



О. С. Морозова

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ФРГ

**монография**

Механизм правового регулирования  
как общеправовая категория

Правовое регулирование межбюджетных отношений

Понятие и правовые основы финансового  
выравнивания в ФРГ

Виды и стадии финансового выравнивания в ФРГ

Межземельное финансовое выравнивание в ФРГ



Ольга Морозова

**Правовое регулирование  
межбюджетных отношений  
в ФРГ. Монография**

«Проспект»

**Морозова О. С.**

Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ.  
Монография / О. С. Морозова — «Проспект»,

ISBN 978-5-39-216546-9

Монография написана на основе материалов проведенного автором диссертационного исследования, посвященного актуальным вопросам правового регулирования межбюджетных отношений в ФРГ. Автором исследуется природа механизма финансово-правового регулирования как родового понятия, а также особенности его проявления в различных сферах, в том числе в бюджетной сфере. Данный правовой инструмент используется автором для изучения особенностей механизма финансово-правового регулирования в бюджетной сфере в ФРГ. В работе делается акцент на анализе системы финансового выравнивания в ФРГ сложной многостадийной системой распределения и перераспределения доходов, расходов и полномочий между отдельными уровнями власти в Федерации. По итогам проведенного исследования автором делается вывод о возможных направлениях дальнейшего развития системы финансового выравнивания в ФРГ. Предназначено для преподавателей, аспирантов и студентов высших учебных заведений по направлениям «Юриспруденция», а также для широкого круга лиц, интересующихся проблемами бюджетного права.

ISBN 978-5-39-216546-9

© Морозова О. С.  
© Проспект

# Содержание

Вступительное слово	6
Введение	7
ГЛАВА 1	9
1.1. Механизм правового регулирования	9
1.2. Основные элементы механизма	17
Конец ознакомительного фрагмента.	29

**О. С. Морозова**  
**Правовое регулирование**  
**межбюджетных отношений в ФРГ**  
*Монография*



[битая ссылка] [ebooks@prospekt.org](mailto:ebooks@prospekt.org)

## **Вступительное слово**

Есть несколько причин прочесть эту книгу: во-первых, ее написал человек, который получил хорошее юридическое образование – диплом с отличием международно-правового факультета и аспирантура по кафедре административного и финансового права МГИМО (У) МИД России; во-вторых, текст построен на анализе оригинальных источников с применением методики и научного инструментария российской правовой школы, что облегчает восприятие материала и позволяет понять, насколько немецкий опыт интересен для России.

Проблема регулирования межбюджетных отношений – это не только проблема федеративных государств, это – вопрос распределения финансовых ресурсов между центральной и региональной властью, от эффективного решения которого зависит стабильность государства и общества. Регулирование межбюджетных отношений в Федеративной Республике Германия представляет интерес в связи с тем, что созданный правовой механизм обеспечивает устойчивое развитие всех субъектов федерации, независимо от их стартовых возможностей и создает необходимые условия для конкуренции Германии как в ЕС, так и с третьими странами.

Тема книги интересна не только для специалистов в области финансового права, но и для юристов других специализаций, поскольку позволяет на примере Германии понять особенности правовых подходов к достижению компромисса интересов различных уровней власти, социально-экономических групп населения и их организаций.

*Декан международно-правового  
факультета МГИМО (У)  
МИД России, д-р юрид. наук,  
профессор Г. П. Толстомятенко*

## Введение

Актуальность выбранной темы исследования обусловлена возрастающими в современных условиях требованиями к эффективности механизма правового регулирования в сфере бюджетных отношений. Данная проблема приобретает особое практическое значение в свете современной экономической ситуации в мире, когда быстрое реагирование на вызовы времени становится необходимым условием выполнения государством своих функций, что определило выбор хронологических рамок проведенного исследования. Важность финансово-правового регулирования в целом и бюджетно-правового регулирования в частности обусловлена тем, что именно в сфере финансового права и соответственно его подотрасли бюджетного права решается большинство задач, которые ставит для себя государство. Это вызывается необходимостью финансирования социальных программ, поддержкой реального сектора экономики, стабилизации ситуации в регионах и другими проблемами, выполнение которых является важным условием стабильного развития нашего общества.

Представляется, что решение проблемы эффективности финансово-правового регулирования, в том числе бюджетно-правового, возможно только при условии исследования его природы как общеправовой категории, а также его отдельных элементов и их взаимодействия между собой. Полученные знания позволят выявить особенности правового регулирования общественных отношений в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Изучение механизма финансово-правового регулирования позволяет выяснить, насколько эффективно финансовое законодательство в современных условиях, обеспечивает ли оно достижение целей, которые ставит перед собой государство, достаточно ли полно реализуются права граждан в финансовой сфере. Более того, причины неэффективности правового воздействия на те или иные финансовые отношения также могут быть раскрыты лишь при комплексном рассмотрении данных вопросов.

Бюджет представляет собой централизованный фонд денежных средств, в котором аккумулируются ресурсы, необходимые для реализации стоящих перед публичной властью задач. Это обуславливает место бюджетного права как одной из ключевых подотраслей финансового права. Таким образом, эффективность бюджетно-правового регулирования во многом является предпосылкой выполнения государством и муниципальными образованиями своих задач. В федеративном государстве вопрос распределения финансовых ресурсов осложняется тем, что бюджетная система имеет несколько уровней федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Необходимость наделения финансовыми средствами всех уровней власти в федеративном государстве определяет место бюджетного регулирования в системе финансово-правового воздействия на общественные отношения.

Среди прочих бюджетных отношений в федеративном государстве первостепенное значение приобретают межбюджетные отношения. В Российской Федерации они постоянно находятся в центре внимания органов власти, научного сообщества. Совершенствование названных отношений является важнейшей задачей, решаемой в ходе проводимой бюджетной реформы<sup>[1]</sup>. В современных экономических условиях субъекты Российской Федерации, муниципальные образования сталкиваются с проблемами обеспечения сбалансированности бюджетов, снижения занятости населения, сокращения финансовых ресурсов на осуществление капитальных вложений и другими проблемами. В этой связи необходима разработка и реализация мер, направленных на смягчение последствий экономического кризиса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, осуществление структурных преобразований в системе межбюджетных отношений и повышение их эффективности в среднесрочной перспективе, а также повышение качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. В сложившейся ситуации развитие меж-

бюджетных отношений представляется одной из первоочередных задач государства. В частности, в Концепции развития межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г. в качестве основных направлений названы корректировка механизмов оказания финансовой помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, а также совершенствование системы разграничения расходных обязательств между органами государственной власти и местного самоуправления<sup>[2]</sup>. Реализация предлагаемых мер по повышению эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации, а также мер, направленных на смягчение негативных последствий экономического кризиса на субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, обеспечит дальнейшее развитие системы межбюджетных отношений и будет способствовать повышению эффективности бюджетной системы Российской Федерации на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов.

В свете названных задач необходимым представляется изучить соответствующий зарубежный опыт. Наиболее интересным для дальнейшего развития и реформирования межбюджетных отношений в России можно считать опыт ФРГ. Исторически именно германская финансово-правовая наука оказывала на протяжении всего XIX в. определяющее влияние на становление российского финансового законодательства (в том числе бюджетного) и отечественной науки финансового права<sup>[3]</sup>.

Кроме того, Россию и ФРГ объединяет прежде всего общность модели бюджетного кооперативного федерализма как таковой. Одной из первоочередных задач межбюджетного регулирования в ФРГ является устранение экономического отставания регионов Восточной Германии. Таким образом, именно опыт Германии может быть наиболее полезным в дальнейшем реформировании межбюджетных отношений в РФ, в том числе в части реформирования бюджетных отношений между субъектами Федерации – донорами и финансово ослабленными субъектами Федерации. Опыт ФРГ в регулировании межбюджетных отношений может быть использован в Российской Федерации в части законодательного закрепления многоэтапного процесса финансового выравнивания как одного из принципов регулирования межбюджетных отношений.

# ГЛАВА 1

## Общая характеристика механизма финансово-правового регулирования общественных отношений

### 1.1. Механизм правового регулирования как общеправовая категория

Понятие механизма правового регулирования является одним из ключевых в правовой науке и всегда привлекало внимание исследователей. Актуальность исследования данной правовой категории предопределяется возрастающими в современных условиях требованиями к эффективности механизма правового регулирования в сфере финансовых и особенно бюджетных отношений. Данная проблема приобретает особое практическое значение в свете кризисной экономической ситуации в мире, когда быстрое реагирование на вызовы времени становится необходимым условием выполнения государством своих функций.

Ключ к решению проблемы эффективности механизма правового регулирования лежит в исследовании его природы как общеправовой категории, его отдельных элементов и их взаимодействия между собой. Более того, причины неэффективности правового воздействия на те или иные финансовые отношения также могут быть раскрыты лишь при комплексном рассмотрении данных вопросов.

Несмотря на различные подходы к пониманию механизма правового регулирования, большинство ученых понимают под **механизмом правового регулирования** всю совокупность взятых в единстве юридических средств, при помощи которых обеспечивается воздействие на общественные отношения<sup>[4]</sup>. Исходя из данного определения можно выявить два подхода к пониманию и исследованию механизма правового регулирования. С одной стороны, механизм правового регулирования направлен на обеспечение воздействия на общественные отношения, регламентацию правом общественных отношений. С другой стороны, при оценке механизма правового регулирования акцент можно сделать на его *внутреннем строении* отдельных элементов. Последний подход необходим для более полного понимания того, какие именно функции выполняют отдельные составные части механизма, и позволяет увидеть, что механизм правового регулирования не просто совокупность находящихся в определенной последовательности отдельных элементов, а их система, в которой составные части находятся в тесной взаимосвязи, взаимообуславливают друг друга. Вместе с тем представление о данном явлении лишь как о системе элементов также представляется неполным, так как вне рамок исследования остается собственно сама цель функционирования данного механизма, правового воздействия на определенные общественные отношения.

Целью функционирования механизма правового регулирования является в конечном счете максимально эффективная регламентация соответствующих общественных отношений. Под эффективностью следует в данном случае понимать целесообразность, результативность правовых мероприятий, юридических норм, получение наибольшего результата в достижении цели данного правового предписания<sup>[5]</sup>. Механизм обеспечения эффективности воздействия права на общественные отношения характеризуется соотношением правового регулирования с тем социальным эффектом, на которое оно направлено. Безусловно, вопрос об эффективности правового регулирования решается в рамках первого подхода к исследованию механизма

правового регулирования, в то же время данная проблема является комплексной и ее полноценное решение возможно лишь при сочетании рассматриваемых подходов<sup>[6]</sup>. Ответ на вопрос о том, почему посредством правового регулирования не достигаются поставленные государством цели, с чем связана его недостаточная эффективность, почему механизм правового воздействия работает неэффективно, можно получить, лишь оценивая как сам процесс, так и все составные части механизма в отдельности.

Таким образом, механизм правового регулирования представляет собой сложное правовое явление, рассматриваемое одновременно и как система взаимосвязанных элементов, и как процесс правового регулирования. Две стороны механизма правового регулирования, таким образом, неразрывно связаны друг с другом. Необходимость именно комплексного подхода к исследованию механизма правового воздействия объясняется во многом тем, что важнейшая практическая проблема – эффективность правового регулирования – может быть решена лишь с учетом указанных особенностей данного правового явления.

Итак, право воздействует на общественные отношения с помощью специального механизма правового регулирования, но каковы пределы этого воздействия? Все ли общественные отношения могут и должны быть опосредованы правом? В этой связи встает вопрос об объективных пределах и о непосредственном предмете правового регулирования. Решение данной проблемы важно и для обеспечения эффективности правового регулирования. Очевидно, что государство, желая оказать правовое воздействие на те или иные общественные отношения, должно представлять, возможно ли это и насколько глубоким оно может быть.

Под **предметом правового регулирования** в юридической науке понимаются те разнообразные отношения, которые составляют объект юридического воздействия. Это отдельные (фактически) отношения, которые могут быть объектом непосредственной юридической регламентации<sup>[7]</sup>.

Итак, каковы же условия, необходимые для того, чтобы общественные отношения могли быть урегулированы правом? Правоведы выделяют следующие:

1) во-первых, общественные отношения, которые составляют предмет правового регулирования, носят так или иначе *волевой характер*. Разумеется, общественные отношения обладают глубоким и многосторонним содержанием. Это содержание (в особенности, если речь идет о материальных, экономических отношениях) носит зачастую объективный, не зависящий от сознания отдельных людей характер. Вместе с тем все они так или иначе опосредуются волей людей, именно эта «волевая» сторона и делает возможным их правовое регулирование;

2) во-вторых, предмет правового регулирования составляют общественные отношения, которые *могут быть опосредованы специфическими юридическими средствами*. Как отмечают многие ученые, правовое регулирование достигает своей цели, когда под воздействием права вызывается к жизни требуемое поведение лиц<sup>[8]</sup>. Общественные отношения, регламентированные правом, способны непосредственно, после наступления определенных жизненных обстоятельств, предусмотренных в юридической норме, реагировать на правовое воздействие.

Правовое регулирование ряда общественных отношений невозможно потому, что данное поведение людей не допускает контроля извне и не может быть обеспечено с помощью специфических правовых средств. Таковы, например, отношения любви, дружбы. Не может быть также урегулировано личное, субъективное отношение человека к окружающей действительности, так как оно не выражено в действиях.

В описанных примерах пределы правового регулирования носят скорее субъективный характер. Объективные же ограничения имеют место, когда речь идет об отношениях, в содержании которых определяющую роль играют моменты, не зависящие от сознания людей. Например, до какой степени могут быть урегулированы правом экономические, финансовые отношения? По мнению Л. С. Явича, данные общественные отношения имеют матери-

альное содержание, обусловленное действующими экономическими законами. Следовательно, возможности правового воздействия на них существенно ограничены<sup>[9]</sup>. В советской юридической литературе активно обсуждался вопрос, каким образом данные отношения, складывающиеся вне сознания людей, могут быть опосредованы правом. Ключ к решению данной проблемы в том, что такого рода объективные отношения всегда находят свое выражение в волевых отношениях людей<sup>[10]</sup>. Конкретное экономическое (хозяйственное) отношение между отдельными лицами представляет собой волевое выражение объективных производственных отношений данного общества<sup>[11]</sup>. Правовому воздействию в этом случае подвергается именно волевая сторона такого общественного отношения.

Следовательно, возможности права по влиянию на общественные отношения не безграничны, пределы правового воздействия определяются природой регулируемых отношений. Сам процесс правового регулирования представляет собой не применение правовых средств регулирования в произвольном порядке, а строгую последовательность стадий: регламентирование общественных отношений, нуждающихся в правовом опосредовании; действие юридических норм, вследствие которых возникают или изменяются правоотношения; реализация субъективных юридических прав и обязанностей<sup>[12]</sup>. На последней стадии правовое регулирование достигает своей цели – воплощается в поведении конкретных лиц.

Трем стадиям соответствуют **три основных элемента** механизма правового регулирования: 1) юридические нормы; 2) правоотношения; 3) акты реализации субъективных юридических прав и обязанностей. *Юридические нормы* играют важнейшую роль в процессе регламентации общественных отношений. В гипотезе правовой нормы содержатся юридические факты, являющиеся условиями, с которыми нормы права связывают возникновение, изменения или прекращение правоотношений. *Правоотношения* представляют собой форму, в которой существуют субъективные права и обязанности. Они выполняют функцию основного рычага, претворяющего право в жизнь. *Акты реализации субъективных юридических прав и обязанностей* – это основное средство, при помощи которого субъективные юридические права и обязанности претворяются в жизнь – воплощаются в поведении конкретных субъектов.

Наряду с основными элементами профессор С. С. Алексеев называет еще два. Особо отмечается роль в механизме правового регулирования **правосознания и правовой культуры**, высокий уровень которых в обществе способствует лучшему соблюдению правовых норм. **Нормативные акты** «обслуживают» первый элемент правового регулирования. Правовые нормы содержатся в нормативных актах, являющихся их внешней формой выражения. По справедливому замечанию Н. Г. Александрова, «доведение предписаний правовых норм до всеобщего сведения» является важнейшим путем воздействия права в процессе правового регулирования<sup>[13]</sup>. Эффективность правового регулирования также напрямую зависит от того, как именно будут донесены до всеобщего сведения нормы права. Проблема «качества» нормативно-правового акта приобретает первостепенное значение, в связи с чем нельзя оставлять без внимания такие вопросы, как толкование нормативных актов, юридическая техника, систематизация.

Конечно, юридические нормы являются общим регулятором общественных отношений, однако на их основе и в их пределах регламентация общественных отношений осуществляется с помощью индивидуальных актов. Индивидуальные акты играют в механизме правового регулирования особую роль. Они обслуживают все стадии механизма правового регулирования и выполняют различные функции. Несмотря на явное разнообразие, индивидуальные акты объединяет одно – они в отличие от нормативных актов распространяются только на данный конкретный случай.

С. С. Алексеев отмечает крайнюю важность психологического механизма воздействия права на общественные отношения<sup>[14]</sup>. Право влияет на общественную жизнь, в первую оче-

редь нужным образом стимулируя поведение людей. По справедливому замечанию О. С. Иоффе, нормы права призваны к выполнению творческой роли, которая в первую очередь выражается в стимулировании поведения людей, единственно способных обеспечить наступление социально значимых результатов<sup>[15]</sup>. Право влияет на общественные отношения через их волевое содержание, а значит, конкретный социальный эффект правовых норм неразрывно связан с волей и сознанием субъектов общественных отношений. Волевое поведение людей – это всегда поведение, основанное на определенных мотивах и побудительных силах<sup>[16]</sup>. В таком случае становится очевидной роль психологической составляющей правового регулирования общественных отношений. Невнимание к мотивации поведения людей может привести к тому, что даже хорошо сконструированная с точки зрения юридической техники норма не окажет намеченного эффекта.

Право само по себе является мощным побудительным мотивом к определенному поведению, в этом проявляется его идеологическая функция, «оно вызывает в сознании граждан решающие мотивы в пользу этого поведения»<sup>[17]</sup>. Однако правовое воздействие на волю людей – это только внешнее воздействие, вместе с тем поведение людей определяется и внутренней мотивацией. Для того чтобы правовое регулирование было максимально эффективным, необходимо создавать внешние стимулы, либо совпадающие с внутренними потребностями и интересами лиц, либо более мощные, чтобы лицо при столкновении внутренних интересов и требований права руководствовалось последними.

Воздействие права на поведение людей обеспечивается использованием специфических средств, и их выбор во многом зависит от характера должного поведения, предусмотренного в юридических нормах. С помощью либо возложения на лиц запретов, т. е. обязанности воздерживаться от совершения определенных действий, либо, наоборот, предоставления лицу права на совершение действий, предусмотренных в правовой норме, право обеспечивает пассивную и активную формы поведения людей. Правовое регулирование направлено в первую очередь на развитие общественных отношений, поэтому приоритет имеет регламентирование именно активного поведения лиц. Творческая роль права проявляется в том, чтобы исходя из намеченных целей выбрать наиболее адекватную форму стимулирования активного поведения – предоставление права или обязывание.

Выбор правильного юридического средства, обеспечивающего формирование побудительных мотивов у лица, является одной из важнейших предпосылок эффективности работы механизма правового регулирования. Недостаточное внимание к проблеме формирования мотивации у субъектов может привести к тому, что правовое регулирование не достигнет своей цели.

Для выявления других причин возможной неэффективности функционирования механизма правового регулирования целесообразно обратиться к анализу его основных элементов.

Начальным звеном в механизме правового воздействия являются юридические нормы. Значение юридических норм состоит в том, что именно они представляют собой нормативный регулятор общественных отношений. Правовые нормы обладают рядом особенностей, позволяющих использовать их в качестве регулятора общественных отношений. Во-первых, правовые нормы обладают *волевым содержанием*. Именно волевое начало и позволяет рассматривать юридические нормы как предписания, веления. С одной стороны, юридические нормы – своего рода идеальное отражение регулируемых фактических отношений, с другой – в них заложено активное стремление законодателя к тому, чтобы эти отношения действительно осуществились. Другая специфическая черта права как нормативного регулятора – это его *нормативный характер*. Право состоит из норм, т. е. общеобязательных правил поведения общего действия<sup>[18]</sup>. Объектом их регулирования становятся не единичные, строго индивидуализированные общественные отношения, а определенный вид общественных отношений<sup>[19]</sup>. Нормы

права – это всегда  *типовые масштабы*, благодаря чему достигаются единство и общность правового регулирования сходных общественных отношений. Как справедливо отмечалось в литературе, это является существенным условием прогрессивного общественного развития<sup>[20]</sup>. Кроме того, при нормативном способе регулирования общественных отношений обеспечивается наиболее экономичное, целесообразное и стабильное воздействие на общественные отношения. Государству не нужно каждый раз регулировать одни и те же случаи в индивидуальном порядке. Конечно, это не умаляет значения индивидуального регулирования, но оно происходит уже на основе правовых норм и не регламентирует повторяющихся общественных отношений.

Следует особо подчеркнуть, что роль регулятора общественных отношений в механизме правового регулирования играют не отдельные нормы, а право как система норм. Отдельные нормы права никогда не действуют обособленно, изолированно. Так, отношения по выделению межбюджетных трансфертов регулируются не только нормой права, содержащейся в ст. 7 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ), относящей к полномочиям Федерации предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Эта норма дополняется нормами главы 16 БК РФ, и в итоге они представляют собой целый массив предписаний, которые лишь в единстве и совокупности могут способствовать достижению предполагаемого эффекта. Соответственно воздействие на общественные отношения осуществляют целые правовые институты, а иногда и совокупность институтов отраслей права. Право представляет собой единый нормативный механизм регулирования общественных отношений, осуществляющий свои функции лишь в неразрывном единстве своих норм и институтов.

Таким образом, основываясь на анализе рассмотренных положений, можно сделать вывод о том, что нормативно-правовое регулирование занимает центральное место в механизме правового воздействия на общественные отношения. Все остальные звенья механизма обусловлены системой юридических норм, а по существу даже представляют собой конкретные ее проявления.

Правоотношение составляет главное средство, при помощи которого осуществляется действие юридических норм<sup>[21]</sup>. Если право регламентирует общественные отношения, то правоотношения конкретизируют веления, содержащиеся в юридической норме. Правовая норма называет конкретные жизненные обстоятельства (юридические факты), с которыми связывает возникновение (а также изменения и прекращение) правоотношений.

Основная цель, преследуемая при создании правовой нормы, – это воздействие на поведение субъектов в интересах развития общества. Однако, как справедливо отмечала Р. О. Халфина, эта цель отнюдь не всегда достигается путем возникновения правоотношения. Зачастую при создании правовой нормы государство стремится к тому, чтобы правоотношение как раз не возникло. Таковы запретительные нормы, основная цель которых заключается в превенции не одобряемого государством поведения лиц<sup>[22]</sup>. Таким образом, возникновение правоотношения не единственный путь воздействия права на общественные отношения, однако наиболее эффективный и распространенный.

Правовая норма, реализуясь, придает общественным отношениям новое качество, превращает их в правоотношение. Правоотношение представляет собой форму существования общественных отношений, причем ряд общественных отношений, как справедливо отмечают многие авторы<sup>[23]</sup>, может существовать только в форме правоотношений. Таковы процессуальные отношения, многие финансовые правоотношения, например налоговые, бюджетные. Тем не менее большинство общественных отношений может существовать как в форме правоотношений, так и без таковой. Ряд общественных отношений могут существовать, не будучи облеченными в правовую форму, но в таком случае субъекты данных отношений лишаются права рассчитывать на вмешательство государства для защиты их интересов.

Правоотношение является, без сомнения, одним из самых дискуссионных правовых явлений. Это связано, во-первых, с тем, что нет единства в трактовке природы правоотношения. Во-вторых, неоднозначно оценивается роль правоотношения в механизме правового регулирования, в том числе в обеспечении эффективности правового регулирования. Авторы сходятся во мнении, что правоотношение – это урегулированное правом общественное отношение<sup>[24]</sup>. Трудности начинаются, однако, при определении соотношения формы и содержания в правоотношении.

Для понимания природы правоотношения первоочередное значение имеет раскрытие процесса реализации в нем правовой нормы. Общая правовая норма воздействует на конкретное общественное отношение, тем самым придавая ему новое качество – оно становится правоотношением. Таким образом, налицо двойственная природа правоотношения – это и реализация правовой нормы, и конкретное общественное отношение, облеченное в правовую форму. Правовое отношение нельзя свести ни к отдельному виду общественных отношений, ни только к их правовой форме. И в том и другом случае форма правоотношения отделяется от его содержания, а единство формы и содержания – ключ к пониманию явления. В правоотношении происходит качественный скачок из области долженствования в сферу действительности. Если воспринимать правоотношение только как правовую форму, некую абстракцию фактического отношения, не учитывая при этом материальное содержание, то речь будет идти только о сфере долженствования. Вместе с тем правоотношение – это реальное отношение. Если норма права – это общее, абстрактное, то правоотношение – конкретное, единичное.

Форма и содержание правоотношения, как справедливо отмечала Р. О. Халфина, находятся в единстве и отделить их друг от друга можно лишь в целях научной абстракции. Содержание и форма едины и находятся в диалектической взаимосвязи, причем содержание определяет форму. Происходит это в правоотношении, по замечанию Р. О. Халфиной, двумя путями. Во-первых, содержание определяет форму опосредованно, через волю государства. Выбирая правовую форму для общественного отношения, государство исходит из объективных закономерностей развития содержания и возможностей воздействия на него права. Во-вторых, содержание непосредственно влияет на поведение участников отношения, формируя их волю. В формировании воли огромное место занимает и осознание требований правовой нормы. Если при создании правовой нормы были приняты во внимание различные факторы, влияющие на мотивацию поведения, сама норма была четко сформулирована, то реальное поведение субъектов не будет расходиться с предусмотренной нормой.

Однако нередко реальное поведение отличается от модели, предложенной юридической нормой, и именно в подобной ситуации особо проявляется ценность подхода Р. О. Халфиной. Рассмотрение правоотношения как единства формы и содержания, а значит, включение в это понятие не просто «должного» поведения лиц, но и их реального поведения позволяет глубоко проанализировать причины неэффективного воздействия правовой нормы на те или иные общественные отношения. Данный аспект является, как уже упоминалось, одним из ключевых в исследовании механизма правового регулирования. В этой связи представляется, что на стадии реализации субъективных прав и обязанностей правовое регулирование не всегда достигает своей цели, так как реальное поведение субъектов может отклоняться от предусмотренного в норме-модели. Более того, иногда реальное поведение лиц настолько отличается от заданной в норме модели, что возникает особый вид правоотношения – правонарушение. В таком случае вряд ли можно говорить об эффективности правового воздействия на общественные отношения, ведь целью правового воздействия является не просто воплощение велений юридической нормы в поведении лиц, предполагается, что это поведение будет правомерным. Без выяснения причин подобных отклонений от модели, заложенной в норме, характеристика механизма правового регулирования была бы неполной, их анализ необходим для повышения эффективности правового воздействия на общественные отношения.

Отклонение реального поведения от предписанного в норме может быть связано с индивидуальными особенностями данного отношения, уникальностью ситуации. Норма права – регулятор общего характера и не в состоянии учесть все особенности общественных отношений, которые намного богаче по содержанию, чем это возможно предусмотреть при создании модели. В такой ситуации пробел нормативного регулирования восполняется изданием предписаний индивидуального характера.

Однако в большинстве случаев налицо специфическое диалектическое противоречие формы и содержания<sup>[25]</sup>. Если противоречие настолько велико, что возникает конфликтная ситуация, правомерное отношение становится противоправным, что ведет к вмешательству государства. В чем же причина возникновения подобных отклонений? Если речь идет о диалектических противоречиях между формой и содержанием, то это неизбежное явление даже для правового регулирования самого высокого уровня, связанное с динамикой развития, изменчивостью содержания и относительной устойчивостью, стабильностью формы. При характеристике правового способа регулирования общественных отношений упоминалось, что таким образом обеспечивается стабильность воздействия на общественные отношения. Правовая норма отражает основные особенности общественных отношений на определенном этапе, она может учесть лишь те перспективы их развития, которые созрели на момент создания нормы. В то же время в процессе жизни общества постоянно возникают новые общественные отношения и видоизменяются старые, особенно быстро данные процессы происходят в наше время. Новые общественные отношения не могут быть заключены в рамки старых юридических норм, правовое регулирование не успевает за развитием общества, тогда и возникает диалектическое противоречие между формой и содержанием правоотношения.

Однако этим не ограничиваются причины отклонения реального поведения субъектов от должного. Расхождения могут быть обусловлены применением неадекватных юридических форм и средств для осуществления правильного, соответствующего характеру отношения регулирования. Например, норма может не создавать эффективной мотивации поведения участников отношения и тогда их воля определяется более сильными и действенными факторами. Это может проявляться как в том, что лицо не пользуется предоставленными ему нормой правами, так и в том, что оно не выполняет возложенные на него обязанности. И в том и другом случае речь идет об ущербности нормы, что ведет к неэффективности правового регулирования.

Таким образом, рассмотрение правоотношения как реального общественного отношения в единстве формы и содержания позволяет увидеть всю глубину воздействия права – и извне, как выражение воли государства, и изнутри, путем непосредственной мотивации поведения субъектов. В этом процессе выявляется соответствие воли, выраженной в норме, конкретным условиям жизни. При таком подходе можно прийти к выводам о соответствии модели поведения, установленной в норме, реальному поведению субъектов. Именно в процессе борьбы содержания и формы выявляются недостатки и достоинства правового регулирования данного вида отношений, его эффективность.

Следовательно, норма права, созданная в процессе правотворчества и нашедшая свое внешнее выражение в нормативно-правовом акте, воздействует на определенный круг общественных отношений. Итогом этого воздействия является появление правоотношений. Именно правоотношение является той стадией, когда в механизме правового регулирования происходит процесс перехода от общего к конкретному, от должного к действительному. Правоотношение представляет собой единство юридической формы и фактического содержания. Представляется, что именно названный подход к пониманию природы правоотношения позволяет наиболее глубоко исследовать причины возможной неэффективности правового регулирования.

Взаимоотношения правовой нормы и правоотношения в механизме правового регулирования сложны и неоднозначны. Не только правовая норма влияет на правоотношение, создавая, изменяя или прекращая его, но и правоотношение, являясь ключевым элементом стадии механизма правового регулирования, когда должное преобразуется в действительное, также оказывает существенное воздействие на процесс правотворчества. Так называемые обратные связи имеют огромное практическое значение и оказывают решающее влияние на корректировку работы механизма правового регулирования и усиление его эффективности<sup>[26]</sup>. Несоответствие реального поведения субъектов правоотношения требованиям нормы права, последующая оценка причин этого отклонения позволяет законодателю в дальнейшем исправить допущенные ошибки и улучшить правовое регулирование данных общественных отношений.

Исследование природы и структуры механизма правового регулирования, проблем его неэффективности на общетеоретическом уровне позволяет преломить полученные знания к сфере финансового права.

## 1.2. Основные элементы механизма финансово-правового регулирования общественных отношений

В современных условиях особую важность приобретает исследование финансово-правового регулирования. Именно в сфере финансового права решается большинство задач, которые ставит для себя государство: финансирование социальных программ, поддержка реального сектора экономики, стабилизация ситуации в регионах и другие, выполнение которых является важным условием стабильного развития нашего общества.

Механизм правового регулирования – это общеправовая категория, своего рода схема, которая справедлива для правового воздействия во всех отраслях. Вместе с тем специфика отдельных отраслей придает своеобразие механизму правового регулирования отдельных групп общественных отношений. Данные особенности обусловлены предметом и методом соответствующей отрасли права, значимостью для государства регулируемых общественных отношений и находят отражение в характеристике отдельных элементов механизма правового воздействия.

Финансовое право – это отрасль российского права, нормы которого регулируют общественные отношения в процессе деятельности по образованию (формированию), распределению и использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов (финансовых ресурсов) государства и муниципальных образований, а также иных финансовых ресурсов публичного характера, необходимых для реализации соответствующих задач общества<sup>[27]</sup>.

Характер финансово-правового регулирования во многом обусловлен специфической ролью общественных отношений в данной сфере. Предметом правового регулирования являются отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности<sup>[28]</sup>, представляющие крайнюю важность для государства. Аккумулируемые, а затем распределяемые и используемые финансовые ресурсы призваны обеспечивать выполнение государством и муниципальными образованияами своих функций в интересах всего общества. Очевидно, что правовое регулирование общественных отношений в данной сфере должно подвергаться детальному исследованию с точки зрения усиления эффективности функционирования механизма правового воздействия.

Исходя из специфики финансового права как отрасли российского права представляется возможным определить **механизм финансово-правового регулирования как совокупность взаимообусловленных и взаимосвязанных правовых средств, используемых для реализации целей финансовой политики государства**. Изучение механизма финансово-правового регулирования как одного из видов механизма правового регулирования позволит выделить общее и особенное в природе данных правовых явлений.

Так, для механизма финансово-правового регулирования характерна классическая трехзвенная структура: 1) норма права как цель правового регулирования; 2) правоотношение как средство достижения названной цели; 3) акты реализации субъективных прав и обязанностей как конечный результат правового воздействия. Вместе с тем в финансовой сфере данная система элементов наполняется особым содержанием. Так, в отечественной литературе отмечается, что отношения, возникающие в бюджетной и налоговой сферах, не существуют вне своей правовой формы, их правовая форма и фактическое содержание возникают одновременно<sup>[29]</sup>. Таким образом, в рамках механизма финансово-правового регулирования особенно тесной представляется связь между его отдельными элементами – юридической нормой и правоотношением.

Существенной особенностью механизма финансово-правового регулирования является его реализация в русле общегосударственной финансовой политики (бюджетной, налоговой и т. д.). Представляется, что влияние финансовой политики государства на механизм финансово-правового регулирования многогранно. С одной стороны, реализация финансовой политики государства является первоочередной **целью** функционирования механизма финансово-правового регулирования. Данную особенность отметил и Конституционный Суд РФ, указав в своем постановлении на то, что «нормы права, в том числе и 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»<sup>[30]</sup>. С другой стороны, достижение целей экономической политики государства является **критерием эффективности** функционирования механизма финансово-правового регулирования. Таким образом, соотношение механизма финансово-правового регулирования и финансовой политики государства представляют собой яркий пример так называемых обратных связей<sup>[31]</sup>, позволяющих корректировать работу механизма финансово-правового регулирования.

Механизм финансово-правового регулирования неразрывно связан с финансовой деятельностью государства и муниципальных образований как совокупности определенных стадий, проявляющийся в том, что каждой из них присущ соответствующий механизм правового регулирования в процессе формирования, распределения и перераспределения, использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств государства и муниципальных образований, а также иных финансовых ресурсов публичного характера, необходимых для реализации соответствующих задач общества. При этом на каждой из стадий финансовой деятельности механизм финансово-правового регулирования в целом и его отдельные элементы в частности могут обладать существенной спецификой. Подобная структурная и содержательная взаимосвязь финансовой деятельности государства и муниципальных образований и механизма финансово-правового регулирования, на наш взгляд, предопределяет особое значение *принципа системности* в рассматриваемой сфере.

Механизм финансово-правового регулирования, по нашему мнению, представляет собой юридическую абстракцию, которая может быть использована в целях теоретического исследования. На практике данная категория наполняется реальным содержанием применительно к отдельным подотраслям и институтам финансового права (бюджетному, налоговому и т. д.). Иными словами, можно говорить о дальнейшей классификации механизма финансово-правового регулирования на механизм финансово-правового регулирования в бюджетной и налоговой сферах и т. д. Подобная классификация обусловлена выделением в финансовом праве как отрасли российского права отдельных подотраслей и институтов и призвана отразить специфику правового воздействия на общественные отношения в данных сферах финансовой деятельности.

Механизм финансово-правового регулирования в бюджетной сфере является, таким образом, одним из подвидов механизма финансово-правового регулирования. Опираясь на общетеоретические подходы исследования, представляется возможным охарактеризовать механизм финансово-правового регулирования. В связи с этим целесообразно в первую очередь проанализировать особенности финансово-правовых норм и финансовых правоотношений как важнейших звеньев механизма регулирования общественных отношений в сфере финансовой деятельности.

Центральным звеном механизма финансово-правового регулирования являются **финансово-правовые нормы**, которые содержат как общие признаки, характерные для правовых норм в целом, так и специфические.

Специфические признаки финансово-правовой нормы определены, как отмечалось выше, особенностью предмета и метода финансового права. Прежде всего для финансово-пра-

вовых норм характерно особое целевое назначение, определяемое предметом финансового права, – они регулируют отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности.

Интересно и происхождение финансово-правовых норм. Как известно, правовая норма – это правило поведения, созданное или санкционированное государством, в случае с финансовыми нормами государство именно создает норму права исходя из объективных общественных потребностей, социальных и других задач и целей, стоящих перед ним на данном этапе развития, а не санкционирует некое фактическое правило поведения. Как справедливо отмечалось в литературе, в общественной жизни редко складываются правила поведения, являющиеся прототипом финансово-правовой нормы<sup>[32]</sup>. В связи с этим особое значение приобретает процесс создания финансовой нормы: отношения в сфере финансовой деятельности существуют, как правило, только в правовой форме, их существование необходимо для нормального функционирования государства, оно заинтересовано в их создании и развитии, а без финансово-правовых норм такие отношения не могли бы существовать в принципе.

М. В. Карасева отмечает, что в редких случаях все же можно говорить о существовании прототипов финансовых норм в общественной жизни. Так, на уровне субъектов Федерации порядок предоставления налоговых льгот, зачисляемых в бюджет субъектов Федерации, долгое время существовал фактически и только потом получил правовое оформление<sup>[33]</sup>.

Природа финансово-правовых отношений обуславливает нестабильность финансово-правовых норм, а значит, в конечном счете нестабильность финансово-правового регулирования. Как уже отмечалось, правовые нормы характеризуются в науке стабильностью и устойчивостью. Государство создает для определенного круга общественных отношений модель, которая действует с момента создания до момента отмены соответствующей нормы и тем самым обеспечивает устойчивость правового регулирования. В случае с финансовыми нормами ситуация осложняется тем, что регулируемые отношения являются по своей природе экономическими, а следовательно, подвержены частым изменениям и колебаниям. Они подчиняются объективным закономерностям, что осложняет процесс их правового регулирования. Зачастую возникает ситуация, когда два элемента правоотношения – правовой и фактический – вступают в конфликт, механизм правового регулирования нарушается. Надстроечный элемент – правовая норма – не успевает за развитием и изменением элемента базисного – объективной экономической ситуацией. В целях создания механизма правового регулирования, максимально отвечающего существующим общественным потребностям, законодатель вынужден часто изменять нормативно-правовую базу.

Следует также отметить, что ряд финансово-правовых норм является нестабильным по своей природе, примером могут послужить бюджетные отношения и нормы, их регулирующие. Как известно, они существуют в рамках соответствующего закона о бюджете и срок их действия лимитирован данным финансовым годом.

Особенность финансово-правовых норм заключается и в том, что они являются средством закрепления в первую очередь публичного интереса. Эта черта, безусловно, обуславливается характеристикой финансового права как публичной отрасли российского права. Реализация финансово-правовых норм осуществляется в конечном счете в интересах всего общества, именно в этом и состоит отличие финансово-правовых норм от норм частного права, являющихся средством реализации интересов отдельных субъектов. Так, в обязанностях налогоплательщиков, по мнению Конституционного Суда РФ, воплощен публичный интерес всех членов общества. Регулирование государством данных отношений осуществляется в целях защиты прав и законных интересов не только налогоплательщиков, но и других членов общества<sup>[34]</sup>.

Будучи нормами публичного права, представляющими важность для всего общества, большинство финансово-правовых норм являются политически направленными. Иначе

говоря, реализация, в частности, бюджетных, валютных, налоговых норм происходит только в русле общей финансовой политики государства<sup>[35]</sup>. Таким образом, рассмотренная особенность механизма финансово-правового регулирования в целом находит свое отражение также и в отдельных элементах данного механизма.

Указанные особенности финансово-правовых норм можно условно назвать особенностями, вызванными спецификой предмета финансового права, т. е. регулируемых отношений. Метод финансового права, метод властных предписаний<sup>[36]</sup> также оказывает влияние на характеристику финансово-правовых норм. По мнению Л. К. Вороновой, нормы всех отраслей права являются общеобязательными, значит можно в определенном смысле говорить об их императивности, но в финансово-правовых нормах императив имеет форму категорического предписания, что исключает изменение содержания нормы по волеизъявлению субъектов финансовых отношений<sup>[37]</sup>. Это вполне естественно, ведь метод властных предписаний предполагает доминирующее положение воли одной стороны – государства или муниципального образования. Норма непосредственно определяет поведение субъектов в определенных условиях (например, обязанность уплачивать налог) и не ставит это поведение в зависимость от их согласия. Данная особенность обусловлена необходимостью строгого соблюдения дисциплины при мобилизации, распределении и использовании фондов денежных средств<sup>[38]</sup>.

Категоричность свойственна всем финансово-правовым нормам вне зависимости от того, какое поведение они регулируют – активное или пассивное. В *обязывающих* нормах категоричность проявляется в том, что она предписывает выполнить определенные действия, связанные с мобилизацией, распределением и использованием фондов денежных средств. Они, например, обязывают органы местного самоуправления использовать средства, выделенные им из бюджетов вышестоящего уровня в форме субвенций, по назначению (ст. 140 БК РФ). Категоричность в *запрещающей* норме проявляется в том, что она предписывает воздержаться от действий, нарушающих финансовую дисциплину. Так, объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации, подлежащих утверждению на очередной финансовый год и плановый период, не может быть менее общего объема указанных дотаций, утвержденных на текущий финансовый год (ст. 131 БК РФ). Однако число запрещающих норм в финансовом праве значительно меньше, чем обязывающих. Это можно объяснить тем, что отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, развиваются в первую очередь за счет активного поведения обязанных субъектов, запреты же содержатся в юридических обязанностях пассивного содержания. Н. И. Химичева отмечает, что, предписывая совершение строго определенных действий, обязывающие нормы, как правило, исключают необходимость специального установления связанных с этими действиями запретов<sup>[39]</sup>. С другой стороны, само по себе установление обязанности при всей категоричности мотивации не всегда приводит к эффективности правового регулирования. Зачастую это может быть обеспечено неотвратимостью отрицательных последствий, предусмотренных правовой нормой в случае неисполнения обязанности и серьезностью этих последствий<sup>[40]</sup>. В связи с этим иногда в целях усиления гарантий участников соответствующих отношений, подчеркивая особую важность соблюдения финансовой дисциплины в соответствующей области, могут быть предусмотрены запреты.

В системе норм финансового права своеобразное место занимают *управомочивающие нормы*. Ряд авторов отмечают их производный характер, вторичность по отношению к нормам обязывающим<sup>[41]</sup>. Они как бы привязаны к обязывающей норме, образуя с ней целый комплекс норм.

Управомочивающим финансово-правовым нормам также свойственна императивность, поскольку принятие самостоятельных решений в области финансов строго ограничено и выход за эти рамки невозможен. Управомочивающие нормы в финансовом праве призваны развивать

инициативу в финансово-хозяйственной деятельности исходя из общегосударственных, региональных и местных задач. В условиях перехода к рыночной экономике, усиления влияния экономических рычагов регулирования растет потребность в создании такого рода норм<sup>[42]</sup>.

Управомочивающие финансово-правовые нормы можно разделить на два подвида. С одной стороны, это нормы, возможность реализации которых зависит исключительно от воли субъектов финансового права, например нормы, устанавливающие права налогоплательщиков. С другой стороны, существуют финансово-правовые нормы, предоставляющие субъекту свободу выбора средств, времени и т. д. реализации нормы, однако она в любом случае должна быть реализована. Речь в данном случае идет о так называемых *компетенционных* нормах, устанавливающих компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления в области финансов и составляющих значительную часть финансово-правовых норм. Особенностью подобных норм является то, что права, предусмотренные в них, сливаются с обязанностями, выражаясь в едином полномочии. Использование именно такого вида норм для регулирования отношений с участием органов государственной власти создает наибольшую мотивацию для их активного поведения.

Для более глубокого исследования финансово-правовых норм целесообразно классифицировать их по различным основаниям. Так, в зависимости от роли, которую они выполняют в процессе правового регулирования, выделяют так называемые *специализированные* финансово-правовые нормы. Они не являются самостоятельной основой для возникновения правоотношений, а как бы присоединяются к регулятивным и охранительным нормам<sup>[43]</sup>. Среди видов специализированных норм можно назвать следующие: *общеукрепительные нормы* (например, ч. 1 ст. 1 БК РФ, определяющая общие признаки отношений, регулируемых бюджетным законодательством); *оперативные финансовые нормы* (определяют порядок вступления в силу финансово-правовых норм и отмену действующих и т. д.); *нормы-дефиниции* (определяют признаки какой-либо финансово-правовой категории, например ст. 6 БК РФ).

В зависимости от функций финансово-правового регулирования нормы подразделяются на *регулятивные* и *охранительные*; по юридическому содержанию – на *обязывающие*, *управомочивающие* и *запрещающие*; по территории действия – на *нормы, действующие на всей территории Российской Федерации*, *на нормы субъектов Федерации* и *на нормы муниципальных образований*; в зависимости от особенностей предмета финансово-правового регулирования нормы делятся на *материальные* и *процессуальные*, в зависимости от регулируемых отношений – на *бюджетные*, *налоговые*, *валютные* и т. д.

По общему признанию особое место в системе норм финансового права занимают нормы бюджетного права, основной подотрасли финансового права<sup>[44]</sup>. Это объясняется тем, что в бюджетной системе аккумулируются финансовые ресурсы, предназначенные для обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления<sup>[45]</sup>.

По времени действия финансово-правовые нормы делятся на *общие* (установленные на неопределенный срок) и *временные* (действующие в течение ограниченного периода времени)<sup>[46]</sup>. Примером временной финансово-правовой нормы являются нормы, содержащиеся в ежегодных законах о бюджете. Как правило, временные нормы столь значимой роли в правовом регулировании не играют, как нормы общие. В финансовом праве ситуация несколько иная, так как главный финансовый план государства состоит именно из временных норм, которые создают основу для дальнейшего развития финансово-правового регулирования.

Итак, специфика финансово-правовых норм определяется особенностями регулируемой сферы общественных отношений и методом правового воздействия, свойственным финансовому праву. Проанализированный материал позволяет сделать вывод о том, что среди всего многообразия финансово-правовых норм преобладают *регулятивные обязывающие нормы*. Это обусловлено тем, что в первую очередь заинтересовано в стимулировании активного пове-

дения субъектов в данной сфере. Вместе с тем нельзя преуменьшать роль и других видов финансово-правовых норм.

В рамках настоящей работы представляется необходимым подробнее остановиться на принципах, лежащих в основе правового воздействия в данной сфере.

В теории права под принципами права понимаются «общие начала (постулаты) правового равенства и справедливости, вытекающие из содержания действующих норм права и непосредственно закрепленные нормативным актом или иным источником права в качестве основополагающего руководства к правовому действию»<sup>[47]</sup>. С. С. Алексеев определяет принципы права как «выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни»<sup>[48]</sup>.

Л. С. Явич утверждал, что каждая отрасль права характеризуется: а) общими для всех отраслей основными принципами права; б) межотраслевыми принципами, которые свойственны объективному и субъективному праву сравнительно больших автономных групп отраслей; в) принципами, имеющими отношение только к данной отрасли права, обусловленными предметом регулирования (видом общественных отношений) и влияющими на методы юридической регламентации<sup>[49]</sup>.

Особый вклад в изучение принципов отечественного финансового права внес Е. А. Ровинский, сформулировавший принципы финансовой деятельности государства применительно к советскому периоду<sup>[50]</sup>. Н. И. Химичева, отмечая преемственность подхода Е. А. Ровинского, формулирует следующие принципы финансового права:

приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов;

социальная направленность финансово-правового регулирования;

федерализм и равноправие субъектов Федерации в области финансовой деятельности государства;

единство финансовой политики и денежной системы;

самостоятельность органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов;

распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной власти;

участие граждан Российской Федерации и общественных организаций в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления в осуществлении ее контроля;

гласность в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления;

плановость и законность финансовой деятельности<sup>[51]</sup>.

Названные принципы реализуются во всех подотраслях финансового права, в том числе в бюджетном праве. Вместе с тем специфика бюджетного права как подотрасли финансового права предопределяет особенности содержания данных принципов, реализуемых в сфере бюджетной деятельности государства и муниципальных образований. Принципы бюджетного права, с одной стороны, представляют собой начала, на которых базируется механизм бюджетно-правового регулирования, с другой – они предопределяют основные направления развития данного механизма. Ю. А. Крохина определяет принципы бюджетного права как «теоретически обоснованные и нормативно закрепленные основополагающие начала (идеи, требования) сущности бюджетного права, составляющие его главное содержание, определяющие общую направленность правового регулирования бюджетной деятельности государства и муниципальных образований и направляющие бюджетную деятельность на достижение стоящих перед ней целей и задач»<sup>[52]</sup>.

Важнейшими бюджетного права в российской правовой доктрине считаются принцип федерализма как оптимального сочетания интересов Российской Федерации, ее субъектов и

муниципальных образований в сфере бюджетной деятельности и принцип развития местного самоуправления<sup>[53]</sup>. Ю. А. Крохина отмечает, что принципы бюджетного права во многом отвечают институциональному строению бюджетного права как подотрасли права. В зависимости от сферы действия автор подразделяет принципы бюджетного права по институтам бюджетного права, в которых эти принципы действуют<sup>[54]</sup>.

**Принципы бюджетной системы Российской Федерации.** Статья 28 БК РФ в числе таких принципов называет единство бюджетной системы Российской Федерации, разграничение доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, самостоятельность бюджетов, равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, полноту отражения доходов и расходов бюджетов и источников финансирования дефицитов бюджетов, сбалансированность бюджета, результативность и экономность использования бюджетных средств, общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов, прозрачность (открытость), достоверность бюджета, адресность и целевой характер бюджетных средств, подведомственности расходов бюджетов, единства кассы.

**Принципы межбюджетных отношений.** К таким принципам можно отнести распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации, разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации, равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенство бюджетных прав муниципальных образований, выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Федерации, муниципальных образований, равенство всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Федерации. В рассматриваемой группе принципов межбюджетных отношений федеральным законодателем особо выделены принципы межбюджетных отношений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

**Принципы бюджетного процесса.** Анализ бюджетного законодательства позволяет к ним отнести: последовательность вступления в бюджетную деятельность органов исполнительной и представительной власти (например, ст. 184, 192 БК РФ); казначейское исполнение бюджетов (ст. 215 БК РФ); ежегодность бюджета (ст. 242 БК РФ); публичность и гласность (например, ст. 279 БК РФ); единство кассы (ст. 216 БК РФ); формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на основе единой методологии, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством РФ (ст. 6, 65 БК РФ); иммунитет бюджетов (ст. 239 БК РФ).

Более полно исследовать проблемы эффективности финансово-правового регулирования представляется возможным на стадии возникновения финансового правоотношения. Этап реализации норм финансового права в соответствующих правоотношениях является важнейшим в финансово-правовом регулировании. **Финансово-правовые отношения**, по замечанию Е. А. Ровинского, «являются юридической формой выражения и закрепления финансовых отношений, которые сами в свою очередь являются формой определенных экономических отношений»<sup>[55]</sup>. Действительно, финансовые отношения по своей природе – отношения экономические, что объективно ограничивает возможности их правового регулирования. Влияние права на данный вид общественных отношений происходит через их волевою составляющую.

По общему правилу право не создает вновь правоотношение, а придает правовую форму отношениям уже существующим, которые имеют в результате и экономический, и правовой характер<sup>[56]</sup>. Финансовые правоотношения являются исключением, большинство из них (бюджетно-процессуальные, налоговые и др.) не могут существовать вне правовой формы. Из дан-

ного утверждения ряд ученых делали вывод, что, например, налоговые отношения вначале существуют только как правовая связь, в силу которой налогоплательщик обязан уплатить сумму налога, а финансовый орган вправе потребовать уплаты налога<sup>[57]</sup>. Возникнув сначала как чистая правовая связь, пустая оболочка, данное отношение затем наполняется фактическим содержанием. Вряд ли можно говорить о существовании формы без содержания. Представляется, что в данном случае содержание скорее возникает одновременно с формой<sup>[58]</sup>, являя тем самым яркий пример единства экономического содержания и правовой формы. Наличие правовой формы становится обязательным условием существования данного отношения в силу его особой значимости для государства, которое юридически закрепляет поведение его участников и обеспечивает реализацию нормы права силой государственного принуждения<sup>[59]</sup>.

Помимо названных финансовое правоотношение обладает и рядом других особенностей, которые обусловлены предметом и методом финансово-правового регулирования<sup>[60]</sup>. *Во-первых*, финансовые правоотношения складываются и развиваются исключительно в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований. *Во-вторых*, финансово-правовые отношения являются формой реализации публичных интересов, а потому представляют собой публично-правовые отношения. Это, конечно, предопределено тем, что финансовые правоотношения возникают на основе норм финансового права, которые, как уже отмечалось, являются средством реализации интересов всего общества. *В-третьих*, являясь формой реализации финансовых норм, которые носят императивный характер, финансовые правоотношения строятся по принципу «команда – исполнение». Предписание в данном случае исходит от государства или муниципального образования, а исполнение ложится на обязанных субъектов. В финансово-правовых отношениях одной стороной всегда является государство или муниципальное образование, что придает финансовым правоотношениям характер властеотношений<sup>[61]</sup>.

*В-четвертых*, финансовые правоотношения возникают по поводу денежных средств, а значит, носят имущественный характер, причем это касается как собственно *материальных*, так и *процессуальных* финансовых отношений, которые своей конечной целью также имеют перемещение денежных средств<sup>[62]</sup>.

Признак властности финансовых правоотношений в науке финансового права всегда рассматривается в совокупности с их имущественным характером, т. е. финансовые правоотношения носят *властно-имущественный характер*.

На основании указанных особенностей финансовых правоотношений представляется возможным отграничить их от других правоотношений. Так, *гражданские правоотношения* также нередко возникают в сфере финансовой деятельности и носят имущественный характер, но властеотношениями не являются. В отличие от *административных правоотношений*, также носящих властный характер, специфической особенностью финансовых правоотношений является то, что они возникают именно в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

В связи с тем, что финансовые правоотношения – это властеотношения, большинство из них построено по вертикали. В то же время в правовой литературе отмечается возрастающая роль частноправового метода воздействия в финансовой сфере<sup>[63]</sup>. В последнее время финансовое право все активнее использует такой инструмент, как договор. Вопрос о том, можно ли считать отношения, возникающие из таких публичных договоров, горизонтальными или вертикальными, до сих пор является дискуссионным в правовой литературе. Представляется, что договор в финансовом праве наполняется чисто публичным содержанием и существенно отличается от договора в частноправовых отраслях. Юридическая форма договора не меняет

публично-правовой сущности отношений – неравного положения сторон, в связи с чем возникающие договорные отношения вряд ли можно однозначно отнести к горизонтальным.

Таким образом, следует согласиться с мнением Н. И. Химичевой о том, что **финансовое правоотношение можно определить как урегулированное нормами финансового права общественное отношение, участники которого выступают как носители юридических прав и обязанностей, реализующие содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных, муниципальных и других публичных денежных фондов и доходов**<sup>[64]</sup>.

Права и обязанности субъектов финансового правоотношения образуют юридическое содержание правоотношения<sup>[65]</sup>. Структура субъективных прав и юридических обязанностей в правоотношении и их соотношение между собой определяются типом соответствующего правоотношения. В теории права правоотношения подразделяют на охранительные и регулятивные, которые в свою очередь подразделяются по типу на *активные* (активный центр правоотношения находится в юридической обязанности) и *пассивные* (активный центр правоотношения находится в субъективном праве). Активные правоотношения складываются на основе управомочивающих и обязывающих, пассивные – на основе запрещающих норм права.

Исходя из характеристики финансово-правовых норм, среди которых преобладают обязывающие нормы, можно сделать вывод о том, что основной массив финансовых правоотношений составляют регулятивные правоотношения активного типа. Это обусловлено тем, что главная задача финансового регулирования – это упорядочивание, укрепление и развитие финансовых отношений с участием государства и муниципальных образований<sup>[66]</sup>. Именно на возникновение таких правоотношений и направлен механизм правового регулирования, в том числе в сфере финансовой деятельности. Причем наиболее существенный массив регулятивных правоотношений – это регулятивные отношения активного типа, что также обусловлено спецификой финансово-правового регулирования, базирующего в основном на позитивном обязывании<sup>[67]</sup>.

Охранительные отношения в финансовом праве играют вспомогательную роль по отношению к регулятивным правоотношениям, поэтому их удельный вес относительно невелик. Возникновение финансовых охранительных правоотношений изначально является нежелательным, законодатель не стремится к тому, чтобы созданные им нормы права были нарушены. Вместе с тем поведение субъектов правоотношений на практике может существенно отличаться от модели, заданной в юридической норме, в этом случае приходится прибегать к мерам государственного принуждения, вследствие чего и возникают охранительные правоотношения. В них реализуется охранительная функция права, поскольку они возникают в случае нарушения финансово-правовой нормы на основе санкции, предусмотренной в ней. Важно отличать финансовые охранительные отношения от, например, административных, возникающих иногда в связи с нарушением финансово-правовой нормы, но на основе административно-правовой санкции. К охранительным финансово-правовым отношениям относятся, например, правоотношения, возникающие в связи с правонарушениями, предусмотренными в главе 28 БК РФ.

В этих финансовых правоотношениях у соответствующего государственного органа есть право применять к правонарушителю меры государственного принуждения, предусмотренные санкцией финансово-правовой нормы. Одновременно данное право является для этих органов и обязанностью, так как предопределено их компетенцией. Как упоминалось выше, в случае с компетенционными нормами, а соответственно и с урегулированными ими отношениями права и обязанности государственных и муниципальных органов представляют собой единый комплекс полномочий. Например, компетентные органы не могут по своему усмотрению реализовывать право применить меру государственного принуждения, так как это входит в обя-

занности перед государством, возложившим на них выполнение определенных функций<sup>[68]</sup>. Кроме того, права властного субъекта жестко регламентированы, с тем чтобы избежать превышения полномочий с его стороны. На правонарушителя соответственно лежит обязанность претерпеть меры государственного принуждения, что не отрицает наличия у него ряда других прав и обязанностей, связанных с рассмотрением дела.

Регулятивные правоотношения обеспечивают реализацию регулятивной функции права. В теории регулятивные правоотношения подразделяются на *относительные* и *абсолютные*. В относительном правоотношении управомоченному лицу противостоит конкретный обязанный субъект, это так называемые двусторонне-индивидуализированные правоотношения. Таких правоотношений в финансовом праве большинство, например отношения по бюджетному процессу, уплате налогов и сборов и др. К абсолютным правоотношениям, в которых управомоченному субъекту противостоит в качестве обязанного всякий и каждый (односторонне-индивидуализированные отношения), относят правоотношения по установлению налогов и сборов, по выпуску внутренних государственных займов и др.

Следует отметить, что названные классификации типов регулятивных правоотношений весьма условны. Отношения в сфере финансовой деятельности столь сложны и многообразны, что чаще всего в ходе финансово-правового регулирования возникают сложные правоотношения, которые нельзя однозначно отнести к активным или пассивным. Иногда в процессе финансово-правового регулирования возникает целый комплекс тесно взаимосвязанных правоотношений. Таким образом, в финансовом праве существует большой массив сложных правоотношений.

Интересна классификация сложных финансовых правоотношений, предложенная М. В. Карасевой, которая выделяет несколько их видов в финансовом праве. Во-первых, это **обычные сложные отношения**, например межбюджетные. В данном случае одна сторона обязана выделить соответствующие финансовые средства другой стороне, которая вправе требовать их выделения, но в свою очередь обязана правильно их использовать (это субсидии, субвенции и т. д.). Первая же сторона имеет право требовать соответствующего использования и контролировать процесс использования выделенных финансовых ресурсов. Во-вторых, это **правоотношения со сложной динамической структурой**. Такими в финансовом праве являются отношения в сфере бюджетного процесса. По мере накопления юридических фактов эти отношения трансформируются, их структура меняется, что влечет за собой изменение в содержании прав и обязанностей, они переходят из одной стадии в другую. Так, факт составления проекта бюджета образует новую группу бюджетно-процессуальных правоотношений по рассмотрению и утверждению бюджета. В-третьих, в финансовом праве существуют **системы правоотношений**.

Сложность финансовых правоотношений проявляется и в том, что они возникают, как правило, в связи с наличием сложного фактического состава, который может включать и некоторые иные правоотношения<sup>[69]</sup> (например, гражданско-правовые отношения между наследником и наследодателем влияют на порядок взимания налога на доходы физических лиц). В качестве примера сложного фактического состава можно назвать и правоотношение по уплате налога, для возникновения которого необходимо, в частности, наличие объекта налогообложения и окончание налогового периода.

Регулятивное правоотношение в финансовом праве почти всегда обладает сложной динамической структурой, т. е. каждый из субъектов обладает одновременно и правами, и обязанностями. Следует согласиться с М. В. Карасевой, выделяющей три вида таких отношений в финансовом праве: а) межбюджетные отношения; б) правоотношения по бюджетному процессу; в) налоговые отношения с длительным налоговым периодом<sup>[70]</sup>. В каждом сложном правоотношении можно выделить основное и дополнительное правоотношение. Роль основного

отношения всегда выполняет правоотношение активного типа, в котором связь между субъектами наиболее жесткая: обязанность – право требования – обязанность. Это обусловлено императивным методом финансово-правового регулирования.

Особо следует оговорить особенности финансово-правовых отношений в контексте принципа федерализма. Возникают финансово-правовые отношения между Федерацией и субъектами Федерации, между субъектами Федерации, между государством и муниципальными образованиями. Важное значение эта особенность имеет для межбюджетных отношений<sup>[71]</sup>, которые возникают на нескольких уровнях.

Многообразие финансово-правовых отношений дает большой простор для их классификации. Так, помимо названных видов финансовые правоотношения принято также подразделять на **материальные** и **процессуальные**; в зависимости от структуры – на **простые** и **сложные**; в зависимости от регулируемых отношений – на **налоговые, бюджетные, валютные** и др.

Центральное место в системе финансово-правовых отношений занимают **бюджетные отношения**. Именно в бюджете аккумулируются финансовые средства для выполнения публичных задач государством и органами местного самоуправления. С другой стороны, в федеративном государстве важную роль играет распределение этих финансовых средств между различными уровнями власти (уровень Федерации, субъекта Федерации, органов местного самоуправления).

В российской литературе бюджетные правоотношения рассматриваются как разновидность финансово-правовых, поэтому для них характерны все признаки последних<sup>[72]</sup>. Однако бюджетные правоотношения также характеризуются рядом особенностей, обусловленных предметом бюджетного права. По замечанию Н. И. Химичевой, бюджетные правоотношения представляют собой урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, возникающие в связи с формированием, распределением и использованием средств государственных и местных бюджетов, осуществляемые в порядке, установленном БК РФ<sup>[73]</sup>. С данным определением соглашается О. В. Болтинова, отмечая, что бюджетные правоотношения возникают в процессе бюджетной деятельности государства и муниципальных образований<sup>[74]</sup>.

Бюджетные правоотношения возможно классифицировать по различным основаниям.

Принцип федерализма необходимо влияет на классификацию бюджетных правоотношений: они складываются на трех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Следует согласиться с мнением И. В. Рукавишниковой о значимости механизма распределения (разграничения) доходов и расходов между уровнями бюджетной системы как одного из наиболее значимых элементов бюджетного устройства<sup>[75]</sup>. В основе такого распределения лежат принципы стабильности; экономической эффективности; территориальной мобильности; равномерного размещения налоговой базы; социальной справедливости и бюджетной ответственности<sup>[76]</sup>.

Таким образом, в федеративном государстве среди общего массива бюджетных правоотношений выделяется группа межбюджетных правоотношений. Сравнивая бюджетные правоотношения и их разновидность – межбюджетные отношения, Ю. А. Крохина отмечает, что последние отличаются более узким составом участников, это территориальные субъекты бюджетного права: Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования<sup>[77]</sup>.

Бюджетные правоотношения определяются в ст. 1 БК РФ следующим образом:

отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением<sup>[78]</sup>.

Таким образом, понятия «бюджетные правоотношения» и «межбюджетные правоотношения» соотносятся как целое и частное<sup>[79]</sup>.

На основании приведенной классификации в литературе выделяются следующие особенности бюджетных правоотношений, обусловленные федеративным устройством Российской Федерации:

данные правоотношения возникают в связи с образованием, распределением и использованием централизованного государственного и муниципального денежного фонда соответствующей территории;

права и обязанности субъектов бюджетных правоотношений обусловлены формированием и использованием бюджета как основного финансового плана государства, государственного и муниципального образования;

в бюджетных правоотношениях обязательно участвует государство, государственное или муниципальное образование либо соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления, представляющие их интересы<sup>[80]</sup>.

Сферой возникновения всех бюджетных отношений является бюджетная деятельность государства и муниципальных образований. Бюджетные правоотношения федеративного характера проявляются только в бюджетной деятельности государства, но оказывают влияние на бюджетную деятельность муниципального уровня.

В связи с этим особого внимания заслуживает вопрос о субъектах бюджетных правоотношений. Ю. А. Крохина отграничивает понятия «бюджетное правоотношение» и «бюджетное правоотношение федеративного государства» (бюджетный федерализм) как не совпадающие по объему<sup>[81]</sup>. Представляется, что данные понятия соотносятся как целое и частное. Безусловно, понятие «бюджетное правоотношение» существенно шире по объему: подобные правоотношения складываются как в федеративных, так и в унитарных государствах. Вместе с тем в государствах с федеративной формой устройства именно бюджетные правоотношения федеративного характера выходят на первый план.

Сравнивая бюджетные правоотношения и бюджетные отношения федеративного характера, Ю. А. Крохина отмечает различия по субъектному составу. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Таким образом, муниципальные образования, хотя и являются субъектами бюджетных правоотношений, в бюджетных правоотношениях федеративного характера не участвуют. Бюджетные правоотношения федеративного характера складываются между Российской Федерацией в целом и ее субъектами. Также к особенностям бюджетных правоотношений федеративного характера можно отнести и более ограниченный объект правового регулирования – централизованные денежные фонды (бюджеты) общегосударственного и регионального уровней, их внешнее юридическое оформление и правовые формы бюджетного регулирования<sup>[82]</sup>.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

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