвестиционным агентством, принадлежащим правительству Кувейта, для осуществления инвестиций агентство проводит отбор и наем управляющих менеджеров; Национальным фондом Республики Казахстан, которым управляет Центральный банк Казахстана; Трастовым фондом наследственных сбережений Альберты (Канада) (департаментом инвестиционного менеджмента Минфина Альберты).

Негосударственное управление средствами суверенных фондов внедрено: в Сингапуре и Китае (были созданы специализированные корпорации — соответственно Темасек и Китайская Инвестиционная Корпорация); в ОАЭ (существует несколько суверенных фондов, управление которыми осуществляется специальными управляющими (негосударственными)); в штате Аляска (его Постоянный нефтяной фонд находится под управлением частной корпорации, которая нанимает менеджеров для осуществления инвестирования средств фонда)⁷⁶⁴.

Таким образом, учитывая стратегическое значение данных фондов для обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, уполномоченным органам необходимо акцентировать внимание именно на совершенствовании правовых механизмов по управлению ими. Более того, вопросы оптимального формирования, качественного управления, а самое главное — эффективного использования средств суверенных фондов остаются и будут всегда оставаться наиболее актуальными для широкого обсуждения в нашем обществе.

⁷⁶⁴ См.: Сахаров А. А. Указ. соч.

Результаты управления денежными средствами суверенных фондов подлежат обязательному контролю со стороны уполномоченных органов. Помимо общих контрольных мероприятий, осуществляемых на всех стадиях бюджетного процесса, в отношении средств, образующих суверенные фонды, предусмотрен ряд дополнительных контрольных мероприятий как субъектами внутреннего, так и внешнего финансового контроля. Так, Правительство РФ должно предоставить отчет: а) об объемах и направлениях использования юридическими лицами кредитов, предоставленных российскими банками на реализацию приоритетных инфраструктурных проектов за счет выделенных на их докапитализацию средств ФНБ, с указанием юридических лиц, которым предоставлены кредиты; б) о направлении средств ФНБ, привлеченных государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», на кредитование организаций реального сектора экономики (включая наименования организаций, объемы и условия выдачи кредитов), а также об использовании данной государственной корпорацией средств ФНБ, не направленных по состоянию на отчетную дату на кредитование организаций реального сектора экономики (см. Федеральный закон «Об отчете Правительства Российской Федерации и информации Центрального банка Российской Федерации о реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году»). При проведении Счетной палатой РФ последующего контроля за исполнением федерального бюджета в Минфине России осуществляется проверка и анализ выполнения бюджетных полномочий, установленных ст. 165 и другими статьями БК в части управления средствами Резервного фонда и ФНБ (см. стандарт «СГА 203. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета»). Данные мероприятия предусматривают: проверку и анализ формирования, управления и использования средств Резервного фонда и ФНБ, в частности оценку полноты и своевременности формирования в отчетном финансовом году Резервного фонда, ФНБ за счет

нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами фондов, а также использования средств фондов; проверку соблюдения бюджетного законодательства и нормативных правовых актов РФ при формировании, управлении и использовании средств фондов; проверку и анализ изменения совокупного объема средств Резервного фонда и ФНБ; проверку и анализ запланированных и фактически поступивших доходов от управления средствами Резервного фонда и ФНБ; проверку и анализ курсовой разницы по средствам Резервного фонда и ФНБ на счетах по учету средств фондов; анализ доходности размещения средств фондов на счетах в иностранной валюте и в валюте РФ.

На основании вышеизложенного можно выделить следующие функции и признаки суверенных фондов РФ: аккумулирующую (заключается в формировании резервов, бюджетного запаса для государства); защитную (заключается в гарантировании выполнения всех задач и функций государства при наступлении негативных вызовов и угроз финансовой устойчивости Российской Федерации); сдерживающую (реализуется при высоких ценах на сырьевые ресурсы, сосредоточивает в себе сверхдоходы и сдерживает их поступление в оборот); стабилизационную (заключается в основном предназначении резервов — обеспечении сбалансированности федерального бюджета и финансирования его дефицита и обеспечении финансовой устойчивости государства для недопущения усугубления последствий кризисов); обеспечительно-стимулирующую (проявляется в случае направления финансовой поддержки различным субъектам для выполнения поставленных перед ними целей и задач, например для обеспечения достаточности собственных средств (капитала) государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», для финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов и др.); перспективно-перераспределительную (заключается в сохранении части национального богатства, имеющей исчерпаемый и невозобновляемый характер, для будущих поколений).

Можно выделить следующие признаки суверенных фондов: 1) они принадлежны государству, суверенны (образуются в составе федерального бюджета, являющегося частью казны РФ); 2) являются источником обеспечения финансовой устойчивости государства; 3) характеризуются: специфичностью правового регулирования (динамичность, параллельность, срочность); двойственностью цели расходования (покрытие дефицита бюджета — первоначальная цель; вторичные цели устанавливаются отдельным федеральным законом о бюджете либо иными нормативными правовыми актами); ограниченным сроком существования (что связано с исчерпанием источников, за счет которых происходит формирование данных фондов); специальными субъектами управления (Правительство РФ, Минфин России, Банк России); специальными условиями расходования (только при наличии рисков и угроз обеспечению сбалансированности бюджета); специфичными источниками формирования (формируются за счет нефтегазовых доходов); независимостью (параллельностью) управления фондами от управления «обычной» частью федерального бюджета; наличием промежуточной цели управления фондом (извлечение дохода при управлении, при условии обеспечения их сохранности).

Таким образом, суверенный фонд — часть средств федерального бюджета, образованная в целях обеспечения финансовой устойчивости государства, находящаяся в управлении специального (-ых) органа (-ов) и предназначенная для финансового обеспечения выполнения задач и функций государства при возникновении рисков и угроз сбалансированности бюджета.

Следует особо акцентировать внимание на том, что наиболее перспективной представляется трансформация основной цели использования суверенных фондов — от обеспечения финансовой устойчивости в условиях кризиса к достижению гарантии стабильности и процветания Российской Федерации.

§ 4.3. Золотовалютные резервы (запасы) Российской Федерации

Несмотря на огромную роль и неоспоримую значимость золотовалютных резервов как финансово-правового инструмента финансовой деятельности Российской Федерации, наука финансового права до сегодняшнего дня не уделяла им практически никакого внимания и рассматривала данную проблему исключительно в контексте исследования смежной проблематики. Так, например, золотовалютные резервы государства рассматривались только в контексте казны РФ⁷⁶⁵. В экономической научной литературе золотовалютным резервам уделяется довольно пристальное внимание и отмечается их важное значение для обеспечения независимости государства. В частности, они рассматриваются «как инструмент поддержания финансовой стабильности государства»⁷⁶⁶, «важное резервное средство»⁷⁶⁷, «страховой фонд государства на случай дестабилизирующей ситуации на финансовом рынке»⁷⁶⁸ и т. д.

Заметим, что правовое регулирование золотовалютных резервов является наиболее закрытым для общественности, нежели иная сфера финансовой деятельности. При этом сведения о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах РФ, не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию (ст. 7 Закона РФ «О государственной тайне»). Одновременно с этим законодательно установлено, что сведения о запасах платины, металлов платиновой группы, природных алмазов в Госфонде России, Банке России, т. е. о части золотовалютных резервов, составляют государственную тайну (ч. 2 ст. 1

⁷⁶⁵ См.: *Кучеров И. И.* Бюджетное право России. С. 27; *Янкевич С. В.* Правовое регулирование обращения драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации (финансово-правовые аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015; *Его же.* Драгоценные металлы и драгоценные камни // *Казна и бюджет* / Р. Е. Артюхин [и др.] ; отв. ред. Д. Л. Комягин. М. : Наука, 2014. С. 307; *Лисицын А. Ю.* Золотовалютные резервы Центрального банка Российской Федерации // Там же. С. 330 и др.

⁷⁶⁶ *Тогузова И. З., Кайтмазов В. А.* Роль международных резервов в проведении денежно-кредитной политики // *Современные проблемы науки и образования* : электронный научный журнал. URL: <http://www.science-education.ru/pdf/2014/3/317.pdf> (дата обращения: 09.05.2016).

⁷⁶⁷ *Борцова Д.* Правовая природа и структура современной валютной системы России // *Pandia* : сайт. URL: <http://pandia.ru/text/77/457/3859.php> (дата обращения: 15.05.2016).

⁷⁶⁸ *Форов А. Ю.* Управление золотовалютными резервами: проблемы и перспективы // *Сибирский торгово-экономический журнал*. 2011. № 12. С. 104.

указанного Закона). Таким образом, информация о золотовалютных резервах является лишь частично открытой для общества, что объясняется стратегическим характером закрытой информации и потенциальной возможностью возникновения угрозы национальной безопасности Российской Федерации при ее раскрытии.

Прежде всего необходимо определиться с пониманием золотовалютных резервов, за счет которых может обеспечиваться финансовая устойчивость Российской Федерации. Одной из основных проблем в сфере теоретико-правовой квалификации золотовалютных резервов РФ можно считать отсутствие единого научного подхода к определению содержания понятия «золотовалютный резерв». В нормативных актах также нет единства в используемой терминологии, по сути, наполненной одним содержанием: это непосредственно «золотовалютные резервы Российской Федерации» (см. Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»), «золотовалютные резервы» (ст. 23 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»), «международные резервы Российской Федерации»⁷⁶⁹, «международные резервы России»⁷⁷⁰, «резервные активы»⁷⁷¹, «золотовалютные резервы Банка России» (ст. 2 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»). Учитывая глубину данной законодательной и научной неопределенности, несомненно требующей разрешения в рамках самостоятельного научного исследования, остановимся на вопросах, имеющих непосредственное отношение лишь к теме нашего исследования.

Анализ действующего законодательства приводит к следующему выводу, позволяющему судить о содержании золотовалютных резервов РФ. Итак, золотовалютные резервы РФ состоят из двух частей: 1) Госфонд России⁷⁷²,

⁷⁶⁹ См.: Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: <http://www.cbr.ru> (дата обращения: 09.05.2016).

⁷⁷⁰ См.: Структура международных резервов отдельных стран // Центральный банк Российской Федерации. URL: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/res_str.htm&pid=svs&sid=ITM_60686 (дата обращения: 09.05.2016).

⁷⁷¹ См.: Там же.

⁷⁷² Госфонд России формируется: из драгоценных металлов и драгоценных камней, приобретенных у субъектов рынка драгоценных металлов и драгоценных камней за счет средств федерального бюджета, в том числе по договорам поставок, заключаемым указанными субъектами с организациями, осуществляющими

находящийся в управлении Минфина России; 2) золотовалютный резерв Банка России. В этой связи двухэлементная система управления предопределяет и специфическое правовое регулирование золотовалютных резервов: нормативное регулирование Минфина России (в отношении Госфонда России) и нормативное регулирование Банка России (в отношении резервов Банка России). Нормативные акты двух органов действуют параллельно, имеют свой объект, предмет (весьма схожие, но не идентичные), распространяются на особый, строго определенный круг отношений, в некоторых случаях взаимозависимы и взаимоопределены. Следует отметить, что какого-либо общего нормативного акта, регулирующего единые требования к обеим частям золотовалютных резервов, равно как и требования к их понятию и составу, не существует.

Рассмотрим более подробно состав золотовалютных резервов РФ, предварительно отметив, что он характеризуется сложной и неоднородной структурой и имеет высокую степень неопределенности правового регулирования.

Госфонд России как часть золотовалютных резервов РФ в соответствии с Федеральным законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» находится в непосредственном управлении Гохрана. Этим же Федеральным законом установлено и предназначение данного Фонда — это обеспечение производственных, финансовых, научных, социально-культурных и иных потребностей Российской Федерации.

аффинаж драгоценных металлов; уникальных самородков драгоценных металлов и уникальных драгоценных камней, приобретенных у субъектов добычи драгоценных металлов и драгоценных камней за счет средств федерального бюджета; принудительно изъятых в установленном законом порядке драгоценных металлов и драгоценных камней, изделий из них и лома таких изделий; приобретенных у юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или граждан, не являющихся индивидуальными предпринимателями, ювелирных и других изделий из драгоценных металлов и (или) драгоценных камней, имеющих историческое, художественное или иное культурное значение; лома и отходов драгоценных металлов и драгоценных камней; кладов драгоценных металлов и драгоценных камней, изделий из них и лома таких изделий; бесхозных драгоценных металлов и драгоценных камней, изделий из них и лома таких изделий; драгоценных металлов и драгоценных камней, изделий из них и лома таких изделий, переданных государству по праву наследования и дарения; изготовленных из драгоценных металлов и драгоценных камней государственных наград бывшего СССР, предназначенных для выдачи в установленном порядке награжденным лицам (законным представителям награжденных лиц) или подлежащих сдаче на государственное хранение в соответствии с законодательством РФ о государственных наградах; изготовленных из драгоценных металлов и драгоценных камней подарков, полученных гражданами РФ в связи с государственной деятельностью; драгоценных металлов и драгоценных камней, а также изделий из них, зачисляемых в Госфонд России по иным основаниям, установленным законодательством РФ.

Госфонд России включает в себя совокупность следующих драгоценных металлов — золота, серебра, платины и металлов платиновой группы, драгоценных камней — природных алмазов, изумрудов, рубинов, сапфиров и alexandritов, природного жемчуга в сыром (естественном) и обработанном виде и уникальных янтарных образований, приравненных в установленном порядке к драгоценным камням, изделий из указанных драгоценных металлов и драгоценных камней, а также их лома и отходов. В свою очередь, эти ценности отнесены либо к ценностям Алмазного фонда РФ, либо к ценностям золотого запаса РФ, либо к прочим ценностям Госфонда России.

Алмазный фонд РФ представляет собой собрание уникальных самородков драгоценных металлов и уникальных драгоценных камней, имеющих историческое и художественное значение, а также уникальных ювелирных и других изделий из драгоценных металлов и (или) драгоценных камней и не подлежит отчуждению в какой-либо форме. Для Алмазного фонда РФ в большей степени характерно культурно-художественное назначение, и для обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации данная часть золотовалютного резерва не представляет принципиального значения.

Золотой запас РФ состоит из аффинированного золота, которое может быть использовано для осуществления финансовой политики государства и удовлетворения экстренных потребностей Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях. Как видим, законодательное определение цели использования золотого запаса предопределило и его первостепенное значение для обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Остальные ценности (не включенные в Алмазный фонд РФ и золотой запас РФ) отнесены к *прочим ценностям Госфонда России*, они не имеют специальной цели использования и предназначены для обеспечения производственных, финансовых, научных, социально-культурных и иных потребностей Российской Федерации. Таким образом, прочие ценности Госфонда России как часть золотовалютных резервов РФ, только в случае издания отдельного решения уполномоченного органа по использованию их в

качестве стабилизирующего инструмента могут иметь какое-либо значение для обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Таким образом, золотовалютные резервы РФ, составляющие Госфонд России и хранящиеся в Гохране России, представляют собой драгоценные камни и драгоценные металлы⁷⁷³, включая золото. При этом именно золотой запас является стабилизирующим элементом финансовой системы РФ и позволяет создать резерв особого рода, который имеет для государства стратегическое значение.

Особо следует отметить, что правовой режим части золотовалютных резервов, составляющих Госфонд России, достаточно подробно урегулирован в нормативных правовых актах. В частности, определены: понятие и правовой режим Госфонда России; его состав и структура; порядок его формирования, в том числе принятия решений о его пополнении, приобретении ценностей и их экспертизе; порядок отпуска ценностей из Госфонда России; учет, хранение и обеспечение сохранности; порядок отчетности и проведения проверок; правовой статус Гохрана.

К сожалению, отсутствие открытой официальной информации на официальном сайте Минфина России не позволяет исследовать порядок управления и оценить размеры и динамику формирования и расходования этой части золотовалютных резервов России.

Вторая часть золотовалютных резервов РФ находится в Банке России. И с этого момента они определяются как золотовалютные резервы Банка России⁷⁷⁴ либо международные (золотовалютные) резервы. Управление данными резервами относится к официальным функциям Банка России (ст. 4). Как уже было отмечено, в нормативных актах Банка России, несмотря на то что Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке

⁷⁷³ Правовое регулирование золотовалютных резервов РФ в части, находящейся в управлении Минфина России, осуществляется в контексте использования терминов «драгоценные камни» и «драгоценные металлы».

⁷⁷⁴ Принимая во внимание, что исследование терминологической неопределенности в рассматриваемой сфере не является основной целью настоящей работы, в дальнейшем по тексту понятия «золотовалютные резервы Российской Федерации», «золотовалютные резервы», «международные резервы Российской Федерации», «международные резервы России», «резервные активы», «золотовалютные резервы Банка России» будут использоваться как тождественные. В случаях наличия какой-либо специфики будет сделано соответствующее уточнение на отнесение золотовалютного резерва к той или иной части.

России)» прямо не устанавливает основное предназначение золотовалютных резервов, находящихся в его управлении, можно сделать вывод, что оно является идентичной общим целям деятельности Банка России. Это защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы РФ; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы; развитие финансового рынка РФ; обеспечение стабильности финансового рынка РФ.

В состав части золотовалютных резервов Банка России входят средства в иностранной валюте, специальные права заимствования (далее — СДР), резервная позиция в Международном валютном фонде (далее — МВФ) и монетарное золото.

В категорию *средств в иностранной валюте* входят: наличная иностранная валюта; остатки средств на корреспондентских счетах, включая обезличенные металлические счета в золоте; депозиты с первоначальным сроком погашения до одного года включительно (в том числе депозиты в золоте) в иностранных центральных банках, в Банке международных расчетов (БМР) и кредитных организациях — нерезидентах; долговые ценные бумаги, выпущенные нерезидентами; кредиты, предоставленные в рамках сделок обратного РЕПО, и прочие финансовые требования к нерезидентам с первоначальным сроком погашения до одного года включительно. Ценные бумаги, переданные контрагентам в рамках операций займов ценных бумаг, также учитываются в составе международных резервов⁷⁷⁵.

Часть Резервного фонда и ФНБ, номинированная в иностранной валюте и размещенная Правительством РФ на счетах в Банке России, инвестируемая Банком России в иностранные финансовые активы, также является составляющей международных резервов РФ.

Специальные права заимствования — международные резервные активы, эмитированные МВФ и находящиеся на счете РФ в Департаменте СДР Фонда.

⁷⁷⁵ Не учитываются в составе золотовалютных (международных) резервов: ценные бумаги, полученные в качестве обеспечения по сделкам обратного РЕПО или займов ценных бумаг (полученные в обмен на другие ценные бумаги); ценные бумаги, служащие обеспечением по сделкам РЕПО; финансовые требования Банка России и Правительства РФ к резидентам, выраженные в иностранной валюте (см.: Базы данных // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: http://www.cbr.ru/hd_base/default.aspx? (дата обращения: 09.05.2016).

Резервная позиция в МВФ представляет собой сумму позиции по резервному траншу (валютной составляющей квоты РФ в Фонде) и требований страны к МВФ в рамках новых соглашений о заимствованиях.

Монетарное золото — принадлежащие Банку России и Правительству РФ стандартные золотые слитки и монеты, изготовленные из золота с пробой металла не ниже 999/1000⁷⁷⁶. В эту категорию включается как золото, имеющееся в хранилище, так и золото, находящееся в пути и на ответственном хранении, в том числе за границей⁷⁷⁷. Монетарное золото представляет собой вторую часть золотого запаса РФ, хранящуюся в Банке России.

Годовой отчет Банка России за 2014 г. использует иные термины в обозначении золотовалютных резервов, однако изучение данного документа позволяет констатировать, что содержательное наполнение является идентичным. Так, в нем указано, что *резервные активы Банка России* (как мы видим, используется новый термин, характеризующий золотовалютные резервы Банка России) состоят из резервных валютных активов Банка России и активов Банка России в золоте. К резервным валютным активам Банка России относятся разрешенные валюты, номинированные в долларах США, евро, фунтах стерлингов, канадских долларах, австралийских долларах, иенах, швейцарских франках и СДР, требования Банка России к иностранным контрагентам и принадлежащие Банку России ценные бумаги иностранных эмитентов. Как мы видим, уточняется состав иностранных валют, в которых могут быть размещены резервы. Кроме этого, вводится дополнительная цель управления резервными валютными активами Банка России — обеспечение оптимального сочетания их сохранности, ликвидности и доходности.

Таким образом, золотовалютные резервы Банка России имеют более наполненный элементный состав по сравнению с Госфондом России.

⁷⁷⁶ В целях совершенствования статистики международных резервов Российской Федерации с 1 июня 2010 г. в состав монетарного золота включаются монеты, изготовленные из золота с содержанием химически чистого металла 999/1000 (см.: Пресс-служба Банка России // Там же. URL: http://www.cbr.ru/press/PR.aspx?file=100527_1757414.htm (дата обращения: 09.05.2016).

⁷⁷⁷ См.: Базы данных.

Кроме содержательных различий в двух частях золотовалютных резервов можно выделить и еще одно отличие, заключающееся в разнице их связи с федеральным бюджетом. Так, средства, полученные от реализации ценностей Госфонда России, не являются источником доходов федерального бюджета⁷⁷⁸, а предназначены лишь для погашения дефицита федерального бюджета⁷⁷⁹ и относятся к иным источникам внутреннего финансирования дефицитов бюджетов⁷⁸⁰ (средства, получаемые от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, подлежат зачислению в федеральный бюджет по нормативу 100 % (ст. 93.1 БК); средства, полученные от управления золотовалютными резервами Банка России, зачисляются в прибыль Банка России (и только лишь затем в составе 90 % прибыли перечисляются в доход федерального бюджета, но в отличие от первого случая — в качестве неналогового дохода).

Данный признак и закрепленные цели использования золотовалютных резервов РФ позволяют выделить несколько их взаимосвязанных функций: защитную, позволяющую говорить о закреплении финансово-правового средства, способствующего достижению состояния защищенности государства в условиях рисков и угроз; компенсирующую, поскольку они предназначены для восстановления сбалансированности бюджета при наличии дефицита; стабилизирующую, способствующую формированию состояния надежности и гарантированности выполнения всех финансовых обязательств государства и направленности на дальнейшее обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации. Еще в 1990 г. формирование золотого запаса связывалось с созданием стабилизационного монетарного фонда государства (подп. «б» п. 7 постановления Верховного Совета СССР от 11.12.1990

⁷⁷⁸ В соответствии со ст. 41 БК государственные запасы драгоценных металлов не относятся к доходам бюджетов.

⁷⁷⁹ В соответствии со ст. 94 БК в состав источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета включаются поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, уменьшенные на размер выплат на их приобретение.

⁷⁸⁰ Код 020000 — государственные запасы драгоценных металлов и драгоценных камней. По данной статье отражаются поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, уменьшенные на размер выплат на их приобретение (см.: приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»).

№ 1830-1 «О введении в действие Закона СССР “О государственном банке СССР” и Закона СССР “О банках и банковской деятельности”»⁷⁸¹).

Кроме выполнения данных функций золотовалютные резервы РФ способствуют формированию надежного положительного имиджа государства среди инвесторов. «Чем выше величина золотовалютных резервов, тем большим доверием иностранных инвесторов и кредиторов пользуется государство»⁷⁸².

Однако, несмотря на значительные различия в правовом режиме регулирования, можно отметить и определенное единство в их правовой природе. Так, законодательно сформулированным единственным общим признаком двух частей золотовалютных резервов является их принадлежность к федеральной собственности, что объясняет их отношение к казне РФ.

Внимательный анализ нормативных актов, регулирующих сферу золотовалютных резервов, позволяет выявить очередную неопределенность правового регулирования. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» частью золотовалютных резервов РФ является золотой запас РФ. Здесь же законодатель устанавливает и более конкретную цель использования золотого запаса, нежели для иных частей Госфонда России, и закрепляет, что золотой запас предназначен исключительно для осуществления финансовой политики государства и удовлетворения экстренных потребностей Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях.

Далее, в этой же статье законодатель разделяет золотой запас РФ на две части и указывает, что первая из них хранится в Банке России и учитывается на его счетах, а также устанавливает субъекта, управляющего ею. В частности, решение о расходовании этой части золотого запаса РФ принимается Банком России в порядке, согласованном с Правительством РФ. Отчет о состоянии учитываемой на счетах Банка России части золотого запаса РФ представляется

⁷⁸¹ См.: ВСНД и ВС СССР. 1990. № 52. Ст. 1156.

⁷⁸² *Погудева М. Ю., Погудев Ю. И.* Перспективы развития рынка золота и тенденции его изменения в условиях мирового финансового кризиса // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2009. № 9 (59). С. 79.

Банком России Государственной Думе как составная часть доклада Председателя Банка России о деятельности Банка России (ч. 2 ст. 8). Вторая часть находится в Госфонде России, подлежит учету на счетах Минфина России. Решение о расходовании данной части золотого запаса РФ принимается соответствии с планами, утверждаемыми Правительством РФ, в стоимостных объемах, устанавливаемых федеральным законом о федеральном бюджете (ст. 23).

Таким образом, возникает вопрос: распространяется ли действие ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» на часть золотого запаса, находящуюся в Банке России? Буквальный анализ нормативных актов позволяет ответить утвердительно, что влечет к возникновению следующих противоречий и коллизий. Если часть золотого резерва Банка России находится в пределах правового поля действия ч. 1 ст. 8 вышеуказанного Федерального закона, то это: 1) означает, что на него распространяется и ограничение по использованию золотого запаса для осуществления только лишь финансовой политики государства и удовлетворения экстренных потребностей Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях, и это должно, в свою очередь, коррелироваться с целями деятельности Банка России, указанными в ст. 3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) (так как управление золотовалютными резервами Банка России ограничено именно этими целями), и не может не вызывать определенные противоречия; 2) приводит к возникновению вопроса об отнесении части золотого запаса Центрального банка к общему золотому запасу РФ. Принимая во внимание тот факт, что Федеральным законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» регулируются отношения по управлению частью золотовалютного резерва в общем и золотого запаса в частности, которые относятся к Госфонду России, указание на золотой запас Банка России в контексте общего правового регулирования данного Федерального закона представляется как минимум некорректным и приводит к возникновению так называемых недействующих, «мертвых» норм.

В этой связи целесообразным представляется внесение изменений в Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» в части уточнения правового режима золотовалютных резервов (с последующим внесением изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»). В частности, предлагается: нормативно зафиксировать понятие золотовалютных резервов РФ (возможно, через перечисление объектов, в него входящих); состав золотовалютных резервов с четким указанием субъектов, управляющих ими, и их компетенцией; определить цели использования (расходования) золотовалютных резервов, а также возможность (либо невозможность) передачи частей золотого запаса из Госфонда России в Банк России.

Заметим, что ученым исследование проблем содержания и структуры золотовалютных резервов центральных банков более интересно, нежели золотовалютные резервы Гохрана России. Так, первой группе резервов посвящены работы В. Андрианова⁷⁸³, Т. Малаховой⁷⁸⁴, И. Ольшаного⁷⁸⁵, Г. Фетисова⁷⁸⁶ и т. д. Из работ, посвященных резервам Гохрана, можно выделить только работы И. Кучерова⁷⁸⁷, С. Янкевича⁷⁸⁸.

Переходя к вопросам управления золотовалютными резервами, справедливо будет отметить, что «стабильность государства, его финансовая устойчивость во многом определяются не только объемом резервов, но и оптимальностью их структуры и эффективностью управления ими»⁷⁸⁹. Государство поставило перед уполномоченными органами непростую задачу —

⁷⁸³ См.: Андрианов В. Золотовалютные резервы: принципы формирования, структура и эффективность использования // Виперсон : сайт. URL: <http://viperson.ru/articles/vladimir-andrianov-zolotovalyutnye-rezervy-principy-formirovaniya-struktura-i-effektivnost-ispolzovaniya> (дата обращения: 09.05.2016).

⁷⁸⁴ См.: Малахова Т. С. Анализ и динамика золотовалютных (международных) резервов ведущих стран мира // Научный журнал КУБГАУ. 2012. № 77 (03).

⁷⁸⁵ См.: Ольшаный А. И. Золотовалютные резервы Российской Федерации: структура и управление // Российский внешнеэкономический вестник 2006. № 12; *Его же*. Международные резервные активы Российской Федерации: проблемы и перспективы // Проблемы прогнозирования. 2009. № 1. С. 93–110.

⁷⁸⁶ См.: Фетисов Г. Золотовалютные резервы России: объем, структура, управление // Вопросы экономики. 2005. № 1. С. 49–62.

⁷⁸⁷ См.: Кучеров И. И. Законные платежные средства: теоретико-правовое исследование : монография. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2016.

⁷⁸⁸ См.: Янкевич С. В. Правовое регулирование обращения драгоценных металлов и драгоценных камней; *Его же*. Драгоценные металлы и драгоценные камни. С. 303–316.

⁷⁸⁹ Выборова Е. Н. К вопросу о регулировании международных (золотовалютных) резервов // Деньги и кредит. 2011. № 10. С. 74.

необходимо не только сохранить имеющиеся резервы, но и приумножить их и привлечь дополнительные доходы в федеральный бюджет. Основной целью деятельности по управлению резервами является обеспечение оптимального сочетания сохранности, ликвидности и поддержание доходности резервных активов. При этом стоит сделать важную оговорку, что в соответствии с целями деятельности Банка России извлечение прибыли не является основной его целью, что ограничивает его возможности по использованию финансовых инструментов при управлении золотовалютными резервами.

Непосредственное управление золотовалютными резервами РФ, как уже было отмечено ранее, осуществляется Минфином России в отношении ценностей Госфонда России, а также Банком России — в отношении золотовалютных резервов Банка России.

Несмотря на нормативное регламентирование порядка учета, хранения драгоценных металлов и драгоценных камней (см. постановление Правительства РФ от 28.09.2000 № 731 «Об утверждении Правил учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней и продукции из них, а также ведения соответствующей отчетности»⁷⁹⁰), определения цен на них (см. приказ Минфина России от 19.12.2014 № 155н «О порядке определения цен на драгоценные металлы, драгоценные камни и изделия из них, приобретаемые в установленном порядке и поступающие в Госфонд России по иным основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации, а также отпускаемые из него»⁷⁹¹), порядка представления заявок на приобретение аффинированных драгоценных металлов из Госфонда России (см. приказ Минфина РФ от 18.04.2003 № 36н «О Порядке представления заявок на приобретение аффинированных драгоценных металлов из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации»⁷⁹²), информации о применении данных норм найти не удастся, что позволяет говорить об ограниченности такой информации для общественности.

⁷⁹⁰ См.: Рос. газ. 2000. 20 окт.

⁷⁹¹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷⁹² См.: Рос. газ. 2003. 27 мая.

Специальный режим золотого запаса Госфонда России и его особую роль в обеспечении финансовой устойчивости Российской Федерации подчеркивает тот факт, что решение о его реализации принимает Президент РФ, на основании мотивированного представления Председателя Правительства РФ, которое должно содержать информацию о количестве и стоимости предлагаемого для отпуска золота, целях и условиях отпуска, об общем количестве золота, находящегося на хранении в Госфонде России на момент направления представления, о планируемых поступлениях золота, конкретных направлениях расходования средств от предполагаемых операций с отпускаемым золотом, а также о фактическом исполнении предшествовавших решений Президента РФ об отпуске золота⁷⁹³.

Управление золотовалютными резервами Банка России осуществляется в соответствии с международными стандартами и правилами. Так, при разработке данных о международных резервах РФ за основу берутся термины и определения, содержащиеся в методологических изданиях МВФ: шестом издании «Руководства по платежному балансу и международной инвестиционной позиции» (РПБ6) и издании «Международные резервы и ликвидность в иностранной валюте. Формы предоставления данных: руководящие принципы» (2012 г.)⁷⁹⁴. Кроме того, управление этими резервами осуществляется согласно действующему законодательству и принятым Советом директоров Банка России «Основным принципам управления валютными резервами Банка России», другим регламентирующим актам Банка

⁷⁹³ Отпуск ценностей золотого запаса РФ осуществляется в общих стоимостных пределах, предусмотренных планом отпуска ценностей Госфонда России, утвержденным Правительством РФ, с учетом решения Президента РФ об отпуске ценностей золотого запаса РФ. Минфин России не позднее чем через 15 дней со дня вступления в силу федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год представляет в Правительство РФ проект плана отпуска ценностей Госфонда России на очередной год с указанием стоимостных объемов, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий год. В плане отпуска ценностей Госфонда России указываются общая стоимость, виды и количество планируемых для отпуска ценностей, а также цели и условия отпуска (при необходимости — получатели ценностей). Отпуск ценностей Госфонда России сверх объемов, установленных планами отпуска, утвержденными Правительством РФ, а также для целей, не предусмотренных этими планами, осуществляется по решению Президента РФ на основании мотивированного представления Председателя Правительства РФ с внесением необходимых изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на соответствующий год (п. 26–29 Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 27.02.2003 № 127 (см.: СЗ РФ. 2003. № 9. Ст. 866).

⁷⁹⁴ См.: Базы данных.

России, устанавливающим соответствующие нормы и процедуры. К основным критериям, на основе которых Советом директоров Банка России принимается решение о целевой валютной структуре валютных резервов, относятся: валютная структура внешнего долга Российской Федерации, в том числе структура платежей в краткосрочной перспективе, структура основных мировых рынков государственных облигаций и ряд других факторов⁷⁹⁵.

При этом управление активами Банка России в золоте осуществляется отдельно от управления резервными валютными активами Банка России⁷⁹⁶.

На основании актуальных отчетных документов можно сделать вывод о следующем результате управления золотовалютными резервами Банка России. Географическое распределение резервных валютных активов⁷⁹⁷ было представлено таким образом: на Францию приходилось 36,1 % активов, на США — 26,9 %, на Германию — 17,4 %, на Соединенное Королевство — 10,1 %, на остальные страны и международные финансовые институты — 9,5 %⁷⁹⁸. За 2014 г. активы Банка России в золоте увеличились на 165,6 т, и на 1 января 2015 г. их объем составил 1 256,7 т⁷⁹⁹. Объем монетарного золота в 2014 г. вырос на 166,3 т за счет покупки золота на внутреннем рынке и составил 1 178,9 т⁸⁰⁰. Стоимость монетарного золота на 1 января 2015 г. составила 46,1 млрд дол. США. Увеличение металлического компонента резервов в 2014 г. на 6,1 млрд дол. США определялось ростом авуаров в физической форме.

⁷⁹⁵ См.: Пресс-служба Банка России // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: http://www.cbr.ru/press/PR.aspx?file=030130_0942_zol-rezerv.htm (дата обращения: 09.05.2016).

⁷⁹⁶ См.: Годовой отчет Банка России за 2014 год. С. 60–61.

⁷⁹⁷ По состоянию на 1 января 2015 г. (последняя отчетная дата — на 15 января 2016 г.).

⁷⁹⁸ См.: Годовой отчет Банка России за 2014 год. С. 63.

⁷⁹⁹ Официальная статистика Банка России приводит информацию, несколько отличающуюся от вышеизложенной. В целях объективного рассмотрения вопроса автор оставляет за собой право изложения обеих позиций. Так, «в 2014 году международные резервы России сократились на 124,1 млрд. долларов США, в результате чего наша страна среди крупнейших обладателей международных резервов переместилась на 7-ю позицию после Китая, Японии, Саудовской Аравии, Швейцарии, США, Тайваня. Размер золотого запаса Российской Федерации по состоянию на 1 января 2015 года достиг очередного исторического максимума — 1208,2 тонны и на фоне сжатия валютного компонента международных резервов произошел рост золотой составляющей в составе резервных активов с 7,8% на 1 января 2014 года до 12,0% на 1 января 2015 года» (см.: Структура международных резервов отдельных стран).

⁸⁰⁰ См.: Годовой отчет Банка России за 2014 год. С. 63.

С начала года доля золота в международных резервах повысилась с 7,8 до 12,0 %.

В то же время по состоянию на 1 декабря 2015 г. международные резервы РФ составляли 364 708 млн дол. США, из которых на валютные резервы уже приходилось 31 708 млн дол. США. Последние, в свою очередь, включали иностранную валюту в размере 306 658 млн дол. США, СДР — 7 811 млн дол. США и резервную позицию в МВФ — 2 560 млн дол. США, доля монетарного золота составляла 47 680 млн дол. США⁸⁰¹.

В целях обеспечения финансовой устойчивости золотовалютные резервы РФ должны отвечать определенным критериям, позволяющим говорить о достаточности данных резервов выполнять свои функции. В теории международных валютно-кредитных и финансовых отношений рассматриваются следующие возможные критерии: 1) покрытие резервами определенного числа месяцев импорта товаров и услуг (минимальное значение — три месяца); 2) покрытие годового объема выплат по внешнему долгу страны без осуществления новых внешних заимствований (критерий Гвидотти⁸⁰²); 3) одновременное покрытие резервами определенного числа месяцев импорта товаров и услуг и годового объема выплат по внешнему долгу страны (критерий Редди⁸⁰³)⁸⁰⁴; 4) новая метрика МВФ (позволяет оценить устойчивость резервов перед всеми ключевыми рисками). Уровень достаточности международных резервов в Российской Федерации в 2014 г. сократился по сравнению с предшествующим годом с 13 до 11 месяцев импорта, что соответствующим образом отразилось на рейтинге по достаточности — Россия переместилась с 9-го на 11-е место. По состоянию на 1 января 2015 г. объем международных резервов был достаточен для

⁸⁰¹ См.: Международные резервы Российской Федерации // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: http://www.cbr.ru/hd_base/?PrId=mrif_m (дата обращения: 09.05.2016).

⁸⁰² Критерий Гвидотти — отношение резервов к краткосрочному долгу. Позволяет оценить достаточность резервов для выплат по совокупному внешнему долгу в течение следующих 12 месяцев.

⁸⁰³ Критерий Редди оценивает достаточность резервов для обслуживания международных расчетов в целом. Означает покрытие уровня трехмесячного импорта, а также годовые платежи по государственному внешнему долгу, чтобы исключить дефолт по государственным обязательствам.

⁸⁰⁴ См.: *Навой А. В., Пак Е. Н.* Международные резервные активы Российской Федерации: анализ объема и структуры // Деньги и кредит. 2006. № 10. С. 43.

финансирования импорта товаров и услуг в течение 11 месяцев (на 1 января 2014 г. — 13 месяцев)⁸⁰⁵.

О несомненной важности и значимости золотовалютных резервов для обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации говорит и тот факт, что законодатель устанавливает определенные ограничения на совершение отдельных валютных операций, которые могли бы привести к существенному сокращению золотовалютных резервов (см. ст. 6 Федерального закона от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»⁸⁰⁶). Аналогичное правило закреплено и в международном Договоре о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.⁸⁰⁷ В частности, им предусмотрено, что каждое из государств-членов в исключительных случаях, к которым относится и негативное развитие ситуации в платежном балансе, следствием которого может стать снижение золотовалютных резервов государства-члена ниже допустимого уровня (если ситуация не может быть разрешена другими мерами экономической политики), вправе вводить валютные ограничения на срок не более одного года. В случае ухудшения состояния платежного баланса, существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курса национальной валюты или угрозы этого государство-член может вводить ограничения в отношении ряда переводов и платежей, предусмотренных п. 8 Протокола о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций (приложение № 16 к Договору о Евразийском экономическом союзе).

Таким образом, нельзя недооценивать роль золотовалютных резервов для обеспечения финансовой устойчивости государства. При этом в условиях глобализации экономики существенно изменяется роль международных (золотовалютных) резервов вообще и золотого запаса в частности. В последнее десятилетие в управлении международными резервами развивающихся стран

⁸⁰⁵ См.: Достаточность международных резервов отдельных стран для покрытия импорта товаров и услуг по состоянию на 1 января 2015 года // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/res_import.htm&pid=svs&sid=ITM_18612 (дата обращения: 09.05.2016).

⁸⁰⁶ См.: Рос. газ. 2003. 17 дек.

⁸⁰⁷ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

все отчетливее стала проявляться тенденция трансформации их роли из защитного, оградительного механизма (чрезвычайного фонда поддержки валютного курса и выполнения внешних обязательств государства) в средство абсорбирования проникающих на внутренний рынок избыточных «горячих» капиталов⁸⁰⁸.

Как уже отмечалось, золотой запас РФ предназначен исключительно для осуществления финансовой политики и удовлетворения экстренных потребностей Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях. Поскольку необходимость полноценного функционирования механизма обеспечения финансовой устойчивости возникает лишь под действием различных вызовов, в том числе чрезвычайных ситуаций, справедливым представляется уделить большее внимание именно данной части золотовалютных резервов, не умаляя значения и роли всего объема резерва, тем более что исторические факты⁸⁰⁹ свидетельствуют о неоднократном использовании Российским государством в различные периоды своего развития золотых запасов в качестве платежного инструмента в чрезвычайных ситуациях и в период экономической нестабильности⁸¹⁰. Относительно современное представление о золотых резервах мы получили по итогам Бреттонвудской международной финансовой конференции, прошедшей в 1944 г., решением которой была определена роль золота в качестве государственного резерва в целях погашения возможного дефицита платежного баланса. В несколько трансформированном виде данная идея продолжает существовать и в настоящее время.

Следует согласиться с авторами, утверждающими, что надежность вложений в золото не вызывает сомнений, поскольку в отличие от вложений в валютные активы операции с золотом не связаны ни с кредитным риском учреждений, в которых хранятся авуары, ни с риском резкого снижения стоимости базового актива, ни с риском принятия решений эмитента, ни с

⁸⁰⁸ См.: *Алферов В. Т., Навой А. В.* Золото в структуре международных резервов Российской Федерации: трансформация подходов к управлению // *Деньги и кредит.* 20014. № 10. С. 53.

⁸⁰⁹ Более подробно об истории развития золотовалютных резервов см.: *Татаринов С. В.* К истории создания золотовалютных резервов России // *Деньги и кредит.* 2013. № 5. С. 61–71.

⁸¹⁰ См.: *Лантев В. А.* Золото как объект регулирования на современном этапе // *Финансовое право.* 2013. № 9. С. 5–8.

риском резких ценовых колебаний и потери стоимости⁸¹¹. Доходность от золотых запасов является весьма стабильной и покрывается за счет повышения стоимости металла, а ликвидность золотого запаса находится в разумных границах и не вызывает каких-либо рисков для обеспечения финансовой устойчивости государства.

«Золото по-прежнему рассматривается в качестве ликвидного средства сохранения накопленного капитала. До сих пор не существует альтернативы желтому металлу как сокровищу. ...Объем золотого запаса отражает валютно-финансовые позиции государства и служит одним из показателей его платежеспособности. Чем больше золотые резервы страны, тем прочнее ее позиции в мировой экономике и политике»⁸¹².

Тезис «золотой запас страны как гарантия стабильности ее экономики» показал себя в реальных условиях. Формирование золотовалютного резерва предназначено для покрытия дефицита и стабилизации валюты страны. Несмотря на исключение золота из перечня валютных ценностей, оно обладает основными их качествами, такими, как смешанный вещно-обязательственный характер, и может выступать как средством платежа, так и единицей измерения платежа в обязательствах. Следует помнить и об ограниченном количестве мировых запасов этого благородного металла. В связи с этим золото выступает мощным стабилизатором мировых экономических систем и, безусловно, требует особого порядка регулирования⁸¹³.

Следует отметить, что значение золотых запасов для обеспечения финансовой устойчивости значительно повышается в условиях возникновения различных негативных ситуаций, влияющих на нормальное и стабильное функционирование публичных финансов. В данных критических условиях и в условиях нестабильности золотой запас играет роль чрезвычайных доходов, выступает в роли резервного «фонда» государства и становится одним из первоочередных объектов для

⁸¹¹ См.: *Навой А. В., Пак Е. Н.* Указ. соч. С. 47–48.

⁸¹² *Чувахина Л. Г.* Роль золота в мировой валютной системе XXI века // *Финансовый журнал.* 2013. № 3. С. 29.

⁸¹³ См.: *Лантев В. А.* Указ. соч. С. 5–8.

расходования наряду с резервными фондами государства и государственными заимствованиями.

В то же время при определении уполномоченными органами необходимого уровня золотого запаса, необходимого для обеспечения финансовой устойчивости государства, по мнению А. В. Навоя и Е. П. Пака, следует учитывать следующие факторы: 1) определение потребности запаса золота на случай непредсказуемого ухудшения международной политической обстановки, возможных осложнений с обслуживанием счетов России в европейских банках и в банках США; 2) использование в качестве ориентира уровня золотого запаса в резервах стран с близкими к России характеристиками, а также стран, претендующих на лидирующие позиции в международных финансовых и валютно-кредитных отношениях; 3) отражение резервов в золоте реалий международного рынка этого актива в целях мобилизации необходимых объемов финансовых ресурсов без риска существенных потерь⁸¹⁴. При этом решение органов об определении объема золотого запаса также должно соответствовать балансу требований надежности, доходности и ликвидности.

В современных условиях золотой запас России является определенным стабилизационным фондом, который в случае различных рисков и угроз может быть использован для решения финансовых проблем.

В связи с этим накопление золотых запасов России и увеличение объемов добычи золота и других драгоценных металлов должны стать приоритетным направлением государственной политики Российской Федерации.

Таким образом, состояние золотого запаса России — это значимый фактор, оказывающий влияние на развитие и стабильность финансового положения страны и выступающий гарантом сохранения публичных финансов. Несмотря на то что золотой запас России имеет достаточно длительную историю, интерес к обсуждению данной темы со временем только возрастает.

⁸¹⁴ См.: *Навой А. В., Пак Е. Н.* Указ. соч. С. 47.

Проведенный анализ позволяет выделить характерные черты (признаки) золотого запаса РФ.

К общим признакам золотого запаса РФ относятся следующие: они являются федеральной собственностью; являются частью золотовалютных резервов РФ; предназначены для осуществления финансовой политики государства и удовлетворения экстренных потребностей Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях; сведения о размерах золотого запаса являются открытыми и не относятся к государственной тайне⁸¹⁵; совершение операций с золотовалютными резервами осуществляется без взимания оплаты. Специальные (особые) признаки, характерные для каждой части золотого запаса РФ представлены в таблице:

Основание	Золотой запас Госфонда России	Золотой запас, хранящийся в Банке России.
По основному источнику регулирования	Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» постановление Правительства РФ от 27.02.2003 № 127 «Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации»	Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» официальная информация Банка России (изложенная в официальных изданиях и на официальном сайте Банка России)

⁸¹⁵ Однако, часть сведений о запасах платины, металлов платиновой группы, природных алмазов, хранящихся в Гохране России, Банке России, серебра — в Гохране России, отнесена к государственной тайне РФ.

	<p>приказ Минфина России от 18.04.2003 № 36н «О Порядке представления заявок на приобретение аффинированных драгоценных металлов из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации»</p> <p>приказ Минфина РФ от 12.05.2003 № 131 «О заключении договоров купли-продажи драгоценных металлов и драгоценных камней»</p> <p>и др.</p>	
По отношению к федеральному бюджету	средства, полученные от управления, являются источником внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета	средства, полученные от управления, являются прибылью Банка России, в составе общей прибыли Банка России зачисляются в федеральный бюджет в качестве неналоговых доходов
По управляющему органу	Гохран России, Минфин России, Правительство РФ, Президент РФ	Банк России, Правительство РФ
По ограничению цели использования	не ограничена какими-либо иными условиями	ограничена целями деятельности Банка России

По характеристикам золота	слитки из аффинированного золота	стандартные золотые слитки и монеты, изготовленные из золота с пробой металла не ниже 999/1000
По степени открытости данных на официальных сайтах уполномоченных органов по управлению и объемах золотого запаса	отсутствует информация на официальных сайтах Гохрана России и Минфина России	официальный сайт Банка России содержит информацию о размерах золотого запаса и частично об управлении ими

Несмотря на существенные различия в правовом регулировании, понимании, методах и формах управления, можно констатировать, что Госфонд России и золотовалютные (международные) резервы Банка России являются составными элементами золотовалютных резервов РФ, состоят из драгоценных металлов, драгоценных камней, иностранной валюты, СДР, резервной позиции в МВФ и служат финансовой гарантией полноценного и качественного развития Российской Федерации.

В заключение необходимо отметить, что золотовалютные резервы выступают надежной основой обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, являются особым, специфичным объектом правового регулирования финансовой деятельности Российской Федерации, являются признаком суверенности государства, выполняют защитную, компенсационную и стабилизирующую функции и выступают гарантом выполнения государством своих международных обязательств. Кроме того, для золотовалютных резервов РФ характерна двойственность подходов уполномоченных органов к открытости информации о составе и управлении ими.

§ 4.4. Государственные заимствования Российской Федерации

В современных условиях экономической и политической «турбулентности» анализ и исследование проблем правового регулирования государственных заимствований как одного из институтов обеспечения финансовой устойчивости приобретают особую актуальность. «Весь мир живет в долг. Будущие поколения, еще не родившись, уже потенциальные должники. Подавляющее число стран испытывает недостаток собственных ресурсов для осуществления внутренних вложений, покрытия дефицита государственного бюджета, проведения социально-экономических преобразований и выполнения долговых обязательств по внешним заимствованиям»⁸¹⁶. Действительно, любое государство вне зависимости от уровня его экономического развития, от того, в каком состоянии — кризиса или подъема — находится его экономика, постоянно ищет новые источники для покрытия своих расходов, так как собственные ресурсы не всегда достаточны для обеспечения финансирования всех его потребностей.

Государственные заимствования РФ — сложная экономико-правовая категория, являющаяся объектом многочисленных научных дискуссий и исследований. В юридической науке тема государственных заимствований затрагивается многими видными учеными в области не только финансового, но и международного, гражданского и иных отраслей права. Прежде всего важно отметить, что в правовой науке не прекращаются споры о том, к какой отрасли права следует относить регулирование государственных заимствований. Анализируемое правовое явление рассматривается как институт различных отраслей права, в том числе конституционного, финансового, административного, гражданского и международного⁸¹⁷. Однако наиболее интенсивные прения возникают между представителями науки финансового и гражданского права. А. В. Богданова объясняет данное явление тем, что

⁸¹⁶ Саркисянц А. Долговая экономическая система // Бухгалтерия и банки. 2008. № 10.

⁸¹⁷ См., напр.: Хейло Д. Л. Государственный кредит в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук, М., 2001.

государство в процессе финансовой деятельности использует такой инструмент, как кредит, свойственный в большей степени гражданской сфере правоотношений⁸¹⁸. М. Ф. Орлов заметил, что «кредит публичный, или государственный, и кредит частный кроме имени и цели имеют мало подобия»⁸¹⁹. Кроме того, данная мысль прослеживается и в работах известных ученых в сфере финансового права конца XIX — начала XX в., в том числе С. И. Иловайского⁸²⁰, А. А. Исаева⁸²¹, И. Т. Тарасова⁸²², Л. В. Ходского⁸²³. В советском праве преобладающей также была мысль о том, что приоритетное регулирование отношений государственного кредита и государственных заимствований находится в плоскости финансового права⁸²⁴. Так, С. Д. Цыпкин писал, что «отношения, возникающие при выпуске государственных займов, регулируются финансовым правом и существенно отличаются от отношений, возникающих при договоре займа в гражданско-правовом смысле»⁸²⁵. В рамках нашего исследования представляется рациональным и не требующим научного оспаривания рассмотрение государственных заимствований и связанных с ним категорий как финансово-правовых⁸²⁶.

Правовая сущность явления государственных заимствований находит свое выражение как в законодательных положениях (например, БК), так и в

⁸¹⁸ См.: *Богданова А. В.* К вопросу о месте государственного кредита в системе российского права // *Реформы и право*. 2014. № 1.

⁸¹⁹ *Орлов М. Ф.* О государственном кредите // *У истоков финансового права* / под ред. А. Н. Козырина. Т. 1. С. 300.

⁸²⁰ См.: *Иловайский С. И.* Учебник финансового права. 4-е изд. Одесса, 1904. С. 197.

⁸²¹ См.: *Исаев А. А.* Государственный кредит // *Финансы и налоги: очерки теории и политики* / под ред. А. Н. Козырина. Т. 4. С. 393–396.

⁸²² См.: *Тарасов И. Т.* Очерк науки финансового права. С. 345–348.

⁸²³ См.: *Ходский Л. В.* Основы государственного хозяйства : пособие по финансовой науке. 2-е изд., пересмотр. и значительно доп. СПб., 1901. С. 373.

⁸²⁴ См.: *Бесчеревных В. В.* Указ. соч. С. 30; *Гурвич М. А.* Советское финансовое право. М., 1952. С. 222; *Иванов Б. И.* О системе советского финансового права. М., 1967. С. 64; *Финансовое право : учебник для юрид. ин-тов* / под ред. Н. Н. Ровинского. М., 1946.

⁸²⁵ *Цыпкин С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М., 1983. С. 36.

⁸²⁶ Забегая вперед, применительно к вышеуказанным мнениям авторов необходимо пояснить, что в данном исследовании понятия «государственный долг», «государственные заимствования» и «государственный кредит» рассматриваются во взаимной корреляции между собой. Во избежание терминологической неточности считаем необходимым отметить, что понятие «государственный долг» включает в себя государственные заимствования как один из источников его возникновения, тогда как государственные заимствования — более широкий термин по отношению к понятию государственного кредита, о чем будем сказано далее по тексту. Следовательно, в настоящей работе анализируются понятие, сущность, функции и, конечно, значение государственных заимствований на основе научных разработок, касающихся как непосредственно государственных заимствований, так государственного долга и государственного кредита.

юридической доктрине, где они рассматриваются прежде всего как категория финансово-правового регулирования, институт финансового права.

Следует отметить, что изначально, в период зарождения института кредитования, существовали различные (вплоть до диаметрально противоположных) позиции относительно необходимости и целесообразности государственных заимствований. Так, мнения об их неприемлемости даже в самых крайних случаях придерживался Д. Риккардо, а Л. Штейн утверждал их необходимость как элемента каждого высокоразвитого государственного хозяйства. Проблемы, связанные с понятием, сущностью, ролью и значением государственного кредита, неоднократно становились предметом исследований многих ученых дореволюционного периода (М. Алексеенко⁸²⁷, М. И. Боголепов⁸²⁸, Н. Брежский⁸²⁹, И. Горлов⁸³⁰, А. Исаев⁸³¹, П. П. Мигулин⁸³², М. Х. Озеров⁸³³, М. Слуцкий⁸³⁴, В. Н. Твердохлебов⁸³⁵, Л. В. Ходский⁸³⁶, И. И. Янжул⁸³⁷) и современных авторов⁸³⁸.

Выделяют две основные точки зрения по поводу влияния государственного долга на экономический рост, которые сформировались в научной среде за последние 30 лет: 1) государственный долг играет важную роль в ускорении темпов экономического роста, например путем аккумулирования фондов денежных средств с целью инвестирования в инфраструктуру и в человеческий капитал. Осуществляя заимствования, государство может поддержать финансовую систему страны через предоставление дополнительных средств с целью увеличения объемов

⁸²⁷ См.: *Алексеенко М.* Государственный кредит. Харьков, 1872.

⁸²⁸ См.: *Боголепов М. И.* Государственный долг: (К теории государственного кредита) : типологический очерк. СПб., 1910.

⁸²⁹ См.: *Брежский Н.* Государственные долги России. СПб., 1884.

⁸³⁰ См.: *Горлов И.* Теория финансов. Казань, 1841.

⁸³¹ См.: *Исаев А.* Государственный кредит. Ярославль, 1886.

⁸³² См.: *Мигулин П. П.* Русский государственный кредит. М., 1899.

⁸³³ См.: *Озеров И. Х.* Основы финансовой науки. Рига, 1923.

⁸³⁴ См.: *Слуцкий М.* Государственный кредит // Популярная лекция по финансовому праву. СПб., 1902.

⁸³⁵ См.: *Твердохлебов В. Н.* Государственный долг. Л., 1924.

⁸³⁶ См.: *Ходский Л.* Государственный кредит // Основы государственного хозяйства. СПб., 1894.

⁸³⁷ См.: *Янжул И. И.* Финансовая наука. М., 1904.

⁸³⁸ См.: *Соловова Е. В.* Публичный кредит как институт финансового права на примере Российской Федерации и США : монография. М. : Проспект, 2015; *Покачалова Е. В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007; *Богданова А. В.* К вопросу о месте государственного кредита в системе российского права и др.

кредитования либо самостоятельно осуществлять эти операции и даже может помочь выжить финансовой системе в кризисный период; 2) излишний объем государственного долга может привести к негативному влиянию на процесс формирования капитала в стране вследствие увеличения долгосрочных процентных ставок, ускорению темпов инфляции, а также к возникновению «эффекта вытеснения» частных инвестиций, что, в свою очередь, замедлит темпы роста производительности. Высокая долговая нагрузка может также оказать отрицательное воздействие на фискальную устойчивость в стране и значительно сократить темпы развития экономики и роста национального благосостояния⁸³⁹.

Так, к негативным характеристикам государственных заимствований можно отнести то, что: 1) они отвлекают сбережения от частных инвестиций и таким образом тормозят долгосрочный рост; привлекая большое количество средств из экономики, государство тем самым ограничивает возможности для инвестирования у хозяйствующих субъектов; 2) одно из самых негативных последствий долгового финансирования — невосполнимая потеря налогов, расходуемых на обслуживание долга. Когда налоги уходят за границу в виде процентов — налицо прямой вычет из национального богатства⁸⁴⁰; 3) при наличии большого государственного долга возникает необходимость его обслуживания, уплаты по нему процентов, что чрезмерно отвлекает государственные ресурсы от финансирования задач и функций государства; 4) в условиях преобладания среди государственных заимствований внешних займов возможно попадание государства в чрезмерную зависимость от состояния мировой экономической конъюнктуры и возникновение рисков (угроз) потери (полной или частичной) государством своего финансового суверенитета.

При этом следует заметить, что на современном этапе развития публичной финансовой деятельности государственные заимствования рассматриваются в

⁸³⁹ См.: *Kutivadze N.* Public debt, domestic and external financing, and economic growth // Departmental WP. 2012. № 12. P. 1–35.

⁸⁴⁰ См.: *Дмитриев В. А.* Внешние заимствования государств: теоретический, практический и региональный аспекты // Деньги и кредит. 2006. № 10.

большей степени как необходимый, но в целом позитивный элемент. В частности, актуальной представляется позиция Е. В. Покачаловой, отметившей, что «механизм использования государством публичного кредита и долговых обязательств, наряду с такими финансовыми рычагами, как цены, налоги, денежная эмиссия, не является свидетельством деструктивного развития экономики страны, а наоборот, выступает как неотъемлемый атрибут развитой, эффективной хозяйствующей экономики и высокого уровня жизни граждан»⁸⁴¹. Однако и в данном случае стоит сделать оговорку, что «кредитом же государство должно пользоваться осторожно: если оно будет кредитоваться постоянно для покрытия текущих расходов, то оно может потерять кредит или дойти до того, что все доходы пойдут на плату процентов по займам. Следовательно, чтобы избежать такого результата, государство должно составить правильный план расходов, рассортировать свои потребности по степени необходимости их»⁸⁴².

Государственные заимствования (как внутренние, так и внешние) в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости государства обусловлены экономико-политическим уровнем его развития и выступают важнейшим источником привлечения дополнительных доходов бюджета в условиях возможных рисков и угроз. Еще в 1910 г. М. И. Боголепов отметил, что в истории развития «государств всех времен и народов слишком часто встречались такие моменты, когда единственным выходом из затруднительного положения оказывалось обращение к кредиту в той или иной форме»⁸⁴³. По справедливому мнению молодого ученого Е. В. Солововой, привлечение и эффективное управление заемными средствами сказываются на благополучии всего государства, его финансовой устойчивости и должно свидетельствовать о необходимости оптимизации как долговой политики страны⁸⁴⁴, так и законодательства в данной сфере⁸⁴⁵. Основными причинами

⁸⁴¹ Покачалова Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права. С. 3.

⁸⁴² Лебедев В. А. Указ. соч. С. 130–131.

⁸⁴³ Боголепов М. И. Государственный долг: (К теории государственного кредита). С. 5.

⁸⁴⁴ О важности ведения ответственной долговой политики государства свидетельствует тот факт, что новая редакция БК вводит новое понятие — «долговая устойчивость». Данный режим характеризует состояние долга субъекта РФ или муниципального образования. Оценка состояния долговой устойчивости субъекта РФ

обращения государства к заимствованиям, как отмечает М. И. Боголепов, являются войны, стихийные бедствия, государственное предпринимательство, рост иностранных капиталов, социальная политика государства⁸⁴⁶. Как видим, ряд из перечисленных оснований носит чрезвычайный характер и является риском для устойчивого финансирования необходимых обязательств государства, требующего немедленного изыскания дополнительных доходов, осуществляемых предположительно в форме государственных заимствований. Следует отметить тонкую корреляцию между государственными заимствованиями и иными источниками обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Так, например, в связи с сохраняющейся зависимостью федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры и достаточно высоким уровнем рисков для формирования бюджетов всей бюджетной системы РФ требуется более жесткое ограничение объема государственных заимствований. Как отмечено в Докладе о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2014 год и плановый период 2015–2017 годов, в целом политика государственных заимствований будет исходить из необходимости поддержания на приемлемом уровне объема государственного долга Российской Федерации. Такой подход обеспечит устойчивость федерального бюджета, поскольку позволит в случае внешних шоков несколько увеличить в целях покрытия дефицита федерального бюджета объем государственного долга Российской Федерации (в основном за счет внешних заимствований) при сохранении контролируемых уровня долговой нагрузки и структуры обязательств. В результате этого основным итогом осуществления долговой политики является поддержание устойчивости бюджета и при неблагоприятном изменении внешнеэкономической конъюнктуры обеспечение сохранности

(муниципального образования) осуществляется Минфином России (финансовым органом субъекта РФ) в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, с использованием определенных показателей. В зависимости от состояния долговой устойчивости субъект РФ (муниципальное образование) может относиться Минфином России (финансовыми органами субъектов РФ) к одной из следующих групп заемщиков: с высоким, средним и низким уровнем долговой устойчивости.

⁸⁴⁵ См.: Соловова Е.В. Указ. соч. С. 4.

⁸⁴⁶ См.: Боголепов М. И. Основные причины нарастания государственных долгов. СПб., 1910. С. 8–10.

средств Резервного фонда и ФНБ. В то же время бюджетным законодательством предусматривается возможность использования средств Резервного фонда на досрочное погашение государственного долга Российской Федерации на условиях, установленных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период (ст. 96.9 БК). Помимо этого, в условиях финансовой устойчивости государства доходы, фактически полученные при исполнении федерального бюджета сверх утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год и на плановый период общего объема доходов (без учета дополнительных нефтегазовых доходов и доходов от управления средствами Резервного фонда и ФНБ), могут направляться Минфином России без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и на плановый период на замещение государственных заимствований, погашение государственного долга Российской Федерации (ст. 232 БК).

Основное преимущество государственных заимствований, отличающее их от иных источников финансовой устойчивости, задействованных в условиях кризисных и чрезвычайных ситуаций, для которых «нельзя точно предсказать ни время их наступления, ни продолжительность существования, ни размеры расходов, которые они причинят государству»⁸⁴⁷ (например, в отличие от приватизации, повышения налогов и т. д.), заключается в возможности их привлечения в максимально короткие сроки и в достаточно большом объеме⁸⁴⁸. В то же время особенностью государственных заимствований, также отличающей их от иных источников обеспечения финансовой устойчивости, выступает необходимость их возврата. Так, доходы бюджета, золотовалютные резервы и т. д. являются собственностью Российской Федерации и расходуются

⁸⁴⁷ *Исаев А. А.* Государственный кредит // *Финансы и налоги: очерки теории и политики* / под ред. А. Н. Козырина. Т. 4. С. 387.

⁸⁴⁸ Предельные величины государственного долга устанавливаются ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете. Так, например, верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации на 1 января 2017 г. определен в сумме 55,1 млрд дол. США, или 50,1 млрд евро; верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2017 г. определен в сумме 8 817 760 927,5 тыс. руб. (ст. 1 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год»).

государством в удобное для него время и не подлежат возврату субъекту (-ам), предоставившему (-им) их (при наличии таковых). Что касается заимствований, то они подлежат возврату по истечении срока, предусмотренного договором, характеризуются обязательной принадлежностью к какому-либо субъекту, который обладает правом требования суммы заимствования в случае ее невозврата, и обеспечиваются всем принадлежащим Российской Федерации имуществом, в том числе и иными источниками, обеспечивающими финансовую устойчивость Российской Федерации, в первую очередь средствами бюджета, а также золотовалютными резервами.

В границах нашего исследования государственные заимствования рассматриваются в большей степени как источник обеспечения финансовой устойчивости в рамках привлечения дополнительных доходов для финансирования чрезвычайных расходных обязательств при покрытии дефицита бюджета в целях обеспечения сбалансированности бюджета. При этом мы не умаем роли и значения государственных заимствований в качестве источника финансирования запланированных расходов бюджета (например, для погашения уже существующих долговых обязательств).

Как уже было отмечено ранее, нарушение сбалансированности бюджета посредством образования дефицита бюджета существенно снижает возможность равномерного и прогрессивного развития экономики, ее рост, замедляет внедрение важных для государства инфраструктурных объектов, препятствует эффективной и быстрой реализации приоритетных национальных проектов и нарушает ключевой для финансовой устойчивости принцип бюджетной системы РФ — принцип сбалансированности бюджета. Именно поэтому каждое государство, в том числе и Российская Федерация, постоянно изыскивает новые источники финансирования дефицита бюджета. Для обеспечения финансовой устойчивости и покрытия бюджетного дефицита государство может использовать различные финансовые инструменты, такие, как налоги, необеспеченная эмиссия, использование собственных активов (денежные средства, материальные запасы, движимое и недвижимое

имущество), задействование финансовых резервов, а также и государственные заимствования.

Государственные заимствования являются наиболее удобным (оперативным) способом формирования дополнительных финансовых ресурсов государства в период различных вызовов (кризисов, рисков, угроз) в целях обеспечения финансовой устойчивости без значительных затрат в текущем периоде. Как верно указывает В. А. Лебедев, «принципом государственного хозяйства должно служить правило — доходы должны быть приноровлены к расходам, потому что известные необходимые потребности непременно должны быть удовлетворены и для этого должны быть найдены средства. Так что свыше ему необходимого государство не должно брать из общей суммы народного дохода. Если для удовлетворения этих потребностей не будет достаточно средств, то государство может обратиться к кредиту и на будущие поколения разложить расходы текущей эпохи»⁸⁴⁹. Еще К. Маркс, раскрывая сущность кредита, отмечал их обременительный характер для будущих поколений: «...государственный кредит — это взятые наперед налоги»⁸⁵⁰. Использование государственных заимствований как источника обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации позволяет: во-первых, резко не увеличивать фискальную нагрузку на граждан; во-вторых, получить единовременно денежные средства для крупных инвестиционных, модернизационных, а также социальных проектов, заложенных в расходные обязательства бюджета, исполнение которых может быть невозможно в силу дефицита данного бюджета. Помимо указанного, государственные заимствования, осуществляемые в разумных масштабах и рационально управляемые, являются гарантией возможности обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Безусловно, предназначение государственных заимствований состоит не только в том, чтобы обеспечивать сбалансированность бюджета.

⁸⁴⁹ Лебедев В. А. Указ. соч. С. 132.

⁸⁵⁰ Маркс К., Энгельс Ф. Указ. соч. Т. 23, т. 1 «Капитал». М., 1960. С. 766.

Государственные заимствования являются также важным инструментом управления рыночными процессами, в том числе они влияют на поддержание конкуренции в стране, темпы инфляции, уровень ВВП, параметры долговой нагрузки. Данные утверждения подтверждаются исследованиями как специалистов в области права⁸⁵¹, так и экономистов⁸⁵².

Говоря о понятии и сущности государственных заимствований, прежде всего важно указать, что данное явление необходимо рассматривать с двух сторон. С одной стороны, государственные заимствования — это законодательно установленное понятие, его характеристики и условия образования — важные правовые категории. Соответственно, без рассмотрения правовой сущности государственных заимствований их анализ не представляется возможным. С другой стороны, государственные заимствования имеют экономические предпосылки образования и использования, а также финансовое, материальное содержание и его взаимосвязь с экономической наукой также очевидна и неоспорима. Таким образом, государственные заимствования характеризуются как экономико-правовое явление, для полноценного исследования которого важно проведение анализа его понимания и сущности как в аспекте законодательства, так и с позиции юридической и экономической науки.

Двойственная (экономико-правовая) природа государственных заимствований подтверждается и не оспаривается существующими доктринальными разработками. Так, говоря о публичном долге, Е. В. Покачалова утверждает, что это финансово-правовая категория, базирующаяся на экономическом содержании публичного (государственного и муниципального) кредита, представляющая юридическую форму финансового обязательства публично-территориального образования⁸⁵³. Кроме того, данный автор указывает на различную интерпретацию публичного долга у экономистов

⁸⁵¹ См.: Покачалова Е. В. Публичный кредит и публичный долг в составе элементов финансовой системы России и понятийно-категорийного аппарата финансового права // Финансовое право. 2010. № 4.

⁸⁵² См.: Дмитриев В. А. Указ. соч.

⁸⁵³ См.: Покачалова Е. В. Публичный кредит и публичный долг в составе элементов финансовой системы России ...; *Ее же*. Публичный (государственный, муниципальный) и частный (банковский) кредит как элемент финансовой системы и сфера императивного влияния государства // Банковское право. 2011. № 4.

и юристов, говоря, что экономисты делают основной акцент на материальном содержании этой категории, а для юристов главным является обязательственный аспект публичных долговых отношений⁸⁵⁴. А. В. Богданова в своих исследованиях также уделяет первостепенное внимание экономико-юридической сущности государственных заимствований. В частности, она отмечает, что этот подход обусловлен тем, что экономическая природа отношений всегда накладывает определенный отпечаток на складывающиеся правоотношения, поскольку право, по сути, опосредует происходящие в обществе процессы⁸⁵⁵.

Основываясь на вышеизложенных позициях понимания государственных заимствований как симбиоза экономико-правовых свойств, остановимся на основных сущностных характеристиках как с правовой, так и с экономической точек зрения. Прежде всего исследование государственных заимствований проводится через призму понятий государственного долга, государственного кредита и выпуска государственных ценных бумаг. Так, проведя анализ понятий государственного долга, государственных заимствований, государственного кредита, Д. Р. Тутаева приходит к выводу, что «данные категории вытекают одна из другой. В частности, кредит и заимствования ведут к образованию долговых обязательств, которые, в свою очередь, формируясь с учетом процентов и срока займа, образуют общий объем государственного долга страны»⁸⁵⁶. Данное утверждение еще раз подтверждает невозможность рассмотрения указанных понятий в отрыве друг от друга.

Вопрос изучения понятий «государственный долг», «государственные заимствования», «государственный кредит» как экономических явлений всегда был интересен ученым. В экономической литературе приводится огромное количество определений исследуемых категорий, анализируются их признаки и функции. Так, например, В. Г. Попова считает, что «государственный долг —

⁸⁵⁴ См.: Покачалова Е. В. Публичный кредит и публичные долг в составе элементов финансовой системы России ...

⁸⁵⁵ См.: Богданова А. В. К вопросу о месте государственного кредита в системе российского права.

⁸⁵⁶ Тутаева Д. Р. Государственные внутренние заимствования как фактор экономической динамики : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2008. С. 10.

это сумма задолженностей по выпущенным и непогашенным долговым обязательствам государства, включая начисленные по ним проценты»⁸⁵⁷. К. Р. Макконнелл и С. Л. Брю приводят следующее определение государственного долга: «это общая сумма всех дефицитов и положительных сальдо федерального бюджета, накопленная за всю историю страны»⁸⁵⁸. По мнению А. А. Кумыкова, государственный долг по своему содержанию «как экономическая категория представляет собой задолженность государственных органов, направленная на разрешение противоречий между общими экономическими и социальными потребностями страны и бюджетными возможностями на основе займов денежных средств у частных лиц, институтов негосударственного сектора и иностранных государств»⁸⁵⁹. Д. Р. Тутаева характеризует государственный долг как весьма многоплановую и широкую категорию и отмечает, что при рассмотрении ее с финансово-экономической, политической и социальной сторон полного и исчерпывающего определения дать невозможно⁸⁶⁰. Таким образом, ученые-экономисты прежде всего указывают на материальное содержание, финансовую сущность государственных заимствований, что абсолютно не противоречит правовому наполнению этого понятия.

Говоря о государственных займах как о правовом явлении, следует констатировать наличие законодательной фиксации понятийного ряда в данной области правового регулирования, признаки и механизм их реализации. Так, БК в ст. 103 определяет государственные заимствования РФ как «государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты

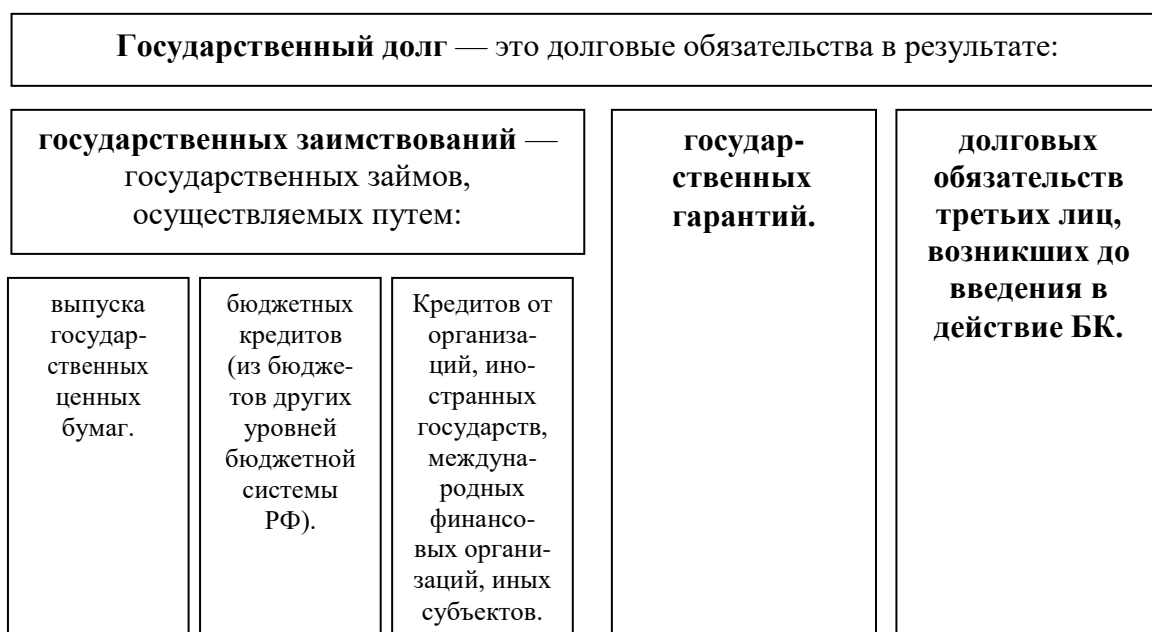
⁸⁵⁷ *Попова В. Г.* Государственный кредит и государственный долг : учеб. пособие / РГЭУ «РИНХ». Ростов н/Д, 2004. С. 47.

⁸⁵⁸ *Макконнелл К. Р., Брю С. Л.* Экономикс: принципы, проблемы и политика / пер. с 13-го англ. изд. М. : ИНФРА-М, 1999. С. 392.

⁸⁵⁹ *Кумыков А. А.* Государственный долг: экономическая природа и место в хозяйственном механизме : дис. ... д-ра экон. наук. М., 2003. С. 38.

⁸⁶⁰ См.: *Тутаева Д. Р.* Государственные внутренние заимствования как фактор экономической динамики : дис. ... канд. экон. наук. М., 2008.

(заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации». Согласно данному определению государственные заимствования могут осуществляться в двух формах — в форме выпуска государственных ценных бумаг и в форме кредитов, привлекаемых их различными источниками. Кроме этого, в соответствии с БК, ежегодно утверждаются программы государственных внешних и внутренних заимствований Российской Федерации. Они являются приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период (ст. 108–110.1 БК). Учет и регистрация долговых обязательств, возникающих в связи с осуществлением государственных заимствований, проводятся в государственных долговых книгах внутреннего и внешнего долга, ведение которых возложено на Минфин России (ст. 120, 121 БК). Резюмируя вышесказанное, схематично можно представить следующую систему соотношения понятий «государственный долг», «государственные заимствования» и «государственный кредит»:



Таким образом, государственные заимствования Российской Федерации могут быть осуществлены либо в форме выпуска государственных ценных бумаг, либо в форме бюджетных кредитов, привлекаемых из бюджетов

субъектов РФ и (или) муниципальных образований, либо в форме кредитов от организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций и иных субъектов.

Как показывает практика, подавляющую долю государственных заимствований Российской Федерации составляют государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг. По справедливому замечанию Э. Х. Махмутовой, рынок государственных долговых ценных бумаг является исключительно важным элементом экономической структуры страны с рыночной экономикой⁸⁶¹. Исходя из положений действующего законодательства РФ государственные и муниципальные ценные бумаги в России могут быть эмитированы только в виде облигаций⁸⁶². Отношения, связанные с процедурой эмиссии государственных ценных бумаг, в силу прямого указания законодателя в ч. 3 ст. 114 БК регулируются положениями Федерального закона от 29.07.1998 № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»⁸⁶³. Анализ положений данного акта позволяет выделить этапы возникновения обязательств Российской Федерации по государственным ценным бумагам. Так, необходимо осуществить совокупность следующих действий: 1) утверждение высшим исполнительным органом государственной власти генеральных условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг в форме нормативного правового акта; 2) принятие эмитентом в виде нормативного правового акта документа, содержащего условия эмиссии и обращения государственных ценных бумаг; 3) государственная регистрация условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг; 4) принятие эмитентом решения о выпуске государственных ценных бумаг. При этом возникновение обязательств по

⁸⁶¹ См.: Махмутова Э. Х. Государственный кредит в Российской Федерации // Проблемы правового регулирования и перспективы развития. М., 2004. С. 61.

⁸⁶² Подробнее см.: Богданова А. В. Решение об эмиссии выпуска и отчет об итогах эмиссии государственных или муниципальных ценных бумаг: научно-практический комментарий к статьям 11 и 11.1 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» // Публично-правовые исследования. 2013. № 1. С. 55–86.

⁸⁶³ См.: СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3814. Новая редакция БК предполагает включение в него раздела, посвященного государственным ценным бумагам.

государственным ценным бумагам ограничено такими установленными БК параметрами, как верхний предел государственного долга Российской Федерации, предельный объем государственных заимствований Российской Федерации, предельный объем расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации, условия программы государственных заимствований Российской Федерации. Следует отметить, что данные параметры не являются постоянными и подлежат ежегодной корректировке (изменению) федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год и период⁸⁶⁴.

Говоря о бюджетных кредитах, привлекаемых из бюджетов субъектов РФ и (или) муниципальных образований, следует заметить, что данная форма заимствования, несмотря на то что она предусмотрена бюджетным законодательством РФ, не применяется на практике. Это обусловлено особенностями бюджетной системы РФ, в которой направление бюджетных средств, осуществляемых в рамках межбюджетных отношений, в современных реалиях происходит фактически сверху вниз в связи с централизацией основных доходов в составе федерального бюджета и недостаточностью собственных доходных источников бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

Заимствования в форме кредитов от организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций⁸⁶⁵ и иных субъектов, как правило,

⁸⁶⁴ О структуре государственного внутреннего долга Российской Федерации подробнее см.: Структура долга // Минфин России : сайт. URL: http://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/internal/structure/# (дата обращения: 09.05.2016).

⁸⁶⁵ Международные финансовые организации — это межгосударственные финансовые институты, специализирующиеся на кредитовании и других финансовых операциях в соответствии с уставами, утвержденными странами-членами. К ним относятся: МВФ — ведущая международная валютно-финансовая организация, учрежденная в 1944 г. в результате Бреттон-Вудских соглашений с целью поддержания стабильности международной валютной системы и снижения торговых и валютных барьеров между странами МВФ координирует международное сотрудничество в валютно-финансовой сфере, финансирует страны-члены и консультирует их по различным экономическим вопросам, выпускает СДР. Ресурсы МВФ состоят из взносов стран-членов и рыночных заимствований; 2) Международный банк реконструкции и развития — международная финансовая организация, учрежденная в результате Бреттон-Вудской конференции в 1944 г. Первоначально МБРР ориентировался на восстановление экономики стран Западной Европы, а сегодня главным образом кредитует развивающиеся государства на рыночных условиях под правительственные гарантии; не конкурирует с коммерческими банками и аккумулирует свои ресурсы путем выпуска долгосрочных облигаций. Группа МБРР включает также Международную финансовую корпорацию, Международную ассоциацию развития, Многостороннее агентство гарантий по инвестициям и другие международные финансовые организации; 3) Лондонский клуб — неинституционализированное объединение

образуют внешний долг Российской Федерации и могут формироваться за счет кредитов с формированием задолженности перед официальными двусторонними кредиторами — нечленами Парижского клуба (на 25 февраля 2016 г. задолженность перед данной группой кредиторов составляет в эквиваленте 739,1 млн евро); перед официальными двусторонними кредиторами — бывшими странами СЭВ (в эквиваленте 383,8 млн евро); перед официальными многосторонними кредиторами (в эквиваленте 883,7 млн евро)⁸⁶⁶.

В целях лучшего понимания структуры государственных заимствований целесообразным представляется провести их классификацию. По справедливому мнению Д. С. Зуева, к государственным заимствованиям различными исследователями-экономистами применяется классификация по ряду признаков, к которым относятся валюта и место нахождения кредитора, организационно-правовой статус кредитора, способ обращения и размещения займов, срок заимствований, государственный уровень эмитента долга, форма выплаты дохода, способ определения дохода, вид оформления, направления использования заимствований, характер расходов, форма и степень обеспечения долговых обязательств, обязательность выполнения, способ погашения и обслуживания, держатели государственных ценных бумаг⁸⁶⁷. В нашем случае можно провести классификацию по следующим критериям систематизации: 1) в зависимости от валюты долга (в соответствии с БК): внутренние, по которым возникают долговые обязательства в валюте РФ; внешние, по которым возникают долговые обязательства, выраженные в

коммерческих банков-кредиторов, созданное для переговоров с официальными заемщиками (в случае России объединяет свыше 600 банков, деятельность которых координируется Банковским консультационным комитетом во главе с Дойче банком); 4) Парижский клуб — неинституционализированное объединение стран-кредиторов (Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Нидерланды, Норвегия, Россия, США, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Япония), созданное в 1956 г. для обсуждения и урегулирования проблем задолженности суверенных государств; Россия — член Парижского клуба с 1997 г. (см.: Глоссарий // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: http://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/external/glossary/#ixzz41HPxzYSJ (дата обращения: 09.05.2016).

⁸⁶⁶ См.: Структура государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на 1 февраля 2016 года // Минфин России : офиц. сайт. URL: http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/external/structure/##ixzz48Hsg4pnO (дата обращения: 09.05.2016).

⁸⁶⁷ См.: Зуев Д. С. Государственный долг в системе экономических и бюджетных отношений // Инициативы XXI века. 2010. № 4. С. 65–68.

иностранной валюте; 2) в зависимости от срочности погашения (в соответствии с БК РФ): краткосрочные (менее одного года); среднесрочные (от одного года до шести лет); долгосрочные (от шести до 30 лет включительно); 3) в зависимости от заемщика и уровня бюджетной системы: федеральные (заемщик — Российская Федерация); региональные (заемщик — субъект РФ); муниципальные (заемщик — муниципальное образование РФ); 4) в зависимости от кредиторов в отношении государственных ценных бумаг: реализуемые только среди физических лиц; реализуемые только среди юридических лиц; универсальные, т. е. размещающиеся как среди физических, так и юридических лиц; специальные, предназначенные к размещению в государственных органах, учреждениях, фондах; 5) по способу обращения на рынке (прежде всего в отношении государственных ценных бумаг): рыночные (их финансовые инструменты свободно продаются и покупаются); нерыночные (не могут свободно менять владельцев и не подлежат обращению на рынке ценных бумаг, выпускаются государством под строго определенный круг инвесторов); 6) по методам размещения: добровольные; принудительные (редкие случаи, когда государственные заимствования размещаются согласно постановлению правительства и предусматривают ответственность за уклонение от подписки).

Выше перечислены основные виды государственных заимствований, однако данный перечень не является исчерпывающим и может быть расширен в зависимости от развития законодательства и глубины научных исследований в данной сфере.

Возвращаясь к вопросам управления государственными заимствованиями, отметим, что именно управление представляет собой одну из ключевых проблем при привлечении государством заемных ресурсов для обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Правоотношения в сфере государственного долга, привлечения государственных заимствований сталкиваются с проблемой необходимости управления ими, установления определенных правил и условий реализации. Так, например, М. М. Прошунин

определяет управление государственным долгом как «финансовую деятельность законодательных и исполнительных органов государственной власти и уполномоченных ими организаций по финансовому прогнозированию, планированию, проведению финансовых долговых операций, финансовому учету и контролю государственного долга»⁸⁶⁸. «Управление государственным долгом — это совокупность мероприятий, реализуемых государственными структурами, по выполнению обязательств, возникающих из государственных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, других обязательств в соответствии с видами долговых обязательств, принятых на себя РФ или субъектом РФ»⁸⁶⁹, — резюмируют Ю. С. Долганова и С. Ю. Уксусова. В настоящее время уполномоченные органы обладают значительным количеством методов управления государственным долгом, а также государственными заимствованиями. К основным методам относятся: рефинансирование; новация; унификация; конверсия; консолидация; отсрочка погашения займов; аннулирование; реструктуризация; списание долга путем сокращения суммы основного долга; секьюритизация (обмен долгов на облигации); обмен облигаций по регрессивному соотношению; досрочное погашение⁸⁷⁰.

В целях повышения эффективности использования государственных заимствований для обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации некоторыми учеными предлагается не только оценивать необходимость и эффективность государственных заимствований, но и

⁸⁶⁸ Прошунин М. М. Финансово-правовые аспекты управления государственным долгом РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 3.

⁸⁶⁹ Долганова Ю. С., Уксусова С. Ю. Дискуссионные вопросы управления государственным долгом // Известия УрГЭУ. 2011. № 3 (35). С. 97.

⁸⁷⁰ В рамках обозначенной нами проблематики проведение детального анализа указанных методов не предполагается. Подробнее об их содержании подробнее см., напр.: Бабич И. В. Методы управления государственным долгом // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2011. № 5. С. 120–122; Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 1999. С. 473 (автор главы — Е. В. Покачалова); Финансы : учебник для вузов / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. М., 2000. С. 125; Кротова Н. И. Теоретические проблемы совершенствования функций органов государственной власти в области управления государственным долгом // Бизнес в законе. 2009. № 4. С. 156–157; Покачалова Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права. С. 26–27; Прошунин М. М. Указ. соч.; Сорокин Д. Ю., Зарипов И. А., Петров А. В. Государственный долг: механизм управления, мировой опыт и российская специфика. М. : Современная экономика и право, 2015; Иванова Е. Е. Управление государственным внешним долгом Российской Федерации: правовые аспекты. Подготовлено для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2004 и др.

возможные риски их реализации, а также обеспечить контроль за расходованием выделяемых средств⁸⁷¹. На обязательность осуществления надлежащего контроля за действующим механизмом государственных заимствований, «оценивая возникающие финансовые риски и потенциальный экономический результат», обращают свое внимание также О. Н. Осипова и К. Е. Ключкин⁸⁷². Кроме того, вопросы оценки эффективности использования государственных заимствований и их контроля анализируются в работах А. В. Богдановой⁸⁷³, Ю. А. Крохиной⁸⁷⁴, А. Н. Саунина⁸⁷⁵ и других ученых. Актуальность и обязательность контрольных мероприятий в отношении государственных заимствований находит свое подтверждение и в официальных актах. Так, например, стандарт «СГА 203. Последующий контроль за исполнением федерального бюджета», регламентирующий порядок проведения последующего контроля за исполнением федерального бюджета, предусматривает, что при осуществлении последующего контроля за исполнением федерального бюджета необходимо провести проверку и анализ состояния государственного долга Российской Федерации и долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией. Более того, в данном стандарте предусмотрены объем и глубина контрольных мероприятий. Так, например, проверка должна предусматривать: проверку и анализ объема и структуры государственного долга Российской Федерации за отчетный финансовый год, сопоставление достигнутых показателей объема государственного внутреннего и внешнего долга с установленными законом о федеральном бюджете предельными значениями государственного внутреннего и внешнего долга; проверку обоснованности

⁸⁷¹ См.: *Макаренко И. В.* Государственные заимствования на службе модернизации российской экономики // *Деньги и кредит*. 2010. № 9. С. 36–39.

⁸⁷² См.: *Осипова О. Н., Ключкин К. Е.* Проблемы теории и практики бюджетных заимствований в Российской Федерации // *Современные наукоемкие технологии*. Регион. прил. 2013. № 2 (34). С. 77–84.

⁸⁷³ См.: *Богданова А. В.* Актуальные проблемы осуществления внешнего государственного контроля за состоянием и управлением государственным долгом субъекта Российской Федерации // *Финансовое право*. 2012. № 6.

⁸⁷⁴ См.: *Крохина Ю. А.* Государственный долг Российской Федерации в условиях финансового кризиса: вопросы аудита эффективности // *Финансовое право*. 2010. № 3.

⁸⁷⁵ См.: *Саунин А. Н.* Аудит эффективности использования государственных средств: вопросы теории и практики. М., 2005. С. 116–129.

показателей объема и структуры государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации по состоянию на 1 января отчетного финансового года и на 1 января года, следующего за отчетным финансовым годом; проверку и анализ исполнения программ государственных гарантий Российской Федерации в валюте РФ и в иностранной валюте; проверку и анализ изменения объема и структуры долга иностранных государств и иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, динамики объемов просроченной задолженности, приведение перечней иностранных государств, осуществивших в отчетном финансовом году погашение задолженности перед Российской Федерацией, а также имеющих по состоянию на конец отчетного финансового года задолженность перед Российской Федерацией (см. стандарт «СГА 203. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета»).

Можно отметить, что грамотное, рациональное и ответственное привлечение заемных средств РФ и их использование — основная задача государства как в период стабилизации и подъема экономики, так и в условиях финансовой неустойчивости. В соответствии с общими постулатами экономической теории важнейшее условие для достижения качественного роста экономики любого государства — принятие публичными органами власти стратегических и тактических решений на основании взвешенной и хорошо продуманной финансовой (в том числе долговой) политики. Проведение единой, последовательной, рациональной долговой политики и построение эффективной системы управления государственными заимствованиями способствуют правильному распределению финансовых ресурсов страны. Как отмечает А. П. Вавилов, «жить исключительно за счет заемных средств невозможно, однако суверенные заимствования играют исключительно важную роль в обеспечении экономического роста, что ставит задачу построения оптимальной системы управления госдолгом в разряд первоначальных»⁸⁷⁶. До 2013 г. включительно ежегодно Президент РФ

⁸⁷⁶ Вавилов А. П. Государственный долг: уроки кризиса и принципы управления. М., 2001. С. 258.

направлял бюджетные послания Федеральному Собранию РФ, которые помимо прочего также содержали основные стратегические направления финансово-правовой политики в сфере привлечения государственных заимствований. На сегодняшний день положения долговой политики России отражаются в основных направлениях бюджетной политики на текущий год и на плановый период в два года. Наличие в Основных направлениях отдельного пункта, посвященного управлению государственным долгом, в том числе государственными заимствованиями, свидетельствует о значимости и важности данного экономико-правового института для страны. Так, например, в Основных направлениях на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов указывается такая цель в сфере бюджетной политики, как «повышение эффективности управления государственным долгом», включающая в себя в том числе следующие основные задачи: поддержание умеренной долговой нагрузки; снижение расходов на обслуживание государственного долга; развитие внутреннего рынка капитала; поддержание высокой ликвидности рынка облигаций федерального займа; переход к активным операциям по управлению государственным долгом для целенаправленного воздействия на его объем и структуру; дальнейшие инфраструктурные изменения в целях создания наиболее комфортных условий для инвесторов; обеспечение регулярного, диверсифицированного по срокам предложения государственных облигаций; повышение прозрачности государственной заемной политики (см. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов).

Таким образом, для обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации посредством государственных заимствований необходимы скоординированная, грамотная, структурированная, единая и эффективная (результативная и продуктивная) долговая политика государства и качественный механизм ее реализации⁸⁷⁷.

⁸⁷⁷ Определенным критерием успешности проведения долговой политики являются кредитные рейтинги государств. Так, например, с 1996 г. Минфин России от имени Правительства РФ привлекает внимание трех ведущих международных рейтинговых агентств — *Fitch Ratings Ltd.*, *Moody's Investors Service* и *Standard &*

Говоря о роли и значении государственных заимствований в системе источников обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, отметим, что наиболее ярко они проявляются в функциях. Анализ исследований, посвященных государственным заимствованиям и связанных с ними категорий⁸⁷⁸, позволяет выделить следующие их функции: 1) обеспечительная (стабилизирующая), проявляющаяся в обеспечении сбалансированности бюджета посредством покрытия дефицита бюджета и, соответственно, служащая средством обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Основываясь на анализе бюджетного законодательства РФ, можно с уверенностью констатировать, что данная функция является основной; 2) распределительная, заключающаяся в перераспределении материальных ресурсов в соответствии с потребностями экономической и социальной сфер жизни общества. Как указывает А. К. Саркисов, при помощи кредита происходит перераспределение денежных средств, это позволяет использовать временно свободные денежные средства, а также дает возможность сократить издержки денежного обращения⁸⁷⁹. Распределительную функцию государственного долга выделяют также Э. Х. Махмутова⁸⁸⁰, М. В. Карасева⁸⁸¹ и другие исследователи; 3) регулирующая (развивающая), позволяющая воздействовать на сложившуюся экономическую ситуацию, в том числе воздействовать на состояние денежного обращения, регулировать рынок капитала, влиять на развитие производственных мощностей, инвестирование, занятость населения и др.; 4) заместительная, представляющая собой взаимозамещение обязательных платежей в бюджет. С помощью

Poors's Credit Market Services Europe Limited — по присвоению суверенных кредитных рейтингов РФ и рейтингов государственных долговых инструментов РФ и наблюдению за ними. В настоящее время более чем 100 стран мира имеют рейтинги от этих трех агентств одновременно. Их деятельность по присвоению государствам рейтингов обеспечивает инвестиционному сообществу полноту, разносторонность и адекватность оценки платежеспособности страны, способствует расширению инвесторской базы, являясь обязательным условием, определяющим возможность осуществления рядом групп инвесторов вложений в ценные бумаги эмитентов (см. доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2014 год и плановый период 2015–2017 годов).

⁸⁷⁸ См., напр.: Зуев Д. С. Указ. соч. С. 65–68; Дмитриев В. А. Указ. соч. и др.

⁸⁷⁹ См.: Саркисов А. К. Финансово-правовое регулирование государственного кредита в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 1.

⁸⁸⁰ См.: Махмутова Э. Х. Указ. соч.

⁸⁸¹ См.: Финансовое право : учебник / отв.ред. М. В. Карасева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 487.

использования государственных заимствований государство имеет возможность перераспределить налоговое бремя более равномерно во времени и не увеличивать налоговые платежи в случае роста государственных расходов при наступлении кризисных ситуаций. Как отмечает Е. В. Покачалова, положение о тесной взаимозависимости государственного долга и налоговой системы — общепринятое для финансового права и экономики⁸⁸². Автор указывает, что государственный долг даже на заре возникновения государств выполнял макроэкономическую функцию, ему была отведена роль альтернативы увеличению налогового бремени для живущих поколений⁸⁸³;

5) контрольная, а именно обеспечение полного и своевременного погашения долговых обязательств государства, а также эффективного и целевого использования средств, привлеченных через систему государственных заимствований; 6) глобализирующая, проявляющаяся при внешних государственных заимствованиях посредством возникновения международных валютно-финансовых отношений⁸⁸⁴.

Определяя роль и значение государственных заимствований для обеспечения финансовой устойчивости, отметим справедливость мнения Ю. Я. Вавилова, указывающего, что значение государственного кредита состоит в том, что он помогает мобилизации временно свободных денежных средств в руках государства. Государственный кредит позволяет покрывать дефицит бюджета. Государственный кредит направлен на укрепление финансового положения государства, а также на обеспечение равновесия между расходами и доходами государственного бюджета. Государственный кредит выступает источником ускорения социально-экономического развития государства⁸⁸⁵. О необходимости рассмотрения государственного кредита «не только с позиции направления полученных средств на покрытие бюджетного дефицита, а также регулирования денежного обращения, но и с позиций

⁸⁸² См.: Покачалова Е. В. Государственный и муниципальный долг: проблемы правового регулирования // Финансовое право. 2002. № 1.

⁸⁸³ См.: Там же.

⁸⁸⁴ См.: Нисимов Г. П. Географическая структура рынка международных заимствований государств мира : автореф. дис. ... канд. геогр. наук. М., 2011.

⁸⁸⁵ См.: Вавилос Ю. Я. Государственный кредит: прошлое и настоящее. М., 1992.

направления средств на целевые инвестиционные проекты» утверждает также Е. А. Ласковец⁸⁸⁶. Как указывает И. В. Макаренко, эффективность использования привлеченных государственных заимствований будет существенно повышаться при «их направлении не только на финансирование дефицита федерального бюджета, а также погашение долговых обязательств, но и дополнительно на непосредственное финансирование модернизации российской экономики для повышения ее конкурентоспособности, реализации крупномасштабных, в том числе социально значимых проектов, развитие инфраструктуры, поддержку науки. В этом случае наращивание объема государственного долга будет сопровождаться повышением темпов экономического роста, а российский рынок государственных ценных бумаг — в большей степени отвечать интересам не только денежно-кредитной и бюджетной политики, но и российской экономики в целом, нуждающейся в долгосрочных финансовых ресурсах⁸⁸⁷. При этом основной принцип использования заемных ресурсов, который обоснован в экономической теории, заключается в необходимости их производительного применения в качестве капитала, является «золотым правилом» финансов⁸⁸⁸. В. А. Дмитриев отмечает, что, если полученные средства не направляются на расширение действующего производства или на создание новых предприятий, способных выпускать конкурентоспособную продукцию, следствием таких заимствований становятся трудности в погашении внешней задолженности и возникновение условий для долговых кризисов⁸⁸⁹.

Таким образом, в период устойчивого финансового положения государства, при сбалансированном бюджете привлеченные в результате государственных заимствований средства должны направляться главным образом на экономические и социальные проекты, способные улучшить развитие государства, способствующие поступательному и интенсивному росту

⁸⁸⁶ См.: Ласковец Е. А. К вопросу о финансово-правовом регулировании рынка ценных бумаг в Российской Федерации // Финансовое право. 2007. № 6. С. 14.

⁸⁸⁷ См.: Макаренко И. В. Указ. соч. С. 36–39.

⁸⁸⁸ См.: Захаров А. В., Алехин Б. И. «Золотое правило» финансов — займы для инвестиций // Известия. 2002. 6 дек.

⁸⁸⁹ См.: Дмитриев В. А. Указ. соч.

его экономики, улучшающие уровень жизни населения и обеспечивающие их потребности.

Повторимся, что в рамках данного исследования особый интерес приобретают роль и значение государственных заимствований в условиях дестабилизации экономики и финансовой неустойчивости. Участвовавшие экономические кризисы, периоды спада мирового хозяйства, дисбаланс на финансовых рынках приводят к тому, что даже в государствах с сильной экономикой и устойчивым положением на мировой арене возникают проблемы с финансовым обеспечением тех или иных экономических проектов или потребностей общества. Безусловно, как уже было сказано, в таких случаях государство более активно прибегает к помощи государственных заимствований как наиболее быстрого и самое главное — наименее опасного для экономики (по сравнению с налогами, необеспеченной эмиссией) инструмента покрытия дефицита бюджета и обеспечения исполнения тех или иных обязательств государства.

Финансовые отношения по формированию и обслуживанию государственного долга, как правильно отмечает С. В. Гуц, оказывают влияние на состояние: государственных финансов, денежного обращения, инвестиционного климата, структуру потребления, развитие международного сотрудничества и многие другие элементы социально-экономической жизни общества⁸⁹⁰. В условиях экономических, политических потрясений государство меняет приоритеты направления финансовых ресурсов, а следовательно, и сферу их влияния. Средства, полученные в результате привлечения государственных заимствований (как заемные кредитные ресурсы, так и полученные от размещения государственных ценных бумаг), прежде всего направляются на реализацию жизненно важных для государства проектов, покрытие расходов на социальные нужды. Соответственно, в условиях дестабилизации экономики государство заемными ресурсами прежде всего

⁸⁹⁰ См.: Гуц С. В. Влияние государственного долга на экономическое развитие России в посткризисный период // Молодежь и наука : сб. материалов VII Всерос. науч.-техн. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых, посвященной 50-летию первого полета человека в космос. Красноярск : Сибир. федер. ун-т, 2011.

обеспечивает свои первостепенные функции и задачи, зафиксированные в федеральном законе о федеральном бюджете.

Резюмируя вопрос о значении государственных заимствований как источника обеспечения финансовой устойчивости, необходимо указать на их дуалистическую роль в общем механизме ее обеспечения: они могут оказывать как положительное, так и отрицательное влияние. Признавая позитивные свойства государственных заимствований в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, следует учитывать и некоторые негативные их свойства, как правило, связанные с процессом управления заимствованиями, а не с самим явлением. В. В. Чечин также утверждает, что «резкий рост госдолга развитых стран сделал долговую проблему самой опасной для стабильности мировой финансово-экономической системы»⁸⁹¹. Получается, что в условиях дисбаланса в экономике как отдельной страны, так и всего мира органы власти, привлекающие большое количество государственных заимствований, могут утратить финансовую самостоятельность в выполнении государством своих функций. При привлечении внешних заимствований государство становится уязвимым в вопросе сохранения своей финансовой независимости (и суверенности в целом) от других государств-займодавцев. В этой связи необходимо осуществлять сбалансированное управление. С. В. Гуц пишет, что рост государственного долга есть неотъемлемая часть борьбы с любым финансовым кризисом. В условиях снижения платежеспособного спроса и покупательной способности граждан бездействие государства может привести к значительному упадку экономики страны. Активные же государственные действия позволяют преодолеть кризисные явления и избежать состояния экономической депрессии, по сравнению с которой рост государственного долга — относительно малая цена⁸⁹². Однако преодоление экономического кризиса за счет финансовых вливаний со стороны государства не всегда хороший способ

⁸⁹¹ Чечин В. В. Государственный долг США и Еврозоны, его состояние и проблемы // Вестник КемГУ. 2014. № 1 (57). Т. 1. С. 237.

⁸⁹² См.: Гуц С. В. Указ. соч.

борьбы за стабилизацию экономики, так как при увеличении государственных заимствований, соответственно, увеличиваются и затраты на их обслуживание. Данный процесс длителен во времени, и для стабилизации экономики страны после затяжного кризиса и значительных заимствований может потребоваться много времени. Таким образом, для обеспечения финансовой устойчивости в государстве в условиях кризиса важно проводить ответственную и профессиональную политику государства в области управления государственными заимствованиями.

Как уже было сказано, в современном мире функционирование и развитие государства невозможно без привлечения заемных средств. При обеспечении правового режима финансовой устойчивости государственные заимствования необходимы для увеличения финансовых ресурсов, направляемых государством на модернизацию производств, инвестирование в новые социальные и экономические проекты, инновационное развитие и иные сферы государственной и общественной жизни, нуждающиеся в приоритетном материальном обеспечении и дополнительном финансировании. В условиях же различных рисков и угроз, при острой нехватке бюджетных доходов государственные заимствования играют роль «подушки безопасности» для обеспечения финансовой устойчивости государства и социальной жизни на приемлемом уровне, недопущения обострения кризисных ситуаций в стране. Именно поэтому значение государственных заимствований для государства может варьироваться в зависимости от текущего состояния его экономики и социальной стабильности общества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотренный спектр теоретических и практических вопросов позволяет говорить о формировании концепции финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Создание и развитие государством финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости является средством защиты национальных интересов и обеспечения национальной безопасности. Реализация национальных интересов Российской Федерации возможна только в условиях финансовой устойчивости государства, поэтому интересы России в данной сфере относятся к ключевым.

Механизм обеспечения финансовой устойчивости и механизм обеспечения национальной безопасности функционируют в едином контексте необходимости достижения устойчивого социально-экономического развития и имеют общую конечную цель — достижение социальной гармонии в государстве, обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Правовой режим финансовой устойчивости государства выполняет финансово-обеспечительную и защитную функции в механизме обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также обеспечивает состояние защищенности национальных интересов страны посредством проведения бюджетной, налоговой, денежно-кредитной, долговой, валютной, инвестиционной политик, направленных на развитие государства и создание условий и факторов, способных нейтрализовать воздействие внешних и внутренних угроз и рисков.

Активное стремление к созданию идеального финансово-правового механизма, позволяющего успешно справиться со всеми вызовами (угрозами, рисками) характерно для многих государств, в связи с чем автором обосновывается важность и необходимость развития Российской Федерации в данном направлении.

Делается вывод, что категория «финансовая устойчивость» является комплексным понятием, используемым как в финансовой науке и практике, так и в юридической. В этой связи диссертант констатирует, что отсутствие нормативной фиксации термина, заимствованного из экономической теории, использование и наполнение его правовым смыслом возлагают повышенную степень ответственности на уполномоченные органы.

Применительно к сфере финансового права, отношениям в области правового регулирования и обеспечения функционирования механизма финансовой устойчивости можно вести речь о публичном правовом режиме. Соответственно, в данном виде правового режима (режима финансовой устойчивости) должен присутствовать комплекс правовых средств, в основном обязывающего и ограничительного характера, с четко установленными временными показателями и границами и пространственной определенностью.

Основными составляющими (источниками обеспечения) содержательного наполнения исследуемого понятия выступают бюджеты бюджетной системы РФ, резервные фонды, государственные заимствования и золотовалютные резервы, функционирование которых в едином правовом механизме, на основе единых принципов и будет обеспечивать финансовую устойчивость Российской Федерации. Именно в рамках правового режима происходит обеспечение определенного (желаемого) социального эффекта, состояния, а также открывается возможность определения вектора достижения подобного результата и способов, позволяющих его достичь.

Обосновывается, что с позиции формирования теоретической конструкции механизм обеспечения финансовой устойчивости рассматривается как система, проявляющаяся двух состояниях — статическом и динамическом. В статическом состоянии финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости как система представляет собой совокупность элементов, объединенных для достижения определенных целей, основанных на принципах социальной направленности, научности, прозрачности, плановости, прогнозирования, эффективности, ответственности управления и т. д., и тогда

мы можем говорить о стабильности. В динамичном же состоянии он представляет собой процесс функционирования всех элементов на основе взаимодействия, взаимовлияния, взаимозависимости, который под действием рисков (угроз) нацелен на восстановление стабильного состояния, свойственного до действия рисков (угроз). Определяются цели и особенности его функционирования, сформулировано понятие и выявлена роль правовых средств в изучаемом механизме. Акцентируется внимание на сложности и многоэлементности финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости и на необходимости организованности данной системы, которая определяется качеством ее элементов, тем, насколько они отвечают общим интересам данного механизма. Выделяются два параллельно функционирующих, взаимозависимых и взаимопроникающих блока: структурный (организационно-правовой), включающий элементы данного механизма и их взаимодействие, и содержательный (функциональный), включающий в себя внутреннее содержание и характеристику принципов, полномочия, правовые основы, источники обеспечения и т. д. механизма.

Подчеркивается, что финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должен рассматриваться только в аспекте реализации единых принципов, при этом акцент делается на реализации принципа системности, предполагающего взаимосвязь элементов между собой и их взаимообусловленность, соподчиненность, иерархичность, позволяющего придать механизму такие структурные свойства, которые обеспечивают единство функционирования механизма финансовой устойчивости, способного противостоять рискам (угрозам). Отмечается, что сложность характеристики данного механизма как единой системы заключается в разноплановости ее элементов, имеющих вне этой системы самостоятельный и независимый характер. Автором сделан вывод, что элементами финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации являются: государственные органы, осуществляющие свою деятельность в целях обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации

(уполномоченные органы); принципы обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, на основании которых уполномоченные органы осуществляют свою деятельность в данной сфере и в целом происходит функционирование данного механизма; институты (источники) обеспечения финансовой устойчивости, за счет которых и происходит финансирование всех функций и задач государства в условиях воздействия рисков и угроз. Автор приходит к выводу, что функционирование правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации на основе принципа системности позволяет обеспечить: согласованность правового регулирования финансовой устойчивости и функционирования каждого элемента данной системы; единый подход в управлении и понимании целей и условий деятельности уполномоченных органов; единый вектор движения и развития в достижении финансовой устойчивости государства; своевременность и качество принимаемых решений; развитие источников обеспечения финансовой устойчивости; достижение конечной цели функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Риски, угрозы, иные вызовы не являются элементом изучаемого нами механизма, а относятся к факторам, влияющим на него. Возможность противостоять рискам при сохранении стабильности функционирования — основная задача реализации финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, а совершенствование методологии выявления, оценки уровня возможных рисков и угроз и их предотвращения — одно из направлений деятельности уполномоченных органов. Риски (угрозы) — неотъемлемое явление, сопровождающее процесс функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Именно под действием рисков (угроз) проявляется такое свойство финансовой устойчивости, как способность восстанавливаться в первоначальное и стабильное состояние. Влияние рисков (угроз) — основание для дальнейшего развития и совершенствования

механизма обеспечения финансовой устойчивости. Делается вывод, что задействование государством финансово-правового механизма не связано с конкретным видом рисков (угроз) (политический, чрезвычайный, экологический, компетенционный, коррупционный, кадровый, коммуникативный, информационный, финансовый и др.), а зависит от тяжести последствий, вызванных ими.

Делается вывод, что все риски, влияющие на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, так или иначе опосредованы бюджетными отношениями и связаны либо с уменьшением доходов, либо с увеличением бюджетных обязательств, обуславливающих увеличение объема расходов.

Действующее законодательство не содержит прямого указания на единый орган государственной власти (либо их совокупность), чьи полномочия направлены на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации. Определено, что полномочия в этой сфере складываются из отдельных прав и обязанностей, выполняемых уполномоченными органами в рамках своей общей компетенции. При этом система органов государственной власти, осуществляющих обеспечение финансовой устойчивости, основана на принципе разделения властей и позволяет реализовывать органам свои полномочия с учетом сдержек и противовесов. Автор проводит условное подразделение всех уполномоченных органов на две группы: к первой относятся органы, которые уполномочены на принятие решений и для которых обеспечение финансовой устойчивости является основным видом деятельности (это органы, обладающие полномочиями в сфере публичных финансов, например Правительство РФ, Минфин России); ко второй — органы, исполняющие требования первой группы, опосредованно участвующие в обеспечении финансовой устойчивости (к данной категории субъектов относятся органы, обладающие статусом главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств либо главные администраторы доходов бюджета и др.). Особо отмечается, что абсолютно все государственные

органы (в том числе и те, которые выполняют государственные функции, не связанные со сферой публичных финансов, но являющиеся «потребителями» бюджетных средств) наделены статусом, рассматриваемым в рамках второй категории. Особенностью первой группы субъектов является их двойственный статус, заключающийся в одновременном сочетании властных полномочий в сфере публичных финансов и их «потребителей». Уникальным органом государственной власти, обладающим специфическим правовым статусом, отличающим его от других органов, выступает Банк России, поскольку только он является единственным органом, находящимся на «самообеспечении» и не получающим бюджетных средств на реализацию своих функций и задач. Система государственных органов, уполномоченных на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации представлена следующим образом: к органам (должностным лицам) общей компетенции, задействованным в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, относятся Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ. К основным уполномоченным органам, наделенными специальными правами и обязанностями в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, относятся Минфин России, Банк России и Счетная палата РФ.

Нельзя не отметить ряд органов государственной власти и иных субъектов, осуществляющих узкоспециализированную деятельность, влияющую на формирование отдельных институтов (источников) обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Речь идет прежде всего о таких органах, как ФНС России (в части формирования доходов бюджета), ФТС России (в части формирования доходов бюджета), Росфинмониторинг (в сфере реализации функции национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами и т. д.), Гюхран России (относительно сохранения части золотовалютных резервов) и т. д.

В целях обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации уполномоченные органы должны осуществлять свои функции на основе единой концепции правового обеспечения финансовой устойчивости и разработанных на ее основе индивидуальных для каждого органа «дорожных карт», включающих: мониторинг, выявление и оценку возможных рисков и угроз; принятие превентивных, своевременных и адекватных мер обеспечения; принятие мер по восстановлению полноценного функционирования отдельных элементов механизма обеспечения финансовой устойчивости (при наступлении негативных ситуаций). Деятельность каждого уполномоченного органа имеет свои специфические черты, позволяющие идентифицировать и индивидуализировать полномочия каждого органа. При этом представленная система органов, уполномоченных на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, только во взаимодействии и сотрудничестве может привести к результату, который может быть оценен как финансовая устойчивость Российской Федерации.

Автором выделяются следующие основные формы взаимодействия уполномоченных органов в исследуемой нами сфере: 1) создание совещательных (консультативных, координационных) органов (Государственный совет РФ, Совет Безопасности РФ, Экономический совет при Президенте РФ, Правительственная комиссия по бюджетным проектам на очередной финансовый год и плановый период, Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов, Национальный совет по обеспечению финансовой стабильности); 2) участие в деятельности другого государственного органа (например, в работе Национального финансового совета); 3) последовательная (совместная) реализация функций государственных органов при осуществлении их профильной деятельности (реализуется либо посредством последовательного задействования реализации отдельных полномочий государственных органов в изучаемой сфере, либо через совместное выполнение отдельных функций с учетом специфики деятельности каждого органа); 4) информационное

взаимодействие (данная форма взаимодействия является самой распространенной и характерна для всех государственных органов, так или иначе участвующих в функционировании финансово-правового механизма);

5) предоставление отчетов о деятельности государственного органа (данная форма взаимодействия носит несколько условный характер и заключается в отчетности (информировании) одного органа перед другим о результатах своей деятельности). Такая зависимость и взаимодействие осуществляются в различных формах и степени проникновения в деятельность друг друга и отражают реализацию принципа системности и принципа гласности (открытости, прозрачности) функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Отмечается, что основой обеспечения финансовой устойчивости выступает бюджет и нарушение принципа его сбалансированности связано с образованием либо профицита, либо дефицита. Автор приходит к выводу, что финансовая устойчивость Российской Федерации в гармоничном (статичном) состоянии характеризуется сбалансированностью доходов и расходов бюджета. Однако под действием различных рисков (угроз), в условиях развития кризисных ситуаций данный баланс может быть нарушен. В этой связи Российская Федерация в целях обеспечения финансовой устойчивости может принимать особые финансово-правовые меры по обеспечению сбалансированности бюджета. Данные меры имеют законодательное закрепление (в бюджетном законодательстве, иных нормативных правовых актах), применяются в зависимости от вида (формы) кризисной ситуации и могут быть классифицированы в зависимости от того, на что они направлены — на увеличение доходов (например, изменение размера части прибыли Банка России, зачисляемой в бюджет) или сокращение (оптимизацию) расходов (например, секвестр расходов). Следует отметить, что данная классификация весьма условна и указанные меры могут применяться как к доходам, так и к расходам (например, установление требований, закрепленных в ст. 53, 83 БК). Подробно рассматривается комплекс мер, направленных на обеспечение сбалансированности бюджета, — секвестр расходов.

Автором отмечается, что значение доходов для бюджета находится в прямой зависимости от сущности государства как механизма публичной власти, выполняющего общественно значимые функции. Формирование доходов обусловлено необходимостью осуществления расходов, возникающих в связи с выполнением государством своих функций и задач, в связи с чем обоснован изначальный приоритет расходов над доходами.

В аспекте финансово-правового обеспечения финансовой устойчивости проведена классификация доходов бюджетов на основные и чрезвычайные в зависимости от наличия или отсутствия рисков и угроз финансовой устойчивости государства.

В целях более точного уяснения сущности доходов с позиции обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации особое внимание уделено выделению и рассмотрению признаков доходов, имеющих значение для характеристики доходов с позиции основ финансовой устойчивости Российской Федерации: достаточность, постоянство (гарантированность), предсказуемость (прогнозируемость, плановость), справедливость.

Проведенное исследование позволяет выделить следующие признаки расходов бюджета: обусловленность публичными функциями государства; обоснованность расходов бюджетов; единственная форма расходов — закон о бюджете; эффективность расходов; постоянство (периодичность) расходов.

В аспекте обеспечения финансовой устойчивости представляет интерес классификация расходов бюджета на обычные (обыкновенные) и чрезвычайные в зависимости от наличия или отсутствия конфликтных, кризисных ситуаций, рисков, угроз.

Отмечается, что обычные расходы осуществляются в условиях нормального функционирования государства, на основе утвержденного закона о бюджете. Чрезвычайные расходы обусловлены воздействием рисков (угроз) и влекут задействование особого порядка и условий расходования бюджетных средств за счет созданных государством финансовых резервов.

Особенностью чрезвычайных расходов является их срочный и, как правило, разовый, единовременный характер, в то время как обычные расходы носят регулярный, повторяющийся характер. При этом следует сделать оговорку, что восстановление прежнего государственного состояния и достижение сбалансированности бюджета, как правило, бывают продолжительными.

Автор выделяет следующие особые правовые средства, обеспечивающие защитные и сдерживающие механизмы для расходования средств бюджета и не позволяющие бездумно и безответственно вводить новые виды расходов или увеличивать уже существующие: закрепление правового режима иммунитета бюджета; установление императива в отношении содержания норм, определяющих источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств; установление ограничения по срокам внесения изменений в закон о бюджете.

В условиях ограниченности источников доходов бюджета и постоянного возрастания потребностей государства, требующих финансирования за счет средств бюджетов бюджетной системы, особое значение приобретает эффективное расходование средств бюджетов.

Доказывается необходимость установления единых стандартов (критериев, принципов) эффективности расходования бюджетных средств для контролирующих органов, что будет способствовать единообразному пониманию эффективности не только контролирующими органами, но и всеми субъектами, получающими бюджетные средства, что, несомненно, будет влиять на качество соблюдения ими финансовой дисциплины в своей деятельности.

Проводится классификация эффективности расходов бюджета, отмечается востребованность разработки и внедрения единого общего понятия эффективности расходования бюджетных средств, но и единых критериев оценки такой эффективности. Обращается внимание на включение качественной составляющей в содержание понятия эффективности расходов бюджета, а также на необходимость системного подхода в решении проблем правового обеспечения эффективного расходования бюджетных средств.

Делается вывод, что финансовая устойчивость Российской Федерации напрямую зависит от «правильного» формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ. В этой связи в правовом механизме ее обеспечения особое место занимает специальный правовой режим, предусматривающий особые основания и порядок расходования бюджетных средств, — режим иммунитета бюджета. Проведя анализ признаков правовых иммунитетов, автор выявляет особенность иммунитета бюджета как вида правового иммунитета, заключающуюся в принадлежности не субъекту, а объекту правового регулирования — бюджету.

Автор отмечает, что первостепенное назначение иммунитета бюджета производно от роли и значения бюджета и заключается в обеспечении выполнения всех публичных финансовых обязательств, принятых на себя государством в качестве социального, и усилении роли бюджета как инструмента государственной политики в целях достижения устойчивых темпов экономического роста и повышения уровня жизни российских граждан.

Реализация уполномоченными органами финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации предусматривает возможность создания бюджетных резервов, предназначенных для финансирования непредвиденных и чрезвычайных расходов, не предусмотренных бюджетом. Одной из правовых форм существования таких резервов являются резервный фонд Президента РФ и резервный фонд Правительства РФ.

Резервные части федерального бюджета Президента РФ и Правительства РФ являются по сравнению с иной частью бюджета самыми мобильными и динамичными, поскольку не подпадают под общие правила планирования расходов в рамках общего бюджетного процесса и могут быть переориентированы в иное направление расходования или с иного направления расходования по мере наступления непредвиденных и чрезвычайных ситуаций.

Отмечается, что существование резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ имеет важное стратегическое значение для обеспечения

финансовой устойчивости Российской Федерации, которое проявляется в возможности противодействия последствиям различных вызовов, рисков (угроз), их минимизации и компенсации посредством задействования специальных финансовых резервов. Особо следует подчеркнуть, что данные резервные фонды в большей степени направлены на реализацию социальной функции государства (в отличие от иных источников обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации).

Суверенные фонды (Резервный фонд и ФНБ) относятся к мерам по противодействию рискам, уменьшению их негативных последствий, являются источником финансирования чрезвычайных расходов и финансово-правовым инструментом, обеспечивающим финансовую устойчивость Российской Федерации. При этом накопленные резервы не ликвидируют и не исключают возможности появления новых рисков, но создают возможность уполномоченным органам обеспечить выполнение всех необходимых мер по противодействию рискам и угрозам, обеспечению финансовой устойчивости государства и восстановлению стабильности его функционирования.

К настоящему времени для обеспечения сбалансированности бюджета сформированы особые финансово-правовые инструменты — суверенные фонды, формируемые за счет неналоговых доходов нефтегазового сектора. Применение данных инструментов в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации производится уполномоченными органами по специальной процедуре, которая предусмотрена в рамках общего процесса планирования, управления расходами бюджета, а также в процессе распределения бюджетных доходов.

Необходимость тщательного правового регулирования отношений, возникающих в процессе управления Резервным фондом и ФНБ, обусловлена их высокой социально-экономической значимостью и ролью в обеспечении финансовой устойчивости Российской Федерации. Правовое регулирование суверенных фондов имеет сложную структуру.

Создание и функционирование суверенных фондов направлено на обеспечение нормального функционирования и финансовую устойчивость государства на определенный период — период снижения влияния рисков и угроз и ликвидации последствий негативных вызовов и кризисов. Продолжительность проявления резервного потенциала фондов зависит от длительности существования негативных явлений, объема накопленных ресурсов и эффективности управления уполномоченными органами. При этом необходимо заметить, что данные резервы имеют исчерпаемый характер и, соответственно, их стабилизирующая функция имеет ограниченный срок действия.

Проведенный анализ позволил сделать вывод, что золотовалютные резервы РФ состоят из двух частей: 1) Госфонд России, находящийся в управлении Минфина России; 2) золотовалютный резерв Банка России. В этой связи двухэлементная система управления предопределяет и специфическое правовое регулирование золотовалютных резервов: нормативное регулирование Минфина России (в отношении Госфонда России) и нормативное регулирование Банка России (в отношении резервов Банка России). Выявлена терминологическая неоднородность понятий, используемых для характеристики золотовалютных резервов РФ.

Обращает на себя внимание поставленная государством перед уполномоченными органами задача, которая заключается в необходимости не только сохранить имеющиеся резервы, но и приумножить их и привлечь дополнительные доходы в федеральный бюджет. Основной целью деятельности по управлению резервами является обеспечение оптимального сочетания сохранности, ликвидности и поддержание доходности резервных активов.

Автор приходит к выводу, что для обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации наибольшее значение имеет золотой запас РФ, который предназначен исключительно для осуществления финансовой политики и удовлетворения экстренных потребностей Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях. Следует отметить, что значение золотых запасов для обеспечения финансовой устойчивости значительно повышается в условиях

возникновения различных негативных ситуаций, влияющих на нормальное и стабильное функционирование публичных финансов. В данных критических условиях и в условиях нестабильности золотой запас играет роль чрезвычайных денег, выступает в роли резервного «фонда» государства и становится одним из первоочередных объектов для расходования наряду с резервными фондами государства и государственными заимствованиями.

Состояние золотого запаса России является значимым фактором, оказывающим влияние на развитие и стабильность финансового положения страны и выступающим гарантом сохранения публичных финансов. Проведенный анализ позволяет выделить характерные черты (признаки) золотого запаса РФ. Отмечается, что золотовалютные резервы выступают надежной основой обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, являются особым, специфичным объектом правового регулирования финансовой деятельности Российской Федерации, являются признаком суверенности государства, выполняют защитную, компенсационную и стабилизирующую функции, выступают гарантом выполнения государством своих международных обязательств. Кроме того, для золотовалютных резервов РФ характерна двойственность подходов уполномоченных органов к открытости информации о составе и управлении ими.

В современном мире функционирование и развитие государства невозможно без привлечения заемных средств. При обеспечении правового режима финансовой устойчивости государственные заимствования необходимы как в условиях стабильности (для увеличения финансовых ресурсов, направляемых государством на модернизацию производств, инвестирование в новые социальные и экономические проекты, инновационное развитие и иные сферы государственной и общественной жизни, нуждающиеся в приоритетном материальном обеспечении и дополнительном финансировании), так и в условиях различных рисков и угроз. При острой нехватке бюджетных доходов государственные заимствования играют роль «подушки безопасности» для обеспечения финансовой устойчивости государства и социальной жизни на приемлемом уровне, недопущения обострения кризисных

ситуаций в стране. Именно поэтому значение государственных заимствований для государства может варьироваться в зависимости от текущего состояния его экономики и социальной стабильности общества.

Основное преимущество государственных заимствований, отличающее их от иных источников финансовой устойчивости, задействованных в условиях кризисных и чрезвычайных ситуаций, заключается в возможности их привлечения в максимально короткие сроки и в достаточно большом объеме. В то же время особенностью государственных заимствований, также отличающей их от иных источников обеспечения финансовой устойчивости, выступает необходимость их возврата. Так, доходы бюджета, золотовалютные резервы и т. д. являются собственностью Российской Федерации и расходуются государством в удобное для него время и не подлежат возврату субъекту (-ам), предоставившему (-им) их (при наличии таковых). Что касается заимствований, то они подлежат возврату по истечении срока, предусмотренного договором, характеризуются обязательной принадлежностью к какому-либо субъекту, который обладает правом требования суммы заимствования в случае ее невозврата, и обеспечиваются всем принадлежащим Российской Федерации имуществом, в том числе и иными источниками, обеспечивающими финансовую устойчивость Российской Федерации, в первую очередь средствами бюджета, а также золотовалютными резервами.

Резюмируя все вышеизложенное, отметим, что целый ряд вопросов, связанных с функционированием финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости, требует урегулирования. Так, проведенное исследование позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшего укрепления механизма системы обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, требующего разработки и внедрения научно обоснованных предложений по совершенствованию правового регулирования в этой сфере. Учитывая, что система правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации имеет сложную природу, требующую комплексного исследования, целесообразной представляется

разработка концепции обеспечения финансовой устойчивости, которая позволит сформулировать единое направление в понимании правового обеспечения вышеуказанной категории, предвидеть и решить проблемы, возникающие в процессе функционирования механизма обеспечения финансовой устойчивости, и будет способствовать повышению эффективности правового регулирования данной сферы. Концепция обеспечения финансовой устойчивости послужит идейной основой для построения соответствующего нормативного правового материала и позволит обеспечить единый системный и комплексный подход к сохранению финансового суверенитета государства.

Основными компонентами концепции должны стать: ее цели и задачи; принципы обеспечения финансовой устойчивости (создающие фундамент для деятельности уполномоченных органов); объекты финансовой устойчивости (публичные финансы, финансовые институты); риски (угрозы), влияющие на финансовую устойчивость; правовые средства (правовые механизмы) ее обеспечения; уполномоченные органы, задействованные в данном механизме; источники обеспечения финансовой устойчивости.

Сказанное свидетельствует о возможностях дальнейшего развития концептуальных основ наполнения и функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Например, представляются необходимыми в дальнейшем выявление и разработка правовых средств обеспечения финансовой устойчивости, в том числе финансово-правовых, определение их особенностей и возможностей задействования при воздействии различных видов рисков (угроз). Целесообразным представляется более глубокое и расширенное изучение степени влияния системы рисков (угроз) на функционирование изучаемого механизма с возможностью разработки конкретных мер противодействия конкретному виду риска (угрозе). Перспективным направлением для дальнейшего исследования также видятся поиск и изучение новых источников обеспечения финансовой устойчивости и условий их задействования под воздействием рисков (угроз).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**Международное и зарубежное законодательство**

1. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (принята 24 октября 1970 г. Резолюцией 2625 (XXV) на 1883-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на двадцать пятой сессии. 15 сентября — 17 декабря 1970 года. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Двадцать пятая сессия. — Нью-Йорк : Организация Объединенных Наций, 1971.

2. Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Заключение Совета Европейского союза от 25 марта 2011 г. об учреждении Европейского стабилизационного механизма // Европейский Совет. Совет Европейского Союза : сайт. — Режим доступа : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf. — Загл. с экрана.

4. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (подписан в г. Хельсинки 1 августа 1975 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. — Вып. XXXI. — М., 1977.

5. Акт Государственного Банка Швеции [Закон о Банке Швеции от 1 января 2015 г.] // SVERIGES RIKSBANK : сайт. — Режим доступа : <http://www.riksbank.se/en/The-Riksbank/Legislation/The-Sveriges-Riksbank-Act/>. — Загл. с экрана.

6. Восстановление американского Закона о финансовой стабильности 2010 года [Закон США о финансовой стабильности (Financial Stability Act) от 2010 г.] // Council on Foreign Relations : сайт. — Режим доступа :

<http://www.cfr.org/united-states/restoring-american-financial-stability-act-2010-s-3217/p22715>. — Загл. с экрана.

7. Закон о банковской деятельности 2009 [Закон о банках Англии (Banking Act) от 2009 г.] // legislation.gov.uk : сайт. — Режим доступа : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/1/section/238>. — Загл. с экрана.

8. Закон ФРГ о мониторинге финансовой стабильности от 28 ноября 2012 г. // Deutsche Bundesbank Eurosystem : сайт. — Режим доступа : https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Bundesbank/Tasks_and_organisation/bundesbank_act_monitoring_financial_stability.pdf?blob=publicationFile. — Загл. с экрана.

9. О Порядке формирования и исполнения бюджета Союзного государства : Декрет № 3 Высшего Государственного Совета Союзного государства (принят в г. Москве 3 марта 2015 г.) // Рос. газ. (Союз. Беларусь — Россия). — 2015. — 19 марта.

10. О Порядке разработки и принятия мер, направленных на стабилизацию экономической ситуации в случае превышения государствами — членами Таможенного союза и Единого экономического пространства количественных значений макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития : Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25 июня 2014 г. № 93 (принято в г. Москве 25 июня 2014 г.). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О проекте Решения Совета Евразийской экономической комиссии «О проекте Решения Высшего Евразийского экономического совета “Об Основных ориентирах макроэкономической политики государств-членов Таможенного союза и Единого экономического пространства на 2014–2015 годы”» : Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии

от 13 мая 2014 г. № 74. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об основных ориентирах макроэкономической политики государств — членов Евразийского экономического союза на 2015–2016 годы : Решение Высшего Евразийского экономического совета от 08.05.2015 № 11. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Регламент № 472/2013 Европейского парламента и Совета Европейского союза «Об усилении экономического и бюджетного надзора государств — членов ЕС еврозоны, которые испытывают или которым угрожают серьезные затруднения в отношении их финансовой стабильности» [рус., англ.] (принят в г. Страсбурге 21 мая 2013 г.). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Методика расчета макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития государств — членов Таможенного союза (утв. Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25 июня 2013 г. № 144). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Проект Рекомендации Совета [ОЭСР] касательно управления критическими рисками [приняты 6 мая 2014 г.] // Яндекс. Просмотр документов. — Режим доступа : <https://docviewer.yandex.ru/?url=http%3A%2F%2Far.gov.ru%2Ffiles%2Flibrary%2F1428919319.src.pdf-d&name=1428919319.src.pdf-d&lang=ru&c=571cc657904b>. — Загл. с экрана.

Нормативные акты

16. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

17. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Рос. газ. — 1998. — 12 авг.
18. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. — 2005. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 16.
19. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.
20. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 5. — Ст. 410.
21. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — № 49. — Ст. 4552.
22. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — № 52 (Ч. 1). — Ст. 5496.
23. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.
24. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 1.
25. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Рос. газ. — 1998. — 6 авг.
26. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3340.
27. Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17) // СЗ РФ. — 2010. — № 50. — Ст. 6615.
28. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // СЗ РФ. — 1997. — № 2. — Ст. 198.
29. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.

30. О военном положении : Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 5. — Ст. 375.

31. О Конституционном Суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.

32. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // СЗ РФ. — 1997. — № 51. — Ст. 5712.

33. Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР : Закон РСФСР от 31.10.1990 № 293-1 // ВВС РСФСР. — 1990. — № 22. — Ст. 260.

34. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР : Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 // ВСНД и ВС РСФСР. — 1991. — № 46. — Ст. 1543 (утратил силу).

35. Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления : Закон РФ от 15.04.1993 № 4807-1 // ВСНД и ВС РФ. — 1993. — № 18. — Ст. 635 (утратил силу).

36. О государственной тайне : Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 // Рос. газ. — 1993. — 21 сент.

37. О безопасности : Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Парламент. газ. — 2011. — 14–20 янв.

38. О валютном регулировании и валютном контроле : Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ // Рос. газ. — 2003. — 17 дек.

39. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 26.12.2014 № 449-ФЗ // СЗ РФ. — 2014. — № 52 (Ч. 1). — Ст. 7560.

40. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений : Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ // Рос. газ. — 2004. — 25 авг.

41. 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 : Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ // СЗ РФ. — 2007. — № 18. — Ст. 2117.

42. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» : Федеральный закон от 04.10.2014 № 283-ФЗ // Рос. газ. — 2014. — 8 окт.

43. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год» : Федеральный закон от 03.11.2015 № 301-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 45. — Ст. 6202.

44. О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 05.08.2000 № 116-ФЗ // Рос. газ. — 2000. — 12 авг.

45. О государственном материальном резерве : Федеральный закон от 29.12.1994 № 79-ФЗ // Рос. газ. — 1995. — 17 янв.

46. О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации : Федеральный закон от 13.10.2008 № 173-ФЗ // Рос. газ. — 2008. — 14 окт.

47. О драгоценных металлах и драгоценных камнях : Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ // Рос. газ. — 1998. — 7 апр.

48. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ // Рос. газ. — 1994. — 24 дек.

49. О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации : Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ // Рос. газ. — 1997. — 5 марта.

50. О парламентском контроле : Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ // Рос. газ. — 2013. — 14 мая.

51. О полиции : Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // СЗ РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 900.

52. О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации : Федеральный закон от 21.07.2014 № 214-ФЗ // Рос. газ. — 2014. — 23 июля.

53. О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона «О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” в связи с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов”» : Федеральный закон от 06.04.2015 № 68-ФЗ // Рос. газ. — 2015. — 8 апр.

54. О приостановлении действия части первой статьи 26 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и внесении изменения в статью 2 Федерального закона «О внесении изменения в статью 26 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”» : Федеральный закон от 28.11.2015 № 333-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 48 (Ч. 1). — Ст. 6699.

55. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Рос. газ. — 2014. — 3 июля.

56. О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации : Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ // Рос. газ. — 2003. — 27 дек.

57. О Счетной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ // Рос. газ. — 2013. — 10 апр.
58. О таможенном регулировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ // СЗ РФ. — 2010. — № 48. — Ст. 6252.
59. О федеральном бюджете на 2000 год : Федеральный закон от 31.12.1999 № 227-ФЗ // СЗ РФ. — 2000. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 10.
60. О федеральном бюджете на 2002 год : Федеральный закон от 30.12.2001 № 194-ФЗ // Рос. газ. — 2001. — 31 дек.
61. О федеральном бюджете на 2004 год : Федеральный закон от 23.12.2003 № 186-ФЗ // Парламент. газ. — 2003. — 27 дек.
62. О федеральном бюджете на 2006 год : Федеральный закон от 26.12.2005 № 189-ФЗ // СЗ РФ. — 2005. — № 52 (Ч. 2). — Ст. 5602.
63. О федеральном бюджете на 2007 год : Федеральный закон от 19.12.2006 № 238-ФЗ // Парламент. газ. — 2006. — 22 дек.; 2007. — 19 янв.
64. О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов : Федеральный закон от 30.11.2011 № 371-ФЗ // СЗ РФ. — 2011. — № 49 (Ч. 1). — Ст. 7049; № 49 (Ч. 2). — Ст. 7049; № 49 (Ч. 3). — Ст. 7049; № 49 (Ч. 4). — Ст. 7049; № 49 (Ч. 5). — Ст. 7049.
65. О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов : Федеральный закон от 02.12.2013 № 349-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 49 (Ч. 1). — Ст. 6350; № 49 (Ч. 2). — Ст. 6350; № 49 (Ч. 3). — Ст. 6350; № 49 (Ч. 4). — Ст. 6350; № 49 (Ч. 5). — Ст. 6350; № 49 (Ч. 6). — Ст. 6350; № 49 (Ч. 7). — Ст. 6350.
66. О федеральном бюджете на 2016 год : Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 51 (Ч. 1). — Ст. 7230; № 51 (Ч. 2). — Ст. 7230; № 51 (Ч. 3). — Ст. 7230.
67. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 28. — Ст. 2790.
68. Об основах обязательного социального страхования : Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ // СЗ РФ. — 1999. — № 29. — Ст. 3686.

69. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ // СЗ РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6724.

70. Об особенностях перечисления в 2016 году прибыли, полученной Центральным банком Российской Федерации по итогам 2015 года : Федеральный закон от 28.11.2015 № 334-ФЗ // Рос. газ. — 2015. — 1 дек.

71. Об особенностях перечисления в 2016 году прибыли, полученной Центральным банком Российской Федерации по итогам 2015 года : Федеральный закон от 28.11.2015 № 334-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 48 (Ч. 1). — Ст. 6700.

72. Об отчете Правительства Российской Федерации и информации Центрального банка Российской Федерации о реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году : Федеральный закон от 20.04.2015 № 87-ФЗ // Рос. газ. — 2015. — 22 апр. (данный закон действовал до рассмотрения Государственной Думой отчета Правительства РФ и информации Банка России о реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г.).

73. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : проект федерального закона № 428908-6. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

74. О бюджетной политике в 1998 году : Послание Президента РФ Правительству РФ от 02.06.1997 № Пр-847. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

75. О бюджетной политике в 2004 году : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.05.2003. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

76. О бюджетной политике в 2005 году : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.07.2004. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

77. О бюджетной политике в 2006 году : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.05.2005 // Парламент. газ. — 2005. — 26 мая.

78. О бюджетной политике в 2007 году : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.05.2006 // Пенсия. — 2006. — № 6.

79. О бюджетной политике в 2008–2010 годах : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 09.03.2007 // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. — 2007. — № 7.

80. О бюджетной политике в 2009–2011 годах : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 23.06.2008 // Пенсия. — 2008. — № 7 (извлечения).

81. О бюджетной политике в 2010–2012 годах : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 // Парламент. газ. — 2009. — 29 мая.

82. О бюджетной политике в 2011–2013 годах : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.06.2010 // Пенсия. — 2010. — № 7 (извлечения).

83. О бюджетной политике в 2012–2014 годах : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.06.2011 // Парламент. газ. — 2011. — 1–7 июля.

84. О бюджетной политике в 2013–2015 годах : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 28.06.2012. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

85. О бюджетной политике в 2014–2016 годах : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 13.06.2013 // Пенсия. — 2013. — № 6.

86. О бюджетной политике на 2000 год : Послание Президента РФ Правительству РФ от 12.04.1999 // Рос. газ. — 1999. — 13 апр.

87. О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 31.05.2000 // Рос. газ. — 2000. — 3 июня.

88. Порядок во власти — порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) : Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 // Рос. газ. — 1997. — 7 марта.

89. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию на 2016 год // Президент России : сайт. — Режим доступа : <http://kremlin.ru/events/president/news/50864>. — Загл. с экрана.

90. Вопросы Государственного совета Российской Федерации : Указ Президента РФ от 11.07.2012 № 946 // СЗ РФ. — 2012. — № 29. — Ст. 4066.

91. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 // СЗ РФ. — 2004. — № 28. — Ст. 2882.

92. Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 // СЗ РФ. — 2011. — № 19. — Ст. 2721.

93. О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения) : Указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 // СЗ РФ. — 1996. — № 18. — Ст. 2117.

94. О Государственном совете Российской Федерации : Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 // Рос. газ. — 2000. — 5 сент.

95. О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере : Указ Президента РФ от 02.02.2016 № 41 // СЗ РФ. — 2016. — № 6. — Ст. 831.

96. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // СЗ РФ. — 2016. — № 1 (Ч. 2). — Ст. 212.

97. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года — Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 // СЗ РФ. — 2009. — № 20. — Ст. 2444.

98. Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне : Указ Президента РФ от 30.11.1995 № 1203 // Рос. газ. — 1995. — 27 дек.

99. Об утверждении Положения об Экспертном управлении Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ от 20.08.2004 № 1086 // СЗ РФ. — 2004. — № 34. — Ст. 3542.

100. Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 25.05.2012 № 715 // Рос. газ. — 2012. — 28 мая.

101. Об Экономическом совете при Президенте Российской Федерации : Указ Президента РФ от 16.07.2012 № 1001 // СЗ РФ. — 2012. — № 30. — Ст. 4254.

102. О выделении в 2015 году из резервного фонда Президента Российской Федерации средств для учреждений социального обслуживания : распоряжение Президента РФ от 10.06.2015 № 177-рп // СЗ РФ. — 2015. — № 24. — Ст. 3465.

103. О выделении в 2015 году из резервного фонда Президента Российской Федерации Минздраву России и Минтруду России средств на капитальный ремонт зданий : распоряжение Президента РФ от 21.11.2015 № 382-рп // СЗ РФ. — 2015. — № 48 (Ч. 2). — Ст. 6830.

104. О выделении в 2015 году из резервного фонда Президента Российской Федерации денежных средств Минобрнауки России и Минтруду России : распоряжение Президента РФ от 28.12.2015 № 420-рп // СЗ РФ. — 2016. — № 1 (Ч. 2). — Ст. 219.

105. О выделении в 2015 году из резервного фонда Президента Российской Федерации денежных средств Минобрнауки России и Минтруду России : распоряжение Президента РФ от 30.12.2015 № 423-рп. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

106. О выделении из резервного фонда Президента Российской Федерации денежных средств Минздраву России для Кировского областного государственного казенного учреждения здравоохранения «Талицкий детский

туберкулезный санаторий» : распоряжение Президента РФ от 27.10.2015 № 337-рп // СЗ РФ. — 2015. — № 44. — Ст. 6118.

107. О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период : постановление Правительства РФ от 31.08.2015 № 914 // СЗ РФ. — 2015. — № 37. — Ст. 5138.

108. О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий : постановление Правительства РФ от 15.02.2014 № 110 // СЗ РФ. — 2014. — № 8. — Ст. 809.

109. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 // Рос. газ. — 2004. — 20 янв.

110. О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» : постановление Правительства РФ от 27.12.2014 № 1563 // СЗ РФ. — 2015. — № 1 (Ч. 3). — Ст. 316.

111. О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 // Рос. газ. — 2004. — 31 июля.

112. О Национальном совете по обеспечению финансовой стабильности : постановление Правительства РФ от 05.07.2013 № 571 // СЗ РФ. — 2013. — № 29. — Ст. 3961.

113. О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере : постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092 // СЗ РФ. — 2013. — № 49 (Ч. 7). — Ст. 6435.

114. О порядке осуществления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов

бюджетов бюджетной системы Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 995 // СЗ РФ. — 2008. — № 2. — Ст. 116.

115. О порядке размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов : постановление Правительства РФ от 05.11.2013 № 990 // СЗ РФ. — 2013. — № 45. — Ст. 5824.

116. О порядке управления средствами Резервного фонда : постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 955 // СЗ РФ. — 2008. — № 1. — Ст. 13.

117. О порядке управления средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 21.04.2006 № 229 // Рос. газ. — 2006. — 4 мая (утратил силу).

118. О порядке управления средствами финансового резерва : постановление Правительства РФ от 20.05.2002 № 322 // Рос. газ. — 2002. — 29 мая (не применяется в связи с истечением срока действия).

119. О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния : постановление Правительства РФ от 19.01.2008 № 18 // Рос. газ. — 2008. — 24 янв.

120. О Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов : постановление Правительства РФ от 26.08.2014 № 855 // СЗ РФ. — 2014. — № 36. — Ст. 4846.

121. О проведении расчетов и перечислении средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а также о признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 14.08.2013 № 699 // СЗ РФ. — 2013. — № 34. — Ст. 4434.

122. О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 // Рос. газ. — 2004. — 8 июня.

123. О требованиях к финансовой устойчивости банков, в которых оператором электронной площадки открываются счета для учета денежных средств, внесенных участниками закупок в качестве обеспечения заявок, и требованиях к условиям договоров о ведении счетов, заключаемых оператором электронной площадки с банком, для учета денежных средств, внесенных участниками закупок в качестве обеспечения заявок : постановление Правительства РФ от 10.12.2013 № 901 // СЗ РФ. — 2013. — № 42. — Ст. 5362.

124. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 310 // СЗ РФ. — 2014. — № 18 (Ч. 2). — Ст. 2156.

125. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 // СЗ РФ. — 2014. — № 18 (Ч. 3). — Ст. 2166.

126. Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 27.02.2003 № 127) // СЗ РФ. — 2003. — № 9. — Ст. 866.

127. Об утверждении Положения о порядке расходования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 838 // Рос. газ. — 1997. — 19 июля.

128. Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита

федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89 : постановление Правительства РФ от 17.03.2014 № 193 // СЗ РФ. — 2014. — № 12. — Ст. 1290.

129. Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов : постановление Правительства РФ от 31.12.2010 № 1203 // СЗ РФ. — 2011. — № 2. — Ст. 371

130. Об утверждении Правил учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней и продукции из них, а также ведения соответствующей отчетности : постановление Правительства РФ от 28.09.2000 № 731 // Рос. газ. — 2000. — 20 окт.

131. О выделении бюджетных ассигнований Правительству Республики Хакасия из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий : распоряжение Правительства РФ от 18.10.2014 № 2078-р // СЗ РФ. — 2014. — № 43. — Ст. 5960.

132. О выделении Правительству Волгоградской области из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение расходов, связанных с осуществлением компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористических актов : распоряжение Правительства РФ от 20.12.2014 № 2641-р // СЗ РФ. — 2015. — № 1 (Ч. 3). — Ст. 370.

133. О выделении Правительству Республики Мордовия бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий для частичного покрытия расходов на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с ликвидацией последствий паводка, произошедшего в весенний период 2012 года на территории Республики Мордовия : распоряжение Правительства РФ от 26.12.2014 № 2705-р // СЗ РФ. — 2015. — № 1 (Ч. 3). — Ст. 419.

134. О выделении Правительству Ставропольского края из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий на финансовое обеспечение расходов по осуществлению компенсационных выплат физическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, совершенного 27 декабря 2013 года в г. Пятигорске Ставропольского края : распоряжение Правительства РФ от 17.03.2015 № 441-р // СЗ РФ. — 2015. — № 12. — Ст. 1795

135. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // СЗ РФ. — 2008. — № 47. — Ст. 5489.

136. О создании межведомственной рабочей группы по мониторингу развития ситуации в социально-экономической сфере и реализации мероприятий плана обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году : распоряжение Правительства РФ от 23.01.2015 № 73-р // СЗ РФ. — 2015. — № 5. — Ст. 851.

137. О составе Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период : распоряжение Правительства РФ от 04.06.2012 № 887-р // СЗ РФ. — 2012. — № 24. — Ст. 3221.

138. Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 : распоряжение Правительства РФ от 15.05.2013 № 792-р. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс» (утратило силу).

139. Об утверждении Концепции Федеральной целевой программы «Русский язык» на 2016–2020 годы : распоряжение Правительства РФ от 20.12.2014 № 2647-р // СЗ РФ. — 2015. — № 1 (Ч. 3). — Ст. 374.

140. Об утверждении перечня крупных проектов с государственным участием, в том числе инфраструктурных проектов, финансируемых в рамках федеральных целевых программ и за счет средств Фонда национального благосостояния, подлежащих мониторингу : распоряжение Правительства РФ от 18.03.2016 № 449-р // СЗ РФ. — 2016. — № 13. — Ст. 1863;

141. Об утверждении перечня самокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых юридическими лицами, в финансовые активы которых размещаются средства Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе : распоряжение Правительства РФ от 05.11.2013 № 2044-р // СЗ РФ. — 2013. — № 45. — Ст. 5880.

142. Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году : распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р // Рос. газ. — 2015. — 2 февр.

143. Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года : распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р // СЗ РФ. — 2014. — № 2 (Ч. 2). — Ст. 219.

144. Об утверждении составов Национального совета и секретариата Национального совета по обеспечению финансовой стабильности :

распоряжение Правительства РФ от 25.02.2015 № 295-р // СЗ РФ. — 2015. — № 10. — Ст. 1548.

145. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

146. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция) (утв. Правительством РФ 14.05.2015). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

147. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2016 год и период 2017 и 2018 годов // Вестник Банка России. — 2015. — № 108.

148. Основные направления налоговой политики на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

149. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

150. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

151. О Положении о порядке формирования и расходования средств Резервного фонда Союзного государства : Постановление Совета Министров Союзного государства от 29.10.2003 № 18 // Документы, принятые и одобренные на заседании Совета Министров Союзного государства (протокол заседания Совета Министров Союзного государства от 1 октября 2003 г. № 2).

152. О плане первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году : постановление Государственной Думы от 30.01.2015 № 6051-6 ГД // СЗ РФ. — 2015. — № 6. — Ст. 922.

153. О Порядке образования, использования и управления средствами финансового резерва : приказ Минфина России от 24.05.2002 № 105 // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. — 2002. — № 8.

154. О порядке определения цен на драгоценные металлы, драгоценные камни и изделия из них, приобретаемые в установленном порядке и поступающие в Госфонд России по иным основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации, а также отпускаемые из него : приказ Минфина России от 19.12.2014 № 155н. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

155. О Порядке представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований : приказ Минфина России от 25.12.2013 № 137н // Рос. газ. — 2014. — 19 февр.

156. О Порядке представления заявок на приобретение аффинированных драгоценных металлов из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации : приказ Минфина России от 18.04.2003 № 36н // Рос. газ. — 2003. — 27 мая.

157. О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году : приказ Минфина России от 09.12.2013 № 117н. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

158. Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета : приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н // БНА. — 2009. — № 35.

159. Об утверждении дополнительных форм годовой и квартальной бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета и Инструкции о порядке их составления и представления : приказ Минфина России от 01.03.2016 № 15н. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

160. Об утверждении Инструкции о порядке учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней, продукции из них и ведения отчетности при их производстве, использовании и обращении : приказ Минфина России от 29.08.2001 № 68н // БНА. — 2001. — № 44.

161. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов : приказ Минфина РФ № 182н, Минэкономразвития России № 674 от 23.12.2010. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

162. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов : приказ Минфина России № 194н, Минэкономразвития России № 701 от 29.12.2010. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

163. Об утверждении Отчета об итогах эмиссии государственных ценных бумаг в 2015 году : приказ Минфина России от 25.01.2016 № 2н. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

164. Об утверждении перечня должностных лиц органов, осуществляющих федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней, уполномоченных составлять протоколы по делам об административных правонарушениях : приказ Минфина России от 22.10.2002 № 103н // БНА. — 2003. — № 3.

165. Об утверждении перечня иностранных государственных агентств, в долговые обязательства которых могут размещаться средства Фонда национального благосостояния : приказ Минфина России от 24.01.2008 № 22. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

166. Об утверждении Положения о федеральном казенном учреждении «Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов

Российской Федерации» : приказ Минфина России от 12.12.2005 № 327. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

167. Об утверждении Порядка составления и представления финансовой отчетности об исполнении федерального бюджета в Счетную палату Российской Федерации : приказ Минфина России от 19.03.2009 № 26н // БНА. — 2009. — № 27.

168. Об утверждении Порядка удержания средств, подлежащих возврату в федеральный бюджет : приказ Минфина России от 26.12.2007 № 152н // Рос. газ. — 2008. — 20 февр.

169. Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации : приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н // Финансовая газ. — 2013. — 5 сент.

170. Об утверждении условий эмиссии и обращения на международном рынке капитала облигаций внутренних облигационных займов Российской Федерации : приказ Минфина России от 03.11.2010 № 141н // Рос. газ. — 2010. — 24 нояб.

171. Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа с индексируемым номиналом : приказ Минфина России от 22.05.2015 № 80н. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

172. Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа с переменным купонным доходом : приказ Минфина России от 22.12.2000 № 112н // БНА. — 2001. — № 3.

173. Об утверждении Инструкции о порядке расчета нормативов оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика : приказ ФСФР России от 30.11.2006 № 06-137/пз-н // Рос. газ. — 2007. — 31 янв.

174. Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок : приказ ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

175. Об утверждении Концепции системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации : приказ ГТК России от 26.09.2003 № 1069. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

176. О Методических рекомендациях по заполнению Сведений о расходных обязательствах РФ, исполняемых главными распорядителями и обоснований бюджетных ассигнований главных распорядителей средств федерального бюджета на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов : письмо Минфина России от 09.02.2012 № 02-09-01/421. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

177. О необходимости проведения инвентаризации нормативных правовых актов, договоров в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджетов : письмо Минфина России от 27.02.2015 № 02-08-07/10296. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

178. О полномочиях главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в части ведения реестра источников доходов : письмо Минфина России от 27.02.2015 № 02-08-07/10223. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

179. Об осуществлении информационного взаимодействия между Министерством финансов Российской Федерации, Федеральным казначейством, главными распорядителями средств федерального бюджета : письмо Минфина России от 24.01.2014 № 21-05-08/2563. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

180. О Порядке организации мониторинга факторов, определяющих возникновение угроз экономической безопасности России : письмо Госкомстата России от 12.11.1997 № ВГ-1-21/2839. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

181. Регламент Счетной палаты Российской Федерации (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.06.2013 № 3ПК). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

182. О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов : заключение Счетной палаты РФ от 10.10.2013 № ЗАМ-31/01 на проект федерального закона. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

183. О результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, выделенных в 2012–2013 годах и прошедшем периоде 2014 года на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций в Кемеровской и Челябинской областях» в Правительстве Челябинской области : представление Счетной палаты РФ от 29.12.2014 № ПР 14-370/14-03. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

184. О требованиях к системе управления рисками и капиталом кредитной организации и банковской группы : указание Банка России от 15.04.2015 № 3624-У // Вестник Банка России. — 2015. — № 51.

185. СГА 101. Общие правила проведения контрольного мероприятия (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 02.04.2010 № 15К (717)). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

186. СГА 202. Оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения федерального бюджета (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 25.12.2013 № 55К (946) // Счетная палата Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : http://audit.gov.ru/pdf/methodology/SGA_202_19.02.2016.pdf. — Загл. с экрана.

187. СГА 203. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета (утв.

Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 20.02.2015 № 5К (1016). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

188. СГА 311. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Проверка и анализ эффективности внутреннего финансового аудита (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 10.07.2015 № 32К (1043). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

189. Соглашение об информационном взаимодействии между Центральным банком Российской Федерации и Федеральной службой финансово-бюджетного надзора по вопросам валютного контроля (заключено в г. Москве 15.08.2007). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

190. Соглашение об информационном взаимодействии Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства (заключено в г. Москве 16.05.2014). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

191. Положение о порядке взаимодействия между Счетной палатой Российской Федерации и Следственным комитетом Российской Федерации (принято Счетной палатой РФ, Следственным комитетом РФ 05.05.2011). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

192. Положение о порядке экономического стимулирования мобилизационной подготовки экономики (утв. Минэкономразвития России № ГГ-181, Минфином России № 13-6-5/9564, МНС России № БГ-18-01/3 02.12.2002). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

193. Положение о территориальных учреждениях Банка России (утв. Банком России 11.04.2016 № 538-П) // Вестник Банка России. — 2016. — № 39.

194. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Судебная практика

195. По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В. И. Гнездилова и С. В. Пашигорова : Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2004 № 17-П // ВКС РФ. — 2005. — № 1.

196. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов» : Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 № 11-П // СЗ РФ. — 2007. — № 30. — Ст. 3989.

197. По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан : Постановление Конституционного Суда РФ от 29.01.2004 № 2-П // ВКС РФ. — 2004. — № 2.

198. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа : Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 № 2-П // ВКС РФ. — 2006. — № 3.

199. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо

должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» : Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 8-П // Рос. газ. — 2005. — 21 июля.

200. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского : Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П // ВКС РФ. — 2004. — № 4.

201. По делу о проверке конституционности положений статей 9 и 10 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статей 181, 188, 195, 273, 290, 293 и 299 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «СЕБ Русский Лизинг», общества с ограниченной ответственностью «Нефте-Стандарт» и общества с ограниченной ответственностью «Научно-производственное предприятие “Нефте-Стандарт”» : Постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2008 № 1-П // ВКС РФ. — 2008. — № 1.

202. 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 : Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П // ВКС РФ. — 2004. — № 4.

203. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации и части шестой статьи 15 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в связи с запросом Президиума Верховного Суда Российской

Федерации : Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.1997

№ 21-П // Рос. газ. — 1998. — 6 янв.

204. По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие “Эконт”» и гражданина А. Д. Чулкова : Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.2001 № 7-П // ВКС РФ. — 2001. — № 5.

205. О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2006 № 23 // ВВАС РФ. — 2006. — № 8.

Отчеты и доклады

206. Доклад о мировом развитии 2014 «Риски и возможности, управление рисками в интересах развития» // World Development Reports : сайт. — Режим доступа : <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTNWDR2013/0,,contentMDK:23352740~pagePK:8261309~piPK:8258028~theSitePK:8258025,00.html>. — Загл. с экрана.

207. Годовой отчет Банка России за 2014 год // Центральный банк Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : http://www.cbr.ru/publ/god/ar_2014.pdf. — Загл. с экрана.

208. Годовой отчет Банка России за 2015 год // Центральный банк Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : http://www.cbr.ru/publ/God/ar_2015.pdf. — Загл. с экрана.

209. Итоговый отчет о результатах деятельности экспертных групп по проведению оценки эффективности расходов федерального бюджета и представлению предложений по их оптимизации // Высшая школа экономики : сайт. — Режим доступа : http://www.hse.ru/data/2013/12/13/1339714268/%D0%98%D1%82%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B9_%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82.pdf. — Загл. с экрана.

210. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2014 году // Счетная палата Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/#842. — Загл. с экрана.

211. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка результативности администрирования консолидированных групп налогоплательщиков» (утв. решением Коллегии Счетной палаты РФ от 04.07.2014 № 34К (980) // Счетная палата Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : <http://audit.gov.ru/upload/iblock/c07/c07142ddd156b4f6abc93d195516a88f.pdf>. — Загл. с экрана.

212. Отчет Правительства о результатах работы в 2015 году // Правительство России : сайт. — Режим доступа : <http://government.ru/news/22717/>. — Загл. с экрана.

213. Доклад Банка России от 17.09.1997 «О проблеме неплатежей в российской экономике и возможных путях ее решения» // Вестник Банка России. — 1997. — № 61.

214. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2014 год и плановый период 2015–2017 годов // Министерство финансов Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : http://minfin.ru/common/img/uploaded/library/2014/04/main/Rash_kolleg_2014.pdf. — Загл. с экрана.

Специальная литература*Научная и учебная литература*

215. *Stein, L. von.* Gegenwart und Zukunft der Rechtig — und Staatswissenschaften Deutschlands / L. von Stein. — Stuttgart, 1876.
216. *Авакьян, С. А.* Конституционное право / С. А. Авакьян. — М. : Норма, 2001.
217. *Агаев, Ф. А.* Иммуниеты в российском уголовном процессе / Ф. А. Агаев, В. Н. Галузо. — М., 1998.
218. *Азрилияна, А. Н.* Краткий юридический словарь / А. Н. Азрилияна. — М. : Ин-т новой экономики, 2005.
219. *Алексеев, С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. — М., 1966.
220. *Алексеев, С. С.* Право: азбука — теория — философия : опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. — М. : Статут, 1999.
221. *Алексеев, С. С.* Структура советского права / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1975.
222. *Алексеев, С. С.* Теория права / С. С. Алексеев. — М. : БЕК, 1995.
223. *Алексеенко М.* Государственный кредит / М. Алексеенко. — Харьков, 1872.
224. *Альгин, А. П.* Риск и его роль в общественной жизни / А. П. Альгин. — М., 1989.
225. *Арямов, А. А.* Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ : монография / А. А. Арямов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : РАП : Волтерс Клувер, 2010;
226. *Афанасьев, И. А.* Философские основания теории социальных рисков / И. А. Афанасьев ; Саратов. гос. соц.-экон. ун-т. — Саратов, 2006.
227. *Бакша, Н. В.* Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный / Н. В. Бакша, В. В. Гамукин, А. П. Свинцова. — М. : Изд-во ИПО Профиздат, 2001.

228. *Балихина, Н. В.* Финансовое состояние предприятий: оценка, факторы влияния, проблемы / Н. В. Балихина. — М. : Изд-во МГУК, 1999.
229. *Бек, У.* Общество риска: На пути к другому модерну / У. Бек. — М., 2000.
230. *Бельский, К. С.* Финансовое право: наука, история, библиография / К. С. Бельский. — М. : Юрист, 1995.
231. *Бербешкина, З. А.* Справедливость как социально-философская категория / З. А. Бербешкина. — М., 1983.
232. *Бесчеревных, В. В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета / В. В. Бесчеревных. — М., 1976.
233. *Бехманн, Г.* Современное общество: Общество риска, информационное общество, общество знаний / Г. Бехманн. — 2-е изд. — М. : Логос, 2012.
234. *Бехманн, Г.* Устойчивого развития концепция // Глобалистика : энциклопедия. — М., 2003.
235. Биологический энциклопедический словарь / гл. ред. М. С. Гиляров. — 2-е изд., испр. — М. : Сов. энциклопедия, 1986.
236. *Блэк, Дж.* Экономика : толковый словарь / Дж. Блэк ; общ. ред. И. М. Осадчая. — М. : ИНФРА-М : Весь Мир, 2000.
237. *Бобров, А. Л.* Эколого-экономическая устойчивость региона: теория и практика / А. Л. Бобров. — М. : Наука, 1994.
238. *Боголепов, М. И.* Государственный долг: (К теории государственного кредита) : типологический очерк / М. И. Боголепов. — СПб., 1910.
239. *Боголепов, М. И.* Основные причины нарастания государственных долгов / М. И. Боголепов. — СПб., 1910.
240. *Боженок, С. Я.* Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации : монография / С. Я. Боженок. — М. : Проспект, 2011.
241. *Болтинова, О. В.* Бюджетное право / О. В. Болтинова. — М. : Норма, 2009.

242. Большой юридический словарь / авт.-сост. В. Н. Додонов [и др.] ; под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. — М. : Инфра-М, 2003.

243. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. — М., 1999.

244. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : ИНФРА-М, 2006.

245. *Бондарь, Н. С.* Конституционная модернизация как государственно-правовое выражение стратегии современного развития общества и государства // Стратегии правового развития России : монография / под ред. О. Ю. Рыбакова. — М. : ЮСТИЦИЯ, 2015.

246. *Боннер, А. Т.* Законность и справедливость в правоприменительной деятельности / А. Т. Боннер. — М., 1992.

247. *Брежский, Н.* Государственные долги России / Н. Брежский. — СПб., 1884.

248. *Буковецкий, А. И.* Введение в финансовую науку / А. И. Буковецкий. — М., 1929.

249. Бюджет и бюджетная система : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. Мст. П. Афанасьева ; предисл. А. Л. Кудрина. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2014.

250. Бюджетная система России : учебник для вузов / под ред. Г. Б. Поляка. М., 1999.

251. *Вавилин, Е. В.* Осуществление и защита гражданских прав / Е. В. Вавилин. — М. : Волтерс Клувер, 2009.

252. *Вавилов, А. П.* Государственный долг: уроки кризиса и принципы управления / А. П. Вавилов. — М., 2001.

253. *Вавилос, Ю. Я.* Государственный кредит: прошлое и настоящее / Ю. Я. Вавилос. — М., 1992.

254. *Вишняков, Я. Д.* Общая теория рисков / Я. Д. Вишняков, Н. Н. Радаев. — М., 2007.

255. *Власенко Н. А.* Теория государства и права : науч.-практ. пособие для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения / ИЗиСП. М. : ИД «Юриспрудениция», 2009.
256. *Власенко, Н. А.* Правовые средства противодействия коррупции // Правовые средства противодействия коррупции : науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. А. Власенко. — М., 2012.
257. *Власенко, Н. А.* Разумность и определенность в правовом регулировании : монография / Н. А. Власенко. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2014.
258. *Власенко, Н. А.* Теория государства и права : учеб. пособие / Н. А. Власенко. — 2-е изд., перераб., доп. и испр. — М. : Проспект, 2011.
259. *Власенко, Н. А.* Язык права : монография / Н. А. Власенко. — Иркутск : Восточно-Сибир. книж. изд-во : АО «Норма-плюс», 1997.
260. *Гаджиев, Г. А.* Конституционные принципы рыночной экономики: (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации) / Г. А. Гаджиев. — М. : Юристъ, 2004.
261. *Гегель, Г.* Наука логики : в 3 т. / Г. Гегель. — М., 1972. — Т. 3.
262. *Гидденс, Э.* Судьба, риск и безопасность / Э. Гидденс.
263. Глобальная экономика : энциклопедия / под ред. И. М. Куликова, Т. Ф. Рябовой. — М. : Финансы и статистика, 2011.
264. *Глущенко, В. В.* Управление рисками. Страхование / В. В. Глущенко. — Железнодорожный, Моск. обл. : ТОО НЦП «Крылья», 1999.
265. *Годме, П. М.* Финансовое право / П. М. Годме. — М. : Прогресс, 1975.
266. *Горбунова, О. Н.* Принципы финансового права // Финансовое право : учебник / отв. ред. О. Н. Горбунова. — 3-е изд., перераб и доп. — М., 2006.
267. *Горбунова, О. Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О. Н. Горбунова. — М., 2003.
268. *Горлов, И.* Теория финансов / И. Горлов. — Казань, 1841.
269. *Гроувс, С.* Оценка финансового состояния: пособие для органов местного самоуправления / С. Гроувс, М. Валенте ; пер. с англ. Н. Головиной

[и др.] ; под общ. ред. П. А. Ореховского. — Обнинск : Ин-т муниципального управления, 2002.

270. *Гурвич, М. А.* Советское финансовое право / М. А. Гурвич. — М., 1952.

271. *Гуреев, В. А.* Исполнение судебных актов в отношении государства, муниципальных образований и бюджетных учреждений : учеб.-практ. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» / В. А. Гуреев, И. В. Селионов. — М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2011.

272. *Добровольская, Т. Н.* Принципы советского уголовного процесса / Т. Н. Добровольская. — М. : Юрид. лит., 1971.

273. Драгоценные металлы и драгоценные камни // Казна и бюджет / Р. Е. Артюхин [и др.] ; отв. ред. Д. Л. Комягин. — М. : Наука, 2014.

274. *Дружинин, А. И.* Управление финансовой устойчивостью / А. И. Дружинин, О. Н. Дунаев. — Екатеринбург : ИПК УГТУ, 1998.

275. *Егоров, С. Н.* Аксиоматические основы теории права / С. Н. Егоров. — СПб., 2001.

276. *Ершов, М. В.* Мировой финансовый кризис. Что дальше? / М. В. Ершов. — М. : Экономика, 2011.

277. *Ефремова, Т. Ф.* Современный толковый словарь русского языка : в 3 т. / Т. Ф. Ефремова. — М. : АСТ, 2006. — Т. 3.

278. Закон. Обеспечение безопасности и реальной экономики / Т. Я. Хабриева [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — М., 2015.

279. *Залесский, В. В.* Гражданское право России: Общая часть / В. В. Залесский. — М., 2001.

280. *Запольский, С. В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права / С. В. Запольский. — М., 2008.

281. *Золотарев, В. А.* Национальная безопасность страны / В. А. Золотарев. — М., 1998.

282. *Зубков, В. И.* Социологическая теория риска : монография / В. И. Зубков. — М. : Изд-во РУДН, 2003.
283. *Иванов, Б. И.* О системе советского финансового права / Б. И. Иванов. — М., 1967.
284. *Иванченко, В. М.* Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества / В. М. Иванченко. — М. : Наука, 2009.
285. *Йеринг, Р.* Борьба за право / Р. Йеринг. — М., 1991.
286. *Йеринг, Р.* Цель в праве / Р. Йеринг. — СПб., 1881.
287. *Иловайский, С. И.* Учебник финансового права / С. И. Иловайский. — 4-е изд. — Одесса, 1904.
288. *Ильясов, С. М.* Устойчивость банковской системы: механизмы управления, региональные особенности / С. М. Ильясов. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001.
289. *Исаев, А.* Государственный кредит / А. Исаев. — Ярославль, 1886.
290. *Исаев, А. А.* Государственный кредит // Финансы и налоги: очерки теории и политики : [в 4 т.] / под ред. А. Н. Козырина. — М. : Статут, 2004. — (Сер. «Золотые страницы финансового права России»). — Т. 4.
291. *Капустин, А. Я.* Европейский союз: интеграция и право : монография / А. Я. Капустин. — М. : Изд-во РУДН, 2000.
292. *Капустин, А. Я.* Международно-правовые принципы деятельности БРИКС // БРИКС: контуры многополярного мира : монография / С. Е. Нарышкин [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева ; зам. отв. ред. Н. М. Бевеликова ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — М. : ИД «Юриспруденция», 2015.
293. *Капустин, А. Я.* Международно-правовые принципы деятельности Шанхайской организации сотрудничества // Шанхайская организация сотрудничества: новые приоритеты развития : монография / Т. Я. Хабриева [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — М. : ИНФРА-М, 2015.

294. *Карасева, М. В.* Бюджетное и налоговое право России (политический аспект) / М. В. Карасева. — М. : Юристъ, 2003.
295. *Келина, С. Г.* Принципы советского уголовного права / С. Г. Келина, В. Н. Кудрявцев. — М. : Наука, 1988.
296. *Керимов, Д. А.* Методология права / Д. А. Керимов. — М., 2000.
297. *Ковалева, Т. М.* Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации : учеб. пособие / Т. М. Ковалева, С. В. Барулин. — М. : КНОРУС, 2005.
298. *Колесникова, Н. А.* Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регионального менеджмента / Н. А. Колесникова. — М. : Финансы и статистика, 2000.
299. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Проспект, 2009.
300. *Кондрат, Е. Н.* Финансовая безопасность России в современном мире: теоретико-методологические аспекты : монография / Е. Н. Кондрат. — М. : Локус Станди, 2010.
301. Конституционное право : словарь / отв. ред. В. В. Маклаков. — М., 2001.
302. *Конюхова, Т. В.* Правовое регулирование финансирования национальной безопасности // Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации : науч.-практ. пособие / отв. ред. В. Г. Вишняков. — М. : Юрид. лит., 2005.
303. *Крейнина, М. Н.* Финансовое состояние предприятия: методы оценки / М. Н. Крейнина. — М. : ИКЦ «ДИС», 1997.
304. *Крысин, Л. П.* Толковый словарь иноязычных слов / Л. П. Крысин. — М. : Эксмо, 2005.
305. *Кудряшов, В. В.* Международно-правовое регулирование суверенных финансовых институтов : монография / В. В. Кудряшов. — М. : Финансовый ун-т, 2015.

306. *Кудряшов, В. В.* Суверенные фонды в международно-правовом и институциональном контексте глобальной финансовой архитектуры : монография / В. В. Кудряшов. — М. : ОАО ИПЦ «Финпол», 2010.

307. *Кудряшова, Е. В.* Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования) : монография / Е. В. Кудряшова. — М. : БИБЛИО-ГЛОБУС, 2013.

308. *Кураков, Л. П.* Экономика и право : словарь-справочник / Л. П. Кураков, В. Л. Кураков, А. Л. Кураков. — М. : Вуз и школа, 2004.

309. *Кучеров, И. И.* Бюджетное право России : курс лекций / И. И. Кучеров. — М. : АО «Центр ЮрИнфоР», 2002.

310. *Кучеров, И. И.* Законные платежные средства: теоретико-правовое исследование : монография / И. И. Кучеров. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2016.

311. *Кучеров И. И.* Теория налогов и сборов: (Правовые аспекты) : монография / И. И. Кучеров. — М. : ЗАО «ЮрИнфоР», 2009.

312. *Лаврененко, В. Н.* Проблемы социальных интересов ленинизма / В. Н. Лаврененко. — М., 1978.

313. *Лазарев, В. В.* Теория государства и права : учебник для вузов / В. В. Лазарев, С. В. Липень. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Спарк, 2000.

314. *Лебедев, В. А.* Финансовое право : учебник / В. А. Лебедев. — М. : Статут, 2000.

315. *Левина, И. Д.* Суверенитет / И. Д. Левина. — М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1948.

316. *Лисицын, А. Ю.* Золотовалютные резервы Центрального банка Российской Федерации // Казна и бюджет / Р. Е. Артюхин [и др.] ; отв. ред. Д. Л. Комягин. — М. : Наука, 2014.

317. *Мазаев, В. Д.* Публичная собственность в России: Конституционные основы / В. Д. Мазаев. — М., 2004.

318. *Макконнелл, К. Р.* Экономикс: принципы, проблемы и политика / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю ; пер. с 13-го англ. изд. — М. : ИНФРА-М., 1999.
319. *Малько, А. В.* Проблемы правовых средств // Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. М. Н. Марченко. — М., 1999.
320. *Малько, А. В.* Теория государства и права : учебник / А. В. Малько. — М. : Юристь, 2001.
321. *Маркс, К.* Сочинения : в 50 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. — 2-е изд. — Т. 23, т. 1 «Капитал». — М., 1960.
322. *Маркс, К.* Сочинения : в 50 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. — 2-е изд. — Т. 37. — М., 1965.
323. *Марченко, М. Н.* Теория государства и права : учебник / М. Н. Марченко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : ТК Велби : Изд-во «Проспект», 2006.
324. *Матузов, Н. И.* Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — 4-е изд., испр. и доп. — М., 2011.
325. *Матузов, Н. И.* Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристь, 2005.
326. *Матузов, Н. И.* Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — М. : Юрист, 2004.
327. *Махмутова, Э. Х.* Государственный кредит в Российской Федерации // Проблемы правового регулирования и перспективы развития. — М., 2004.
328. *Мигулин, П. П.* Русский государственный кредит / П. П. Мигулин. — М., 1899.
329. *Морозова, О. С.* Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ : монография / О. С. Морозова. — М. : Проспект, 2015.
330. Налоговое право: Общая часть : учебник и практикум для акад. бакалавриата / под ред. И. И. Кучерова. — М. : Юрайт, 2014.
331. *Нерсесянц, В. С.* Проблемы общей теории права и государства : учебник / В. С. Нерсесянц. — М. : Норма, 2004.

332. *Никитинский, В. И.* Эффективность норм трудового права / В. И. Никитинский. — М. : Юрид. лит., 1971.
333. *Нитти, Ф. С.* Основные начала финансовой науки / Ф. С. Нитти. — М., 1904.
334. Общая теория государства и права: Академический курс : учебник для вузов : в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. — М., 1998. — Т. 2.
335. *Огибалин, Ю. А.* Средства и способы обеспечения индивидуальной свободы в гражданском и процессуальном праве / Ю. А. Огибалин. — Тверь, 1991.
336. *Ожегов, С. И.* Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. — 20-е изд., стереотип. — М. : Рус. яз., 1988.
337. *Ожегов, С. И.* Словарь русского языка / С. И. Ожегов. — М. : Рус. яз., 1985.
338. *Ожегов, С. И.* Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. — 14-е изд., стереотип. — М. : Рус. яз., 1983.
339. *Ожегов, С. И.* Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — 4-е изд., доп. — М., 2003.
340. *Ожегов, С. И.* Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — М., 1999.
341. *Озеров, И. Х.* Основы финансовой науки / И. Х. Озеров. — Рига, 1923.
342. *Осипов, М. Ю.* Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества / М. Ю. Осипов. — М. : Изд-во СГУ, 2010.
343. *Остроухов, О. В.* Риск в социальных системах (социолого-синергетический анализ) / О. В. Остроухов. — Новогорск, 2000.
344. *Парыгина, В. А.* Бюджетное право и процесс : учебник / В. А. Парыгина, А. А. Тедеев. — М. : Эксмо, 2005.
345. *Пауль, А. Г.* Доходы бюджетов / А. Г. Пауль. — М., 2012.
346. *Пискотин, М. И.* Советское бюджетное право / М. И. Пискотин. — М. : Юрид. лит., 1971.

347. *Поветкина (Самойлова), Н. А.* Принципы бюджетной системы РФ // Бюджетное право : учебник / под ред. Н. А. Саттаровой. — М. : Деловой двор, 2009.
348. *Поветкина, Н. А.* Российская Федерация как субъект бюджетного права : монография / Н. А. Поветкина. — М. : РПА МЮ РФ, 2004.
349. *Подъяблонская, Л. М.* Проблемы повышения эффективности государственных расходов в России : монография / Л. М. Подъяблонская, Е. П. Подъяблонская. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011.
350. Политология : энциклопед. словарь / общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. — М., 1993.
351. *Попова, В. Г.* Государственный кредит и государственный долг : учеб. пособие / В. Г. Попова ; РГЭУ «РИНХ». — Ростов н/Д, 2004.
352. *Порфирьев, Б. Н.* Государственное управление в чрезвычайных ситуациях / Б. Н. Порфирьев. — М., 1991.
353. Правовая политика : словарь и проект концепции / под ред. А. В. Малько. — Саратов, 2010.
354. Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации : науч.-практ. пособие / отв. ред. В. Г. Вишняков. — М. : Юрид. лит., 2005.
355. Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько ; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». — Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010.
356. Проблемы теории государства и права / под ред. С. С. Алексеева. — М., 1979.
357. *Проскурин, С. А.* Национальная безопасность страны: Сущность, структура, пути укрепления / С. А. Проскурин. — М., 1991.
358. Психологический словарь / под общ. ред. А. В. Петровского, М. Г. Ярошевского. — 2-е изд., испр. и доп. — М., 1990.
359. Публичные и частные интересы в финансовом праве : монография / рук. авт. кол. Е. И. Спектор. — М., 2011.

360. Публичные финансы Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию / под ред. А. Н. Козырина. — М. : Центр публично-правовых исследований, 2007.

361. *Пугинский, Б. И.* Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях / Б. И. Пугинский. — М., 1984.

362. *Пузиков, Р. В.* Доктринальное осмысление понятия, места и роли принципов права в современной правовой политике // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько ; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». — Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010.

363. *Пушкарева, В. М.* История мировой и русской финансовой науки и политики / В. М. Пушкарева. — М., 2003.

364. *Радько, Т. Н.* Теория государства и права в схемах и определениях / Т. Н. Радько. — М. : Проспект, 2011.

365. Развитие бюджетной и налоговой системы // Концепция развития российского законодательства / Л. В. Андриченко [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — М. : ИД «Юриспруденция», 2014.

366. *Райзберг, Б. А.* Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. — 2-е изд., испр. — М. : ИНФРА-М, 1999.

367. Риски в сфере публичного и частного права : кол. монография / под науч. ред. Ю. А. Тихомирова, М. А. Лапиной ; Финансовый ун-т при Правительстве РФ. — М., 2014.

368. *Ровинский, Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. — М., 1960.

369. *Родионова, В. М.* Финансовая устойчивость предприятий в условиях инфляции / В. М. Родионова. — М. : Перспектива, 1995.

370. *Рукавишникова, И. В.* Метод финансового права / И. В. Рукавишникова ; отв. ред. Н. И. Химичева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2011.

371. *Рыльская, М. А.* Риск как правовая категория // Правовые риски в системе публичного управления : кол. монография / под науч. ред. В. И. Авдийского, М. А. Лапиной. — М. : Финансовый ун-т при Правительстве РФ, 2014.

372. *Сабанти, Б. М.* Теория финансов / Б. М. Сабанти. — М., 2000.

373. *Сапун, В. А.* Инструментальная теория права в юридической науке // Современное государство и право. — Владивосток, 1992.

374. *Саунин, А. Н.* Аудит эффективности использования государственных средств: вопросы теории и практики / А. Н. Саунин. — М., 2005.

375. *Селюков, А. Д.* Финансовое обеспечение местного самоуправления: проблемы правового регулирования / А. Д. Селюков. — М., 2003.

376. *Селюков, А. Д.* Финансово-правовые механизмы государственного управления : монография / А. Д. Селюков. — М. : Социум, 2010.

377. *Сенякин, И. Н.* Федерализм как принцип российского законодательства / И. Н. Сенякин. — Саратов, 2007.

378. *Серебряков, В. В.* Социальная безопасность России: концептуальный подход / В. В. Серебряков. — М., 1995.

379. Словарь иностранных слов. — 18-е изд. — М., 1989.

380. Словарь современного русского литературного языка : в 17 т. — М. : Изд-во «Наука», 1964. — Т. 16.

381. Словарь современной экономической теории Макмиллана. — М., 1997.

382. *Слуцкий, М.* Государственный кредит // Популярные лекции по финансовому праву. — СПб., 1902.

383. *Смирнов, Д. А.* Принципы современного российского налогового права : монография / Д. А. Смирнов ; под ред. Н. И. Химичевой. — М. : Юрлитинформ, 2009.

384. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. — 3-е изд. — М. : Сов. энциклопедия, 1985.
385. Современный словарь иностранных слов. — М. : АСТ, 1999.
386. Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. — СПб., 2004.
387. *Соловова, Е. В.* Публичный кредит как институт финансового права на примере Российской Федерации и США : монография / Е. В. Соловова. — М. : Проспект, 2015.
388. *Сорокин, Д. Ю.* Государственный долг: механизм управления, мировой опыт и российская специфика / Д. Ю. Сорокин, И. А. Зарипов, А. В. Петров. — М. : Современная экономика и право, 2015.
389. *Сорокина, Е. Д.* Саморегулирование в экономике / Е. Д. Сорокина. — М. : Экономика, 1990.
390. *Сперанский, М. М.* План финансов // У истоков финансового права : [в 4 т.] / под ред. А. Н. Козырина. — М. : Статут, 1998. — (Сер. «Золотые страницы российского финансового права»). — Т. 1.
391. Стратегии правового развития России : монография / под ред. О. Ю. Рыбакова. — М. : ЮСТИЦИЯ, 2015.
392. *Сухарев, А. Я.* Большой юридический словарь / А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А. Я. Сухарева. — М. : Инфра-М, 2003.
393. *Сырых, В. М.* Логические основания общей теории права : в 2 т. / В. М. Сырых. — М. : Юстицинформ, 2000—2004.
394. *Сырых, В. М.* Теория государства и права : учебник для вузов / В. М. Сырых. — 5-е изд., стереотип. — М. : ЗАО Юстицинформ, 2006.
395. *Талапина, Э. В.* Управление государственной собственностью / Э. В. Талапина. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2002.
396. *Тарасов, И. Т.* Очерк науки финансового права / И. Т. Тарасов. — Ярославль, 1889.
397. *Тарасов, Н. Н.* Методологические проблемы юридической науки / Н. Н. Тарасов. — Екатеринбург, 2001.

398. *Твердохлебов, В. Н.* Государственный долг / В. Н. Твердохлебов. — Л., 1924.
399. Теория государства и права : учебник / под ред. М. Н. Марченко. — М., 2004.
400. Теория государства и права : учебник / под ред. О. Ю. Рыбакова. — М. : ЮСТИЦИЯ, 2016.
401. *Тихомиров, Ю. А.* Государство : монография / Ю. А. Тихомиров. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2013.
402. *Тихомиров, Ю. А.* Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособие / Ю. А. Тихомиров. — М., 2000.
403. *Тихомиров, Ю. А.* Публичное право / Ю. А. Тихомиров. — М., 1995.
404. *Тихомиров, Ю. А.* Риск и право / Ю. А. Тихомиров, С. М. Шахрай. — М., 2012.
405. *Тихомиров, Ю. А.* Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. — М., 2005.
406. *Тихомирова, Л. В.* Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров ; под ред. М. Ю. Тихомирова. — Изд. 6-е, доп. и перераб. — М. : Изд. Тихомирова М. Ю., 2008.
407. Толковый словарь русского языка : в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. — М. : ООО «Издательство Астрель» : ООО «Издательство АСТ», 2000. — Т. 1.
408. *Улюкаев, А. В.* Проблемы государственной бюджетной политики : науч.-практ. пособие / А. В. Улюкаев. — М. : Дело, 2004.
409. Устойчивое развитие страны и правовые механизмы реализации принципа транспарентности при использовании средств Национального фонда Республики Казахстан / под общ. ред. Е. В. Порохова. — Алматы : ТОО «Налоговый эксперт», 2014.
410. *Устьянцев, В. Б.* Человек, жизненное пространство, риски / В. Б. Устьянцев ; под ред. К. С. Пигрова. — 2-е изд., перераб. и доп. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2012.

411. *Фаткуллин, Ф. Н.* Социальная ценность и эффективность правовой нормы / Ф. Н. Фаткуллин, Л. Д. Чулюкин. — Казань, 1977.
412. *Федотова, Н. В.* Финансовый анализ в условиях рынка / Н. В. Федотова. — М. : РГОТУПС, 1998.
413. Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2006.
414. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2011.
415. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — М., 1999.
416. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. — М., 2000.
417. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. — М., 2002.
418. Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Проспект, 2014.
419. Финансовое право : учебник для юрид. ин-тов / под ред. Н. Н. Ровинского. — М., 1946.
420. Финансовое право. — М. : Юрид. изд-во НКЮ, 1940.
421. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под общ. ред. А. Г. Грязновой. — М. : Финансы и статистика, 2002.
422. Финансы / под ред. В. М. Родионовой. — М., 1994.
423. Финансы : учебник для вузов / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. — М., 2000.
424. *Халфина, Р. О.* Право как средство социального управления / Р. О. Халфина. — М. : Наука, 1988.
425. *Химичева, Н. И.* Принципы российского финансового права // Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — 5-е изд., перераб. и доп. — М., 2012.
426. *Химичева, Н. И.* Советское финансовое право : учебник / Н. И. Химичева. — М. : Юрид. лит., 1987.
427. *Хлестова, И. О.* Юрисдикционный иммунитет государства / И. О. Хлестова. — М. : ИД «Юриспруденция», 2007.

428. *Ходский, Л.* Государственный кредит // Основы государственного хозяйства. — СПб., 1894.

429. *Ходский, Л. В.* Основы государственного хозяйства : пособие по финансовой науке / Л. В. Ходский. — 2-е изд., пересмотр. и значительно доп. — СПб., 1901.

430. *Цыпкин, С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства / С. Д. Цыпкин. — М., 1983.

431. *Черданцев, А. Ф.* Логико-языковые феномены в юриспруденции / А. Ф. Черданцев. — М., 2012.

432. *Чиханчин, Ю. А.* Система финансовой безопасности Российской Федерации: концептуальные подходы и решения : науч. доклад / Ю. А. Чиханчин ; под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Чиханчина. — М. : Наука, 2015.

433. *Шапагатова, Б.* Национальный фонд Республики Казахстан: инвестиции в устойчивое развитие / Б. Шапагатова. — Алматы, 2011.

434. *Шевелева, Н. А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ / Н. А. Шевелева. — СПб. : Изд. дом С.-Петербур. гос. ун-та, Изд-во юрид. фак. С.-Петербур. гос. ун-та, 2004.

435. *Шемякина, О. В.* Комментарий к главе 5 // Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Проспект, 2009.

436. *Шеремет, А. Д.* Финансы предприятий / А. Д. Шеремет, Р. С. Сайфулин. — М. : ИНФРА, 1998.

437. *Шундиков, К. В.* Механизм правового регулирования / К. В. Шундиков ; под ред. А. В. Малько. — Саратов, 2001.

438. *Щекин, Д. М.* Налоговые риски и тенденции развития налогового права / Д. М. Щекин ; под ред. С. Г. Пепеляева. — М. : Статут, 2007.

439. Экономическая безопасность России: Общий курс : учебник / под ред. В. К. Сенчагова. — 2-е изд. — М. : Дело, 2005.
440. *Элькинд, П. С.* Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве / П. С. Элькинд. — Л., 1976.
441. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцева. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — М. : ИНФРА-М, 2015.
442. Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. — М. : Юрид. лит., 1980.
443. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. — М., 1999.
444. *Явич, Л. С.* Право развитого социалистического общества (сущность и принципы) / Л. С. Явич. — М., 1978.
445. *Якупов, Р. Х.* Правоприменение в уголовном процессе (юридические проблемы) / Р. Х. Якупов. — М., 1993.
446. *Янжул, И. И.* Основные начала финансовой науки / И. И. Янжул. — СПб., 1890.
447. *Янжул, И. И.* Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах / И. И. Янжул. — М. : Статут, 2002.
448. *Янкевич, С. В.* Драгоценные металлы и драгоценные камни // Казна и бюджет / Р. Е. Артюхин [и др.] ; отв. ред. Д. Л. Комягин. — М. : Наука, 2014.
449. *Яснопольский, Л. Н.* Очерки русского бюджетного права. I. Исторический обзор составления наших государственных росписей и бюджетная реформа Татаринова / Л. Н. Яснопольский. — М. : Изд. В. П. Рябушинского, 1912.

Статьи в периодических изданиях, материалы конференций

450. Budgetary Risks of Monetary Policy with Special Regard to the Debt Rule / G. Pulay, J. Mate, I. Nemeth, A. Zelei // *Public Finance Quarterly*. — 2013. — Vol. 58. — № 1.

451. *Kutivadze, N.* Public debt, domestic and external financing, and economic growth // *Departmental WP*. — 2012. — № 12.

452. *Schilperoort, W.* Illuminating Budgetary Risks: The Role of Stress Testing W. Schilperoort, P. Wierdsma // *OECD Journal on Budgeting*. — 2012. — Vol. 12. — № 3. P

453. *Sprinkle, G.* The effort and risk-taking effects of budget-based contracts G. Sprinkle, M. Williamson, D. Upton // *Accounting, Organizations and Society*. — 2008. — Vol. 33. — № 4.

454. *Авдийский, В. И.* Экономическая безопасность как системообразующий фактор устойчивости сложных социально-экономических систем / В. И. Авдийский, В. М. Безденежных // *Безопасность бизнеса*. — 2014. — № 1.

455. *Акопян, О. А.* Правовые решения в экономической сфере // *Журнал рос. права*. — 2014. — № 1.

456. *Алферов, В. Т.* Золото в структуре международных резервов Российской Федерации: трансформация подходов к управлению / В. Т. Алферов, А. В. Навой // *Деньги и кредит*. — 2014. — № 10.

457. *Арбатская, Ю. В.* Проблемы реализации принципа эффективности в бюджетном праве // *Академический юридический журнал*. — 2013. — № 1 (51).

458. *Бабенко, Н. С.* Мониторинг и оценка странового риска / Н. С. Бабенко, Р. В. Пашков, Ю. Н. Юденков // *Внутренний контроль в кредитной организации*. — 2013. — № 1.

459. *Бабич, И. В.* Методы управления государственным долгом // *Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета*. — 2011. — № 5.

460. *Байдина, О. С.* Финансовые риски: природа и взаимосвязь / О. С. Байдина, Е. В. Байдин // Деньги и кредит. — 2010. — № 7.
461. *Байтин, М. И.* О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. — 2000. — № 3.
462. *Баранов, В. М.* Деструктивное воздействие права на национальные интересы // Журнал рос. права. — 2005. — № 12.
463. *Бек, У.* От индустриального общества к обществу риска // THESIS. — 1994. — Вып. 5.
464. *Белицкая, А. В.* Правовые средства создания благоприятного инвестиционного климата // Юрист. — 2013. — № 20.
465. *Беляева, Г. С.* К вопросу о классификации правовых режимов // Актуальные проблемы российского права. — 2012. — № 2.
466. *Беляева, Г. С.* К вопросу о разграничении правового режима и иных смежных юридических категорий // Государственный советник. — 2013. — № 4.
467. *Беляева, Г. С.* Правовой режим: к определению понятия // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение: вопросы теории и практики. — 2012. — № 3-2.
468. *Беляева, Г. С.* Принципы правового режима // Пробелы в российском законодательстве. — 2013. — № 4.
469. *Беляева, Г. С.* Структура и функции правового режима: некоторые общетеоретические аспекты // Известия Юго-Западного государственного университета. — 2012. — № 4-1 (43).
470. *Бобров, А. Л.* Состояние и динамика социальной и эколого-экономической устойчивости России и ее регионов // Вестник МГУ. — Сер. 6, Экономика. — 1997. — № 5.
471. *Богданова, А. В.* Актуальные проблемы осуществления внешнего государственного контроля за состоянием и управлением государственным долгом субъекта Российской Федерации // Финансовое право. — 2012. — № 6.

472. *Богданова, А. В.* К вопросу о месте государственного кредита в системе российского права // Реформы и право. — 2014. — № 1.

473. *Богданова, А. В.* Решение об эмиссии выпуска и отчет об итогах эмиссии государственных или муниципальных ценных бумаг: научно-практический комментарий к статьям 11 и 11.1 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» // Публично-правовые исследования. — 2013. — № 1.

474. *Бойко, Н. Н.* К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. — 2014. — № 1.

475. *Бойков, А. Д.* Иммунитет депутатский // Прокурорская и следственная практика. — 1998. — № 1.

476. *Болтинова, О. В.* К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы рос. права. — 2014. — № 3.

477. *Болтинова, О. В.* К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 7.

478. *Бушев, А. Ю.* Основы управления рисками в праве // Арбитражные споры. — 2008. — № 3.

479. *Васянина, Е. Л.* К вопросу об эффективности управления государственными доходами // Финансовое право. — 2014. — № 9.

480. *Вершило, Т. А.* К вопросу о правовых проблемах эффективного использования бюджетных средств // Финансовое право. — 2013. — № 12.

481. *Власенко Н. А.* Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал рос. права. 2013. № 8.

482. *Ворожихин, В. В.* Об определении экономической безопасности в условиях глобализации // Безопасность бизнеса. — 2014. — № 3.

483. *Воронова, Л. К.* Общие принципы финансового права и его институтов // Принципы финансового права : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Харьков, 19–21 апреля 2002 г.). — Харьков, 2012.

484. *Выборова, Е. Н.* К вопросу о регулировании международных (золотовалютных) резервов // Деньги и кредит. — 2011. — № 10.

485. *Гамукин, В. В.* Комбинаторика рисков бюджетной системы // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2015. — № 19.

486. *Гетьман-Павлова, И. В.* Перспективы инвестирования средств Стабилизационного фонда РФ в иностранные ценные бумаги // Банковское право. — 2007. — № 3.

487. *Гетьман-Павлова, И. В.* Управление Стабилизационным фондом РФ: проблемы правового регулирования // Банковское право. — 2007. — № 4.

488. *Гойман, В. И.* Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях // Сов. гос-во и право. — 1991. — № 12.

489. *Голофаев, В. В.* Институт гражданско-правовых средств индивидуализации: нужна общая часть // Бизнес, менеджмент и право. — 2012. — № 2.

490. *Голубев, А. В.* Расходное обязательство как правовое основание формирования и реализации расходов бюджета, ориентированных на результат // Финансовое право. — 2013. — № 4.

491. *Голубев, А. В.* Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. — 2013. — № 2.

492. *Голубцов В. Г.* Иммунитет бюджетов как особый правовой режим публичных финансов // Финансы и кредит. 2006. № 27 (231).

493. *Горбунова, О. Н.* Совершенствование финансового законодательства в условиях рынка // Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения : науч.-практ. конф. / под ред. А. И. Демидова. — Саратов, 2001.

494. Горбунова, О. Н. Финансовое право в системе российского права (актуальные проблемы) // Гос-во и право. — 1995. — № 2.

495. Горбунова, О. Н. Финансовый мониторинг и проблемы финансового права // Материалы науч. конф. «Финансовое право на рубеже веков». — М., 2002.

496. Гриценко, В. В. К дискуссии об эффективности управления резервными денежными средствами в России // Институциональные проблемы современного финансового права : сб. науч. тр. (по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (Саратов, 2 июня 2011 г.) / ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». — Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011.

497. Гук, П. А. Правовые исключения и их реализация в судебной деятельности / П. А. Гук, С. Ю. Суменков // Журнал рос. права. — 2006. — № 8.

498. Гуляев, И. А. К вопросу о дефиниции «доходы бюджета» // Финансовое право. — 2014. — № 4.

499. Гуния, В. А. Характеристика Резервного фонда и Фонда национального благосостояния: предназначение, состояние // Финансы, денежное обращение и кредит. — 2013. — № 2 (99).

500. Гурвич, Е. Формирование и использование стабилизационного фонда // Вопросы экономики. — 2006. — № 4.

501. Гуц, С. В. Влияние государственного долга на экономическое развитие России в посткризисный период // Молодежь и наука : сб. материалов VII Всерос. науч.-техн. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых, посвященной 50-летию первого полета человека в космос. — Красноярск : Сибир. федер. ун-т, 2011.

502. Дмитриев, В. А. Внешние заимствования государств: теоретический, практический и региональный аспекты // Деньги и кредит. — 2006. — № 10.

503. Долганова, Ю. С. Дискуссионные вопросы управления государственным долгом / Ю. С. Долганова, С. Ю. Уксусова // Известия УрГЭУ. — 2011. — № 3 (35).

504. *Ермакова, Е. А.* Проблемы управления региональными бюджетными рисками // Региональная экономика. Юг России. — 2013. — № 1
505. *Завьялов, Д. Ю.* Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы. — 2008. — № 10.
506. *Заплатинский, В. М.* Терминология науки о безопасности // Zbornik prispevkov z medzinarodnej vedeckej konferencie «Bezpečnostna veda a bezpečnostne vzdelanie». — Liptovský Mikuláš : AOS v Liptovskom Mikuláši, 2006.
507. *Захаров, А. В.* «Золотое правило» финансов — займы для инвестиций / А. В. Захаров, Б. И. Алехин // Известия. — 2002. — 6 дек.
508. *Зотова, А. И.* Риск-ориентированный подход к организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне / А. И. Зотова, М. В. Кириченко, С. А. Коробко // Финансы и кредит. — 2014. — № 36.
509. *Зубков, В. И.* Риск как предмет социологического анализа // Социологические исследования. — 1999. — № 4.
510. *Зуев, Д. С.* Государственный долг в системе экономических и бюджетных отношений // Инициативы XXI века. — 2010. — № 4.
511. *Истомина, Н. А.* Результатный подход в бюджетной сфере в контексте бюджетных рисков // Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2014. — № 42.
512. Качество сбалансированности федерального бюджета: (Анализ материалов проекта закона о бюджете на 2004 год) // Экономист. — 2003. — № 10.
513. *Кетов, Ю.* Государственная власть как основа системы обеспечения национальной безопасности России // Юрид. мир. — 2005. — № 11.
514. *Киреев, В. В.* Конституционные риски: проблемы правовой теории и политической практики // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 3.
515. *Козырин, А. Н.* Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право : ежегодник Центра публично-правовых исследований. — М., 2006. — Т. 1.

516. *Комягин, Д. Л.* Исполнение судебных актов о взыскании из бюджета: практика, теория и история вопроса // Реформы и право. — 2013. — № 1.

517. *Комягин, Д. Л.* К вопросу о публичных доходах: проблемы правового регулирования и пути их решения // Финансовое право. — 2015. — № 11.

518. *Комягин, Д. Л.* К вопросу о финансовом кризисе // Публично-правовое регулирование экономических отношений : альманах / под ред. А. Н. Козырина. — М. : Центр публично-правовых исследований, 2010. — Вып. 2.

519. *Комягин, Д. Л.* Национальное достояние как источник доходов бюджета: проблемы учета и контроля // Финансовый вестник: Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. — 2016. — № 1.

520. *Комягин, Д. Л.* Общие процедуры исполнения судебных актов о взыскании из казны // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. — 2014. — № 11.

521. *Комягин, Д. Л.* Принципы формирования военного бюджета // Публичные финансы и финансовое право : сб. науч. тр. к 10-летию кафедры финансового права Высшей школы экономики / под ред. А. Н. Козырина. — М. : НИУ ВШЭ, 2012.

522. *Комягин, Д. Л.* Публичные и бюджетные доходы: сущность и содержание // Финансовый вестник: Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. — 2015. — № 5.

523. *Комягин, Д. Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. — 2012. — № 4.

524. *Кривоносова, Н. Я.* Теория и практика сбалансированности бюджетов субфедерального уровня // Известия ИГЭА. — 2013. — № 6.

525. *Кротова, Н. И.* Теоретические проблемы совершенствования функций органов государственной власти в области управления государственным долгом // Бизнес в законе. — 2009. — № 4.

526. *Крохина, Ю. А.* Актуальные проблемы становления бюджетного федерализма в России // Вестник Саратовской государственной академии права. — 1998. — № 2.

527. *Крохина, Ю. А.* Базисные категории бюджетного права: доктрина и реальность // Журнал рос. права. — 2002. — № 2.

528. *Крохина, Ю. А.* Государственный долг Российской Федерации в условиях финансового кризиса: вопросы аудита эффективности // Финансовое право. — 2010. — № 3.

529. *Кряжков, А. В.* Публичный интерес: понятие, виды и защита // Гос-во и право. — 1999. — № 10.

530. *Кряжков, А. В.* Российское государство и право на рубеже тысячелетий // Гос-во и право. — 2000. — № 7.

531. *Кудрин, А. Л.* Бюджет — основа обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости страны // Финансы. — 2008. — № 12.

532. *Кудрин, А. Л.* Влияние доходов от экспорта нефтегазовых ресурсов на денежно-кредитную политику России // Вопросы экономики. — 2013. — № 3.

533. *Кудрин, А. Л.* Стабилизационный фонд: зарубежный и российский опыт // Вопросы экономики. — 2006. — № 2.

534. *Кузнецова, Е. В.* Оценка качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы. — 2011. — № 2.

535. *Кузнеченкова, В. Е.* Принцип системности — основа государственного и муниципального финансового контроля // Финансовое право. — 2010. — № 3.

536. *Лаптев, В. А.* Золото как объект регулирования на современном этапе // Финансовое право. — 2013. — № 9.

^{537.} *Ласковец, Е. А.* К вопросу о финансово-правовом регулировании рынка ценных бумаг в Российской Федерации // Финансовое право. — 2007. — № 6.

538. *Лебединская, Е.* Роль нефтегазовых фондов в России // Вопросы экономики. — 2012. — № 3.

539. *Лисун, С. В.* Налоговая безопасность: российский и зарубежный опыт // Налоговое планирование. — 2015. — № 1.

540. *Луман, Н.* Понятие риска // THESIS. — 1994. — Вып. 5.

541. *Макаренко, И. В.* Государственные заимствования на службе модернизации российской экономики // Деньги и кредит. — 2010. — № 9.

542. *Малахова, Т. С.* Анализ и динамика золотовалютных (международных) резервов ведущих стран мира // Научный журнал КУБГАУ. — 2012. — № 77 (03).

543. *Малько, А. В.* Механизм правового регулирования // Правоведение. — 1996. — № 3.

544. *Малько, А. В.* Правовой иммунитет: теоретические и практические аспекты / А. В. Малько, С. Ю. Суменков // Журнал рос. права. — 2002. — № 2.

545. *Малько, А. В.* Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. — 1999. — № 2.

546. *Малько, А. В.* Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал рос. права. — 1998. — № 8.

547. *Манохин, В. М.* О предмете и задачах науки управления в современный период // Сов. гос-во и право. — 1965. — № 2.

548. *Матненко, А. С.* Программно-целевой метод бюджетной деятельности: правовая характеристика // Вестник Челябинского государственного университета. — 2009. — № 7 (145). — Право. — Вып. 18.

549. *Матузов, Н. И.* Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. — 1997. — № 4.

550. *Мельникова, Л. А.* Анализ финансовой устойчивости организации / Л. А. Мельникова, И. С. Денисенко // Современный бухучет. — 2014. — № 1.

551. *Михайлов, С. В.* Интерес как общенаучная категория и ее отражение в науке гражданского права // Гос-во и право. — 1999. — № 7.

552. *Михалина, И. Е.* Экономическая безопасность Российской Федерации в рамках единого экономического пространства // Таможенное дело. — 2012. — № 4.

553. *Навой, А. В.* Международные резервные активы Российской Федерации: анализ объема и структуры / А. В. Навой, Е. Н. Пак // Деньги и кредит. — 2006. — № 10.

554. *Навой, А. В.* Резервный фонд и Фонд национального благосостояния России в международной системе суверенных фондов / А. В. Навой, Л. И. Шалунова // Деньги и кредит. — 2014. — № 2.

555. *Нестеренко, Т. Г.* Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. — 2007. — № 1.

556. *Николаев, А.* Дипломатические привилегии и иммунитеты // Международная жизнь. — 1983. — № 2.

557. О науке управления / М. И. Пискотин [и др.] // Сов. гос-во и право. — 1964. — № 9.

558. *Ольшаный, А. И.* Золотовалютные резервы Российской Федерации: структура и управление // Российский внешнеэкономический вестник. — 2006. — № 12.

559. *Ольшаный, А. И.* Международные резервные активы Российской Федерации: проблемы и перспективы // Проблемы прогнозирования. — 2009. — № 1.

560. *Орлов, М. Ф.* О государственном кредите // У истоков финансового права : [в 4 т.] / под ред. А. Н. Козырина. — М. : Статут, 1998. — (Сер. «Золотые страницы российского финансового права»). — Т. 1.

561. *Орлов, М. Ю.* Налог как форма разумного ограничения фискального суверенитета государства // Финансовое право. — 2006. — № 2.

562. *Осипова, О. Н.* Проблемы теории и практики бюджетных заимствований в Российской Федерации / О. Н. Осипова, К. Е. Ключкин // Современные наукоемкие технологии. Регион. прил. — 2013. — № 2 (34).

563. *Панченко, В. Ю.* Предостережение как правовое средство / В. Ю. Панченко, И. Ю. Макаrchук // Законность. — 2013. — № 6.

564. *Пауль, А. Г.* Исполнение судебных актов по требованиям к публично-правовым образованиям и государственным (муниципальным) учреждениям // Адвокат. — 2012. — № 2.

565. *Пачкун, В. В.* Конфликтность как свойство реализации функций бюджета // Финансовое право. — 2012. — № 5.

566. *Пашков, А. С.* Эффективность действия правовой нормы / А. С. Пашков, Л. С. Явич // Сов. гос-во и право. — 1970. — № 3.

567. *Пешкова, Х. В.* Принципы бюджетного права и бюджетное устройство России // Финансовое право. — 2010. — № 11.

568. *Пешкова, Х. В.* Принципы бюджетного процесса (на основе обзора бюджетной практики) // Финансовое право. — 2008. — № 10.

569. *Поветкина, Н. А.* Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. — 2015. — № 9.

570. *Поветкина, Н. А.* Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал рос. права. — 2015. — № 8.

571. *Поветкина, Н. А.* О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // Финансовое право. — 2015. — № 12.

572. *Поветкина, Н. А.* Платежный баланс Российской Федерации: правовой аспект // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 12.

573. *Поветкина, Н. А.* Понятие финансовой устойчивости в Российской Федерации и зарубежных странах: правовой аспект / Н. А. Поветкина, С. В. Янкевич // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2015. — № 4.

574. *Поветкина, Н. А.* Финансовая устойчивость как финансово-правовая категория // Финансовое право. — 2014. — № 12.

575. *Погудаева, М. Ю.* Перспективы развития рынка золота и тенденции его изменения в условиях мирового финансового кризиса / М. Ю. Погудаева, Ю. И. Погудаев // Вестник Самарского государственного экономического университета. — 2009. — № 9 (59).

576. *Подшибякина, А. А.* Обоснование иерархии в системе принципов финансового права // Финансовое право. — 2013. — № 1.

577. *Покачалова, Е. В.* Государственный и муниципальный долг: проблемы правового регулирования // Финансовое право. — 2002. — № 1.

578. *Покачалова, Е. В.* Правовые проблемы государственного долга в условиях дефицита и профицита бюджета // Современное право. — 2005. — № 10.

579. *Покачалова, Е. В.* Публичный (государственный, муниципальный) и частный (банковский) кредит как элемент финансовой системы и сфера императивного влияния государства // Банковское право. — 2011. — № 4.

580. *Покачалова, Е. В.* Публичный кредит и публичный долг в составе элементов финансовой системы России и понятийно-категорийного аппарата финансового права // Финансовое право. — 2010. — № 4.

581. *Пономарева, К. А.* Неэффективное использование бюджетных средств по законодательству России и Германии // Юрист. — 2013. — № 13.

582. Принципы оценки эффективности деятельности учреждения // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2014. — № 16, 17.

583. Принципы финансового права : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Харьков, 19–21 апреля 2002 г.). — Харьков : Право, 2002.

584. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами // Финансы. — 2006. — № 10.

585. *Рыбаков, О. Ю.* Правовые риски и современные правовые стратегии России // Общество: пространство, риски, ценности / под ред. А. Н. Чумакова. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2012.

586. *Рыбаков, О. Ю.* Социальное согласие и правовые риски // Философия в современном мире: диалог мировоззрений : материалы VI Рос. философского конгресса (Н. Новгород, 27–30 июня 2012 г.) : в 3 т. — Н. Новгород : Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2012. — Т. 3.

587. *Сапун, В. А.* Методология правоприменения и инструментальные свойства права // Методология юридической науки: состояние, проблемы, перспективы / под ред. М. Н. Марченко. — М., 2005.

588. *Саркисов, А. К.* Финансово-правовое регулирование государственного кредита в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. — 2010. — № 1.

589. *Саркисянц, А.* Долговая экономическая система // Бухгалтерия и банки. — 2008. — № 10.

590. *Саттарова, А. А.* К вопросу о возможных стратегиях использования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния // Финансовое право. — 2008. — № 7.

591. *Саттарова, А. А.* О Фонде национального благосостояния // Финансовое право. — 2008. — № 1.

592. *Саттарова, Н. А.* К вопросу о бюджете // Финансовое право. — 2008. — № 1.

593. *Саттарова, Н. А.* Правовые средства регулирования инфляции // Финансовое право. — 2013. — № 2.

594. *Сауль, С. Н.* Бюджет — еще не вся казна / С. Н. Сауль, А. В. Бауэр // эж-Юрист. — 2005. — № 28.

595. *Сахаров, А. А.* Суверенные фонды благосостояния. Опыт России // Регламентация банковских операций : документы и комментарии. — 2008. — № 6.

596. *Селюков, А. Д.* Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. — 2012. — № 6.

597. *Селюков, А. Д.* Финансово-правовые механизмы государственного управления // Финансовое право. — 2010. — № 7.

598. *Сенчагов, В. К.* Финансовая безопасность страны: бюджет, курс валюты, отток капитала // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. — Вып. 5 : К 20-летию образования Совета Безопасности Российской Федерации. — М. : Известия, 2012.

599. *Ситников, А. П.* Вопросы соотношения категорий «правовой режим», «правовое состояние», «правовой порядок» // Вестник Челябинского государственного университета. — 2009. — № 31.

600. Слепов, В. А. Риски национальной финансовой политики / В. А. Слепов, А. Ф. Арсланов // Финансовый журнал. — 2014. — № 2.

601. Слободняк, И. А. К вопросу о сущности категории «эффективность» / И. А. Слободняк, А. О. Таровых // Международный бухгалтерский учет. — 2014. — № 18, 19.

602. Соколов, В. В. Национальные экономические интересы: выработка консенсуса // Внешняя политика и безопасность современной России : хрестоматия : в 2 т. — М., 1999. — Т. 1, кн. 2.

603. Соколов, И. А. Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ» // Финансовый журнал. — 2014. — № 2.

604. Соколова, Э. Д. Система принципов финансового права // Финансовое право. — 2012. — № 8.

605. Степанова, Е. А. О некоторых аспектах совершенствования налогового законодательства с целью снижения бюджетных рисков // Финансы. — 2010. — № 10.

606. Татаринов, С. В. К истории создания золотовалютных резервов России // Деньги и кредит. — 2013. — № 5.

607. Тихомиров, Ю. А. Интерес в публичном и частном праве // Журнал рос. права. — 2003. — № 1.

608. Тихомиров, Ю. А. Правовые риски // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2012. — № 2.

609. Тихомиров, Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал рос. права. — 2014. — № 3.

610. Тихомиров, Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал рос. права. — 2001. — № 5.

611. Тихомиров, Ю. А. Риски: диагностика и устранение // Право и экономика. — 2015. — № 9 (331).

612. Тихомиров, Ю. А. Циклы правового развития // Журнал рос. права. — 2008. — № 10.

613. *Ткачева, Т. Ю.* Управление бюджетными рисками на региональном уровне с использованием экономико-математических методов оценки // Т. Ю. Ткачева, Л. В. Афанасьева, С. Н. Белоусова // Концепт. — 2014. — № 20.

614. *Устьянцев, В. Б.* Риски в пространстве: концепты и проекты // Вестник Волгоградского государственного университета. — Сер. 7, Философия. — 2011. — № 2 (14).

615. *Фадеев, Д. Е.* Бюджетный федерализм: дефиниция и принципы // Юрид. мир. — 2002. — № 6.

616. *Фетисов, Г.* Золотовалютные резервы России: объем, структура, управление // Вопросы экономики. — 2005. — № 1.

617. *Фирсов, И. В.* Концептуальные аспекты формирования методики комплексной оценки экономических показателей для определения состояния экономической безопасности Российской Федерации // Миграционное право. — 2014. — № 2.

618. *Форов, А. Ю.* Управление золотовалютными резервами: проблемы и перспективы // Сибирский торгово-экономический журнал. — 2011. — № 12.

619. *Хабриева, Т. Я.* Гармонизация правовой системы РФ в условиях международной интеграции: вызовы современности // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2014. — Вып. 1 (№ 44).

620. *Хабриева, Т. Я.* Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал рос. права. — 2005. — № 12.

621. *Хабриева, Т. Я.* Право и интересы / Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров // Журнал рос. права. — 2005. — № 12.

622. *Хабриева, Т. Я.* Российская конституционная модель социального государства // Конституция, закон и социальная сфера общества : материалы науч.-практ. конф. (Москва, 1 декабря 2008 г.). — М. : ИЗИСП : ИД «Юриспруденция», 2009.

623. *Чувахина, Л. Г.* Роль золота в мировой валютной системе XXI века // Финансовый журнал. — 2013. — № 3.

624. *Шепенко, Р. А.* Международные налоговые правила: диалог о принципах права // Финансовое право. — 2011. — № 5.

625. *Шундиков, К. В.* Правовые механизмы: основы теории // Гос-во и право. — 2006. — № 12.

626. *Шундиков, К. В.* Юридические средства реализации правовой политики // Правоведение. — 1997. — № 4.

627. *Юматов, В. А.* Методологические вопросы развития содержания понятия эффективности правоохранительной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. — 2010. — № 5 (1).

628. *Юрга, В. А.* Модельный подход в формировании сбалансированного бюджета (экономические и экологические аспекты) // Пространство экономики. — 2012. — № 2-2.

629. *Юшкин, С. Н.* Специфика бюджетных рисков территории и пути их минимизации // Актуальные проблемы экономики и права. — 2013. — № 1.

630. *Якупов, З. С.* О бюджетных рисках при формировании налоговой политики России // Экономика и управление в XXI в.: тенденции развития. — 2013. — Т. 10.

631. *Яницкий, О. Н.* Экологическая социология как риск-рефлексия // Социологические исследования. — 1999. — № 6.

632. *Янкевич, С. В.* Договор о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе // Публично-правовые исследования (электронный журнал). — 2012. — № 2.

633. *Янкевич, С. В.* Договор об учреждении Европейского стабилизационного механизма // Реформы и право. — 2012. — № 4.

634. *Ячевская, С. В.* Правовые аспекты деятельности финансового института по управлению суверенными фондами // Закон. — 2012. — № 12.

Диссертации, авторефераты диссертаций

635. *Александров, Д. В.* Интерпретационный риск в юридической деятельности и правореализующей практике : автореф. ... канд. юрид. наук / Д. В. Александров. — Владимир, 2007.

636. *Баранов, В. Д.* Экономическая безопасность внешнеторговой сферы России в условиях глобализации экономики (теоретико-методологический подход) : дис. ... д-ра экон. наук / В. Д. Баранов. — М., 2011.

637. *Бейтан, Ю. В.* Повышение эффективности расходования бюджетных средств (на примере города Москвы) : дис. ... канд. экон. наук / Ю. В. Бейтан. — М., 2012.

638. *Белова, Л. В.* Правовые средства и формы защиты экономических интересов : дис. ... канд. юрид. наук / Л. В. Белова. — Самара, 2006.

639. *Беляев, С. О.* Политический риск : дис. ... канд. филос. наук / С. О. Беляев. — Ростов н/Д, 1996.

640. *Горбунова, О. Н.* Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О. Н. Горбунова. — М., 1996.

641. *Грунина, В. А.* Синергические основы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Грунина. — Владимир, 2006.

642. *Захарчук, Е. А.* Социально-экономические условия формирования финансовой устойчивости муниципальных образований : дис. канд. экон. наук / Е. А. Захарчук. — Екатеринбург, 2004.

643. *Илюшин, С. Н.* Социальный риск: сущность, содержание, пути минимизации (социально-философский анализ) : автореф. ... канд. филос. наук / С. Н. Илюшин. — М., 2015.

644. *Каратаев, С. М.* Устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации и пути ее повышения : дис. ... канд. экон. наук / С. М. Каратаев. — М., 2003.

645. *Корякин, И. П.* Иммунитет в уголовном судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук / И. П. Корякин. — Караганда, 2002.

646. *Крючков, Р. А.* Риск в праве: генезис, понятие и управление : дис. ... канд. юрид. наук / Р. А. Крючков. — Н. Новгород, 2011.

647. *Кумыков, А. А.* Государственный долг: экономическая природа и место в хозяйственном механизме : дис. ... д-ра экон. наук / А. А. Кумыков. — М., 2003.

648. *Лаврусь, С. Ю.* Реализация принципов права в юридической практике : дис. ... канд. юрид. наук / С. Ю. Лаврусь. — Казань, 2005.

649. *Мирошник, С. В.* Правовые стимулы в российском законодательстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Мирошник. — Ростов н/Д, 1997.

650. *Нисимов, Г. П.* Географическая структура рынка международных заимствований государств мира : автореф. дис. ... канд. геогр. наук / Г. П. Нисимов. — М., 2011.

651. *Нуртдинов, А. А.* Государственная казна как финансово-правовая категория : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Нуртдинов. — М., 2008.

652. *Паникин, В. Е.* Финансовая устойчивость бюджета муниципального образования в России : автореф. дис. ... канд. экон. наук / В. Е. Паникин. — Волгоград, 2009.

653. *Пауль, А. Г.* Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Г. Пауль. — Воронеж, 2014.

654. *Покачалова, Е. В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Е. В. Покачалова. — М., 2007.

655. *Полякова, О. А.* Формирование и использование финансовых ресурсов города : дис. канд. экон. наук / О. А. Полякова. — М., 1999.

656. *Прошунин, М. М.* Финансово-правовые аспекты управления государственным долгом РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. М. Прошунин. — М., 2003.

657. *Реуф, В. М.* Специально-юридические принципы права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. М. Реуф. — Волгоград, 2004.

658. Сапун, В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права : дис. ... д-ра юрид. наук / В. А. Сапун. — Н. Новгород, 2002.

659. Сопельцева, Н. С. Иммунитеты в конституционном праве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Н. С. Сопельцева. — Челябинск, 2003.

660. Суменков, С. Ю. Привилегии и иммунитеты как общеправовые категории : дис. канд. юрид. наук / С. Ю. Суменков. — Саратов, 2002.

661. Тарло, А. Е. Ответственность казны: финансово-правовые аспекты : дис. ... канд. юрид. наук / А. Е. Тарло. — М., 2013.

662. Тутаева, Д. Р. Государственные внутренние заимствования как фактор экономической динамики : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Д. Р. Тутаева. — М., 2008.

663. Тутаева, Д. Р. Государственные внутренние заимствования как фактор экономической динамики : дис. ... канд. экон. наук / Д. Р. Тутаева. — М., 2008.

664. Хейло, Д. Л. Государственный кредит в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. Л. Хейло. — М., 2001.

665. Хейнсворт, Р. Регулирование деятельности рейтинговых агентств // Деньги и кредит. — 2009. — № 7.

666. Цисар, Л. А. Проблемы определения понятия национальная безопасность в России и ее виды // Безопасность бизнеса. — 2005. — № 1.

667. Черникова, Е. В. Финансовая безопасность как элемент системы национальной безопасности государства / Е. В. Черникова, О. С. Высоцкая // Закон. — 2010. — № 7. — Июль.

668. Чечельницкий, И. В. Принцип справедливости в праве // История гос-ва и права. — 2014. — № 6.

669. Чечин, В. В. Государственный долг США и Еврозоны, его состояние и проблемы // Вестник КемГУ. — 2014. — № 1 (57). — Т. 1.

670. Шаршукова, Л. Г. Предпринимательский риск и критерии его оценки : дис. ... канд. экон. наук / Л. Г. Шаршукова. — М., 1995.

671. *Юшкова, Ю. А.* Иммуитет как правовая категория : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. А. Юшкова. — М., 2008.

672. *Якобсон, В. В.* Риски в системе финансовой безопасности современной России : дис. ... канд. социол. наук / В. В. Якобсон. — Ростов н/Д, 2011.

673. *Янкевич, С. В.* Правовое регулирование обращения драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации (финансово-правовые аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Янкевич. — М., 2015.

Электронные и интернет-ресурсы

674. Global Risks — 2012 // World Economic Forum : сайт. — Режим доступа : http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2012.pdf. — Загл. с экрана.

675. Law and paper : сайт. — Режим доступа : <http://www.lawandpaper.com/agreement-economic-and-monetary-union/>. — Загл. с экрана.

676. World Economic Forum : сайт. — Режим доступа : <https://www.weforum.org>. — Загл. с экрана.

677. *Андреанов, В.* Золотовалютные резервы: принципы формирования, структура и эффективность использования // Виперсон : сайт. — Режим доступа : <http://viperson.ru/articles/vladimir-andrianov-zolotovalyutnye-rezervy-printsipy-formirovaniya-struktura-i-effektivnost-ispolzovaniya>. — Загл. с экрана.

678. *Борцова, Д.* Правовая природа и структура современной валютной системы России // Pandia : сайт. — Режим доступа : <http://pandia.ru/text/77/457/3859.php>. — Загл. с экрана.

679. Глобальные риски — 2011 // World Economic Forum : сайт. — Режим доступа : http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_ExecutiveSummary_2011_RU.pdf. — Загл. с экрана.

680. Государственная Дума : офиц. сайт. — Режим доступа : <http://www.duma.gov.ru>. — Загл. с экрана.

681. *Гришин, В. А.* Финансовая устойчивость Мурманской области и факторы, влияющие на бюджет // Мурманский технический государственный университет : сайт. — Режим доступа : http://www.mstu.edu.ru/science/conferences/anniversary_ntk/materials/section5/section5_16.html. — Загл. с экрана.

682. *Джим Ен Ким.* Предисловие к Докладу о мировом развитии 2014 «Риски и возможности, управление рисками в интересах развития» // Всемирный банк : сайт. — Режим доступа : http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2013/10/11/000356161_20131011125341/Rendered/INDEX/817850WDR0RUSS00Box379841B00PUBLIC0.txt. — Загл. с экрана.

683. *Ефремова, Т. Ф.* Толковый словарь // gufo.me : сайт. — Режим доступа : http://mirslovari.com/content_efr/dejstvennyj-pril-20536.html. — Загл. с экрана.

684. Заседание рабочей группы Экономического совета // Президент России : сайт. — Режим доступа : <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/32/20736>. — Загл. с экрана.

685. *Иванова, Е. Е.* Управление государственным внешним долгом Российской Федерации: правовые аспекты / Е. Е. Иванова. — Подготовлено для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2004

686. *Комягин, Д. Л.* Научно-практический комментарий к главе 24.1 Бюджетного кодекса РФ «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации». — Подготовлено для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2012.

687. *Лавров, А.* Проблемы становления и развития бюджетного федерализма в России // Федеральный образовательный портал «Экономика. Социология. Менеджмент». — Режим доступа : <http://ecsocman.hse.ru/data/733/646/1219/001.LAVROV.pdf>. — Загл. с экрана.

688. *Марфенин, Н. Н.* Концепция «устойчивого развития» в развитии // Международный независимый эколого-политический университет «Россия в окружающем мире» : сайт. — Режим доступа : <http://www.rus-stat.ru/stat/4902002-6.pdf>. — Загл. с экрана.

689. Минфин России : офиц. сайт. — Режим доступа : <http://www.minfin.ru>. — Загл. с экрана.

690. О мерах по сокращению дефицита федерального бюджета // Правительство России : сайт. — Режим доступа : <http://government.ru/docs/22545/>. — Загл. с экрана.

691. О Министерстве // Минфин России : офиц. сайт. — Режим доступа : <http://www.minfin.ru/ru/ministry/>. — Загл. с экрана.

692. *Осипов, П. И.* К вопросу о конституционно-правовом режиме // Уголовный процесс : сайт Константина Калиновского. — Режим доступа : http://kalinovskiy-k.narod.ru/b/gkr_2013/source/authors/Osipov.pdf. — Загл. с экрана.

693. План действий Правительства России, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году // Правительство России : сайт. — Режим доступа : <http://government.ru/media/files/X6NrRVuOjjj1ALG5ZoCbVm5G3IQ0lCkh.pdf>. — Загл. с экрана.

694. Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А. Н. Козырина. — Подготовлен для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2002 (комментарий к ст. 213).

695. Правительственная комиссия по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период // Правительство России : сайт. — Режим доступа : <http://government.ru/department/20/about/>. — Загл. с экрана.

696. Правительство России : сайт. — Режим доступа : <http://government.ru>. — Загл. с экрана.

697. Президент России : сайт. — Режим доступа : <http://www.kremlin.ru>. — Загл. с экрана.

698. Про ФСБ // Financial Stability Board : сайт. — Режим доступа : <http://www.financialstabilityboard.org/about/history.htm>. — Загл. с экрана.

699. Руководство Минфина России на заседании Коллегии о задачах на 2016 год // Министерство финансов Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : http://minfin.ru/ru/press-center/?id_4=34362. — Загл. с экрана.

700. *Седов, С. Б.* Концепция устойчивого развития и индикаторы устойчивого развития экономики // Новости издательства СГУ : сайт. — Режим доступа : http://www.edit.muh.ru/content/mag/trudy/02_2009/10.pdf. — Загл. с экрана.

701. Совещание по финансово-экономическим вопросам [Об обеспечении сбалансированности федерального бюджета на 2016 год] // Правительство России : сайт. — Режим доступа : <http://government.ru/govworks/60/events/>. — Загл. с экрана.

702. Совещание Правительства РФ «О ходе реализации плана действий Правительства, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития в 2016 году» // Правительство России : сайт. — Режим доступа : <http://government.ru/news/22755/>. — Загл. с экрана.

703. Счетная палата Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : <http://audit.gov.ru>. — Загл. с экрана.

704. *Тогужева, И. З.* Роль международных резервов в проведении денежно-кредитной политики / *И. З. Тогужева, В. А. Кайтмазов* // Современные проблемы науки и образования : электронный научный журнал. — Режим доступа : <http://www.science-education.ru/pdf/2014/3/317.pdf>. — Загл. с экрана.

705. Федеральное казначейство : офиц. сайт. — Режим доступа : <http://roskazna.ru/>. — Загл. с экрана.

706. *Эмерсон, Г.* Двенадцать принципов производительности // Практический менеджмент качества : сайт. — Режим доступа : <http://www.pqm-online.com/assets/files/lib/books/emerson.pdf>. — Загл. с экрана.

707. *Эмерсон, Г.* Эффективность как основание для управления и оплаты труда // EXRUS.EU : социально-экономический портал. — Режим доступа :

<http://ru.exrus.eu/Emerson-Dvenadtsat-printsipov-proizvoditelnosti-truda-id4f22a71сбссс190832005800>. — Загл. с экрана.

708. Эффективность бюджетных расходов стала темой парламентских слушаний в Госдуме // Государственная Дума : офиц. сайт. — Режим доступа : http://www.duma.gov.ru/news/273/1172939/?sphrase_id=1948333#photo1. — Загл. с экрана.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Позиции Президента Российской Федерации по вопросу эффективности бюджета в бюджетных посланиях Президента Российской Федерации

№	Бюджетные послания Президента РФ	Содержание
1.	Послание Президента РФ Правительству РФ от 02.06.1997 № Пр-847 «О бюджетной политике в 1998 году» ⁸⁹³	«Правительство должно в самое ближайшее время разработать и реализовать комплекс серьезных мероприятий по мобилизации всех доходных источников бюджета, а также повысить эффективность государственных расходов».
2.	Послание Президента РФ Правительству РФ от 12.04.1999 «О бюджетной политике на 2000 год» ⁸⁹⁴	«При крайней напряженности федерального бюджета фактически отсутствуют четкие, понятные для людей приоритеты в расходовании государственных средств. Принимаемые меры по повышению эффективности их использования не дали ощутимого результата».
3.	Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 31.05.2000 «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу» ⁸⁹⁵	«Оценка эффективности осуществляемых расходов в большинстве случаев отсутствует». В качестве приоритетов развития бюджетной политики определена инвентаризация и оценка эффективности всех бюджетных расходов».

⁸⁹³ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸⁹⁴ См.: Рос. газ. 1999. 13 апр.

⁸⁹⁵ См.: Там же. 2000. 3 июня.

4.	Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.05.2003 «О бюджетной политике в 2004 году» ⁸⁹⁶	«Необходимость сокращения налогового бремени и обеспечения устойчивости федерального бюджета требует повышения эффективности расходования бюджетных средств в рамках четко определенных приоритетов».
5.	Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.07.2004 «О бюджетной политике в 2005 году» ⁸⁹⁷	«В целях повышения эффективности бюджетных расходов на государственное управление необходимо поэтапно внедрять современные методы прогнозирования, финансирования, оценки деятельности, стимулирования, материально-технического обеспечения федеральной государственной гражданской службы».
6.	Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.05.2005 «О бюджетной политике в 2006 году» ⁸⁹⁸	«В целях обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы РФ, безусловного выполнения федеральных расходных обязательств, повышения эффективности бюджетных расходов» Правительству РФ надлежит предпринять действия по определенным направлениям.
7.	Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.05.2006 «О бюджетной политике в 2007 году» ⁸⁹⁹	Необходимо обратить внимание на «повышение результативности бюджетных расходов. Расходы бюджетов всех уровней должны быть ориентированы на конечный результат, который, в свою очередь, должен быть достигнут наиболее эффективным способом».
8.	Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 09.03.2007 «О бюджетной политике в 2008–2010 годах» ⁹⁰⁰	«Бюджетная стратегия на среднесрочную перспективу должна быть ориентирована на содействие социальному и экономическому развитию Российской Федерации при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов <...> необходимо проведение анализа эффективности всех расходов бюджета. Необходимо внедрить в практику деятельности Правительства Российской Федерации современные методы оценки эффективности бюджетных

⁸⁹⁶ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸⁹⁷ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸⁹⁸ См.: Парламент. газ. 2005. 26 мая.

⁸⁹⁹ См.: Пенсия. 2006. № 6.

⁹⁰⁰ См.: Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2007. № 7.

		расходов с точки зрения конечных целей социально-экономической политики, обязательное соизмерение с этими целями достигнутых результатов».
9.	Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 23.06.2008 <О бюджетной политике в 2009–2011 годах> ⁹⁰¹	«На федеральном уровне должна быть сформирована система мониторинга эффективности бюджетных расходов».
10.	Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» ⁹⁰²	«Необходимо обеспечить максимально эффективное использование ресурсов (бюджетных расходов. — <i>Н. П.</i>)».
11.	Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.06.2010 «О бюджетной политике в 2011–2013 годах» ⁹⁰³	«Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в 2010 году должны разработать региональные программы повышения эффективности расходов и приступить к их внедрению с 2011 года».
12.	Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 28.06.2012 «О бюджетной политике в 2013–2015 годах» ⁹⁰⁴	«В целях повышения эффективности расходов необходимо разработать и внедрить систему ежегодного анализа эффективности расходов по каждому направлению, в том числе анализа динамики показателей эффективности. Систематический анализ эффективности расходов должен дополнять систему ответственности за достижение поставленных целей взамен действующего подхода контроля суммы расходов на то или иное направление».

⁹⁰¹ См.: Пенсия. 2008. № 7 (извлечения).

⁹⁰² См.: Парламент. газ. 2009. 29 мая.

⁹⁰³ См.: Пенсия. 2010. № 7 (извлечения).

⁹⁰⁴ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Характеристика стабилизационных фондов некоторых стран⁹⁰⁵

Характеристика	Государственный нефтяной фонд Норвегии	Медный стабилизационный фонд Чили	Венесуэльский фонд микроэкономический стабилизации	Нефтяные фонды штата Аляска	Нефтяной фонд Кувейта	Нефтяной фонд Омана
1	2	3	4	5	6	7
Год создания	1990 (до 1996 г. поступлений не было)	1985 (до 1987 г. поступлений не было)	1998	1976 — Постоянный фонд Аляски (СФА); 1990 — Конституционный бюджетный резервный фонд (КБРФ)	1960	1980
Цель	Формирование финансовых резервов в период стабильных цен на	Стабилизация реального курса национальной валюты и доходов	Защита государственного бюджета и экономики страны от	СФА — аккумулярование доходов для будущих	Аккумулярование доходов для будущих поколений	Аккумулярование доходов для будущих поколений

⁹⁰⁵ Таблица представлена по: Улюкаев А. В. Указ. соч. С. 397–400.

	нефть или общего подъема экономики	государственного бюджета при колебаниях мировых цен на медь	колебаний цен на нефть	поколений; КБРФ — сглаживание краткосрочных колебаний бюджетных доходов штата		
Формирование	Доля совокупных доходов государственного бюджета в случае профицита бюджета центрального правительства	В условиях профицита бюджета центрального правительства отчисления пропорциональны разрыву между текущими ценами на медь и ежегодно прогнозируемым долгосрочным уровнем цен	Из трех источников: бюджетов центрального и региональных правительств, а также государственной нефтяной компании. Для центрального правительства: все налоговые доходы от нефтяного сектора, роялти, дивидендов государственной нефтяной компании выше пятилетнего среднего уровня за вычетом обязательных	СФА — не менее 25 % поступлений от ренты за месторождения, от роялти и других платежей, вносимых нефтяной отраслью в бюджет; КБРФ — доля налоговых поступлений от нефтяной отрасли, устанавливаемая ежегодно при принятии бюджета штата	50 % нефтяных доходов бюджета в период высоких цен на нефть плюс 10 % всех доходов государственного бюджета плюс часть доходов государственных нефтяных компаний	Часть доходов государства от нефтяного сектора (налоги и доходы государственной нефтяной компании), зависящая от превышения уровня цены на нефть в 15 дол. за баррель

			<p>трансфертов регионам и в фонд погашения внешнего долга. Для региональных бюджетов: превышение пятилетнего среднего уровня трансферта от нефтяных доходов. Для государственной нефтяной компании: превышение текущих цен на нефть выше пятилетнего среднего уровня</p>			
Объем	4,8 % ВВП в первый год (1996), 17,7 % ВВП в 1999 г.	Накопленный объем — 3,9 млрд дол. (в 1997 г.), максимальный годовой прирост — 1,056 млрд дол. (в 1989 г.)	1,7 млрд дол. (к началу 2000 г.)	СФА — 27,1 млрд дол. (1999 г.); КБРФ — 6,1 млрд дол. (1999 г.)	Поступления в отдельные годы — до 4 млрд дол.	Поступления в отдельные годы — до 1,5 млрд дол.

<p>Использование</p>	<p>На краткосрочный период — как «финансовая подушка» при снижении бюджетных доходов, в долгосрочном периоде — для выравнивания по мере истощения нефтяных запасов и увеличения социальных расходов, вызванных старением населения</p>	<p>Правительство имеет право прибегать к средствам из фонда при снижении текущих цен на медь ниже определяемого ежегодно долгосрочного уровня — вплоть до полного использования фонда. В конце 1980-х гг. часть средств была использована для погашения долга Правительства Банку Чили и субсидирования внутренних цен на бензин</p>	<p>Только в краткосрочном периоде — всеми тремя уровнями (центральное и региональные правительства, государственная нефтяная компания), если текущие цены на нефть ниже заданных средних пятилетних либо размер фонда превышает 80 % поступлений от нефтяного сектора за предыдущие пять лет. В последнем случае средства могут быть использованы для погашения внешнего долга или</p>	<p>СФА — определяется ежегодно законодательной властью штата и губернатором. С момента создания 42 % средств было выплачено гражданам нынешних поколений, остальное — инвестировано для будущих поколений; КБРФ — потолок использования средств устанавливается ежегодно законодательным органом штата при принятии бюджета; зачастую</p>	<p>По мере потребности Правительства для финансирования дефицита бюджета</p>	<p>Финансирование дефицита бюджета, инвестиции в разработку нефтяных месторождений</p>
-----------------------------	--	--	--	---	--	--

			капитальных инвестиций региональных бюджетов	пересматривался в течение года; обычно используется для финансирования дефицита бюджета (в том числе внутри фискального года). Средства из фонда даются Правительству на условиях возврата в периоды бюджетного профицита		
Управление	Порядок и характер инвестирования средств фонда определяются Правительством; инвестиции осуществляются в надежные иностранные активы (для стабилизации	Правительство Чили	Использование средств — с разрешения парламента; управление — Центральный банк Венесуэлы; в иностранные активы запрещены инвестиции,	СФА — самоуправление, инвестиции в портфель финансовых активов; КБРФ — Правительство штата Аляска	С 1982 г. — инвестиционное управление страны, до этого — Минфин; ограничений на инвестиции нет	Минфин; большая часть средств инвестирована в иностранные активы, небольшая часть размещена на валютных депозитах в

	реального курса национальной валюты), а также в акции компаний, не связанных с сырьевым сектором		влекущие за собой возникновение у фонда обязательств			Центральном банке страны
Особенности	Размер отчислений в фонд определяется ежегодно при утверждении бюджета парламентом	Правительство действует по определенному в законе постоянному правилу	В настоящее время реформируется для среднесрочных целей; одновременно ослабляются правила использования средств фонда		Информация о размере фонда и характере инвестиций по закону закрыта для общественности	