Принципы правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: теоретические подходы и классификация

ПОВЕТКИНА Наталья Алексеевна, заведующая отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: pna127@mail.ru

В статье исследуются различные теоретические подходы к пониманию принципов с позиций как общей теории права, так и финансового и бюджетного права. Автор определяет значение принципов права для обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и делает вывод, что именно принципы являются родовым и неотъемлемым элементом механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и формируют фундаментальное начало восхождения данного механизма. Анализ различных определений изучаемого понятия позволяет сделать вывод, что принципы выступают тем фундаментом и каркасом, на котором строится и который пронизывает всю правовую систему во всех ее проявлениях. Отмечается, что на сегодняшний день существует множество подходов к пониманию принципов, порой противоречивых, что является тем негативным проявлением развития финансово-правовой науки, которое не способствует ни качественному законотворчеству, ни четкому правопониманию и эффективному и ответственному правоприменению в указанной сфере. Проводится классификация принципов по различным основаниям и рассматриваются ключевые принципы правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, такие как социальная направленность, научность, ответственное (качественное) управление, гласность (открытость, прозрачность), плановость (долгосрочность), непрерывность (периодичность). Отмечается, что 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.

Резюмируя, автор акцентирует внимание, что только в совокупности реализация выше-названных принципов обеспечивает целенаправленность и предметное содержание финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Ключевые слова: принципы, финансовая устойчивость, правовое обеспечение, системность, бюджет, социальная направленность, научность, ответственное (качественное) управление, гласность (открытость, прозрачность), плановость (долгосрочность), непрерывность (периодичность).

Principles of Legal Provision of Financial Stability of the Russian Federation: Theoretical Approaches and Classification

N. A. POVETKINA, head of the Department of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, associate professor
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: pna127@mail.ru

The article examines various theoretical approaches to understanding of the principles both from the position of the general theory of law and from the position of financial and budgetary law. The author determines the importance of the principles of law for the ensuring of the financial stability of the Russian Federation and concludes that principles are the generic and integral element of the mechanism that ensures the financial stability of the Russian Federation and forms the fundamental beginning of the ascent of this mechanism. The analysis of various definitions of the concept under study allows us to conclude that the principles are the foundation on which the entire legal system is built. It is noted that currently there are many approaches to understanding of the principles and sometimes their inconsistency, which prevents the development of financial and legal science, high-quality lawmaking, clear legal understanding and effective and responsible enforcement in this area. The principles are classified on various grounds and the key principles of the legal provision of financial sustainability of the Russian Federation are considered such as social orientation, scientific character, responsible (qualitative) management, publicity (openness, transparency), planning (long-term), continuity (periodicity). It is noted that the principles of ensuring financial sustainability determine the “formula” of the construction, functioning and evolution of the relationships that develop in the process of its ensuring form the foundation for sustainable development of the state and also “program” the vector of activities of authorized bodies and subordinate it to generally recognized requirements and standards.

The author emphasizes that only as a whole the implementation of the above principles ensures the purposefulness and substantive content of the financial and legal mechanism of ensuring of the financial stability of the Russian Federation.

Keywords: principles, financial stability, legal support, system, budget, social orientation, scientific character, responsible (qualitative) management, publicity (openness, transparency), planning (long-term), continuity (periodicity).

DOI: 10.12737/article_58f48b4947b517.02418784

Рассматривая финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации¹, нельзя не обратить внимание на многоэлементность его структуры и сложные корреляционные связи между элементами, его составляющими. Это обстоятельство настоятельно требует наличия какой-либо связующей основы, основополагающей базы, позволяющей направить функционирование данного механизма в русло достижения основной цели обеспечения финансовой устойчивости. Данным фундаментом выступают принципы, «основополагающие начала, прави-

ла и требования, выражающие наиболее существенные ее (финансовой устойчивости. — Н. П.) особенности»². Эти принципы следует рассматривать в рамках единой системы управления общественными финансами, требующей постоянного развития и адаптации к меняющимся условиям и возникающим новым задачам.

Принципы являются родовым и неотъемлемым элементом механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и формируют то фундаментальное начало, от которого начинает 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.

¹ О бюджетно-правовом статусе Российской Федерации и о ее роли в механизме обеспечения финансовой устойчивости см. подробнее: Поветкина Н. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Поветкина Н. А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 77—89; Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И. И. Кучерова. М., 2016.

² Химичева Н. И. Принципы российского финансового права // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 5-е изд. М., 2012. С. 44.

Ибо результат содержит свое начало, и движение этого начала обогатило его новой определенностью»³. Общие принципы права относятся к таким юридическим категориям, которые неизбежно затрагивают глубинные вопросы природы, структуры и функционирования любой правовой системы⁴. 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 права⁵.

Наука финансового права находится в точке пересечения различных наук, является своеобразной «стыковой наукой»⁶. 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»⁷. И. Н. Сенякин также отмечает: «Принципы права всегда отражают посредством законодательного оформления приоритеты государства, объективные закономерности общественного развития общества»⁸. Иначе говоря,

рассматривая проблемы финансовой устойчивости как изначально экономической категории, нельзя не отметить роль и значение экономических принципов, формирующих ее экономическую составляющую⁹. Следует согласиться с позицией С. Г. Келиной и В. Н. Кудрявцева, отметивших взаимозависимость 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»¹⁰. В связи с этим 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 Бюджетного кодекса предлагает новый принцип бюджетной системы РФ, связанный с исследуемой темой, — принцип сбалансированности и устойчивости бюджета¹¹.

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

⁴ См.: Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право: монография. М., 2000. С. 293.

⁵ См.: Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 69.

⁶ См.: Годме П. М. Финансовое право. М., 1975.

⁷ Бельский К. С. Финансовое право: наука, история, библиография. М., 1995. С. 16.

⁸ Сенякин И. Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 129—130. Аналогичной позиции придерживается В. М. Сырых (см.: Сырых В. М. Логические основания общей теории права: в 2 т. Т. 1: Элементный состав. М., 2000. С. 63).

⁹ 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.

¹⁰ Келина С. Г., Кудрявцев В. Н. Принципы советского уголовного права. М., 1988. С. 16.

¹¹ Под принципом сбалансированности и устойчивости бюджета понимается, 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 рас-

Значимость и потенциал принципов права вообще и принципов финансового права в частности, отсутствие нормативной дефиниции понятия «принцип»¹² объясняют огромный интерес ученых к их доктринальному анализу и изучению¹³.

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

¹² В подпункте 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 февраля 2000 г. № 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.

¹³ См., например: Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 2010; Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики: развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. М., 2004; Лаврусь С. Ю. Реализация принципов права в юридической практике: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005; Поветкина (Самойлова) Н. А. Принципы бюджетной системы РФ // Бюджетное право: учебник / под ред. Н. А. Саттаровой. М., 2009; Селюков А. Д. Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2012. № 6; Принципы финансового права: матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Харьков, 19—21 апреля 2002 г.). Харьков, 2002.

Принципы как хорошая система первоначальных утверждений (аксиоматическая система) должны удовлетворять ряду требований: содержательность, формальная непротиворечивость, дедуктивная полнота, взаимонезависимость¹⁴. 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 как в доктрине права, в том числе финансового, так и в законодательстве однозначно не решен вопрос ни об определении их 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»¹⁵, и «исходные, определяющие идеи, положения, установки, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения и функционирования права»¹⁶, и «основные руководящие начала, идеи, раскрывающие сущность права и характеризующие его как специфический социальный регулятор»¹⁷, и «средство установления и поддержания порядка в той или иной сфере правового регулирования»¹⁸, и др.

¹⁴ См.: Егоров С. Н. Аксиоматические основы теории права. СПб., 2001. С. 8, 18—23.

¹⁵ Керимов Д. А. Методология права. М., 2000. С. 357.

¹⁶ Байтин М. И. О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. 2000. № 3. С. 4—15.

¹⁷ Власенко Н. А. Теория государства и права: учеб. пособие. 2-е изд. М., 2011. С. 138.

¹⁸ Комягин Д. Л. Принципы формирования военного бюджета // Публичные финан-

Анализ данных определений позволяет сделать вывод, что принципы выступают тем фундаментом и каркасом, на котором строится и которым пронизана вся правовая система во всех ее проявлениях, и данное множество подходов, а порой и их противоречивость есть негативное проявление развития финансово-правовой науки, не способствующее ни качественному законотворчеству, ни четкому правопониманию и эффективному и ответственному правоприменению в указанной сфере. Приведем пример неоднозначности подходов к определению такого явления, как федерализм. Одни авторы выделяют его именно как базовый самостоятельный принцип финансовой деятельности и финансового права¹⁹, другие, наоборот, рассматривают его (бюджетный федерализм. — Н. П.) как явление, основанное на принципах²⁰.

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

сы и финансовое право: сб. науч. тр. к 10-летию кафедры финансового права Высшей школы экономики / под ред. А. Н. Козырина. М., 2012.

¹⁹ См.: Горбунова О. Н. Принципы финансового права // Финансовое право: учебник. 3-е изд. / отв. ред. О. Н. Горбунова. М., 2006. С. 36—38.

²⁰ См., например: 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 // Юридический мир. 2002. № 6.

принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти (протокол заочного голосования от 26 декабря 2013 г. № АМ-ПЗ6-89пр). 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 нередко называет какие-то другие принципы, не отмеченные ранее²¹. До сих пор юридическая наука не 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 времени²². Анализ законодательства позволяет сделать вывод об абсолютной множественности принципов, закрепленных в нормативных правовых актах, регулирующих различные сферы деятельности²³. В связи с этим принципы мож-

²¹ См.: Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012. С. 136.

²² Там же. С. 264.

²³ См., например, ст. 3—7 УК РФ (принцип законности, принцип равенства граждан перед законом, принцип вины, принцип справедливости, принцип гуманности); гл. IV

но рассматривать как обязательный элемент правовой системы, в то же время их множественность затрудняет формирование единых подходов к их пониманию, разработке и реализации.

Поддержки заслуживает позиция С. Ю. Лаврусь, которая, анализируя специфику принципов права как особых идей, при выделении ряда признаков исследуемой категории приходит к выводу о том, что «принципов права не может и не должно быть много»²⁴.

В современной науке наблюдается негативная тенденция по снижению 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 правовому механизму обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. В связи с этим 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 конкретизацией²⁵, однако в случае значительного «разветвления» и отделения от родового (первоначального) принципа возникает опасность утраты их сущности как принципов права.

Остановимся на классификации принципов, позволяющей более четко определить их значение и иерархию. Исследование научной литературы и нормативных актов позволяет 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 удастся определить, хотя попытки построения иерархии в системе принципов финансового права предпринимались²⁶.

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 деятель-

Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (принципы конституционного судопроизводства); ст. 1 ЗК РФ (основные принципы земельного законодательства); ст. 94 Таможенного кодекса Таможенного союза (принципы проведения таможенного контроля); гл. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (принципы деятельности полиции); гл. 2 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (основные принципы охраны здоровья); ст. 2 ГсК РФ (принципы градостроительной деятельности); ст. 8 УИК РФ (принципы уголовного-исполнительного законодательства).

²⁴ Лаврусь С. Ю. Реализация принципов права в юридической практике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 13.

²⁵ См.: Химичева Н. И. Принципы российского финансового права. С. 44—51.

²⁶ См.: Подшибякина А. А. Обоснование иерархии в системе принципов финансового права // Финансовое право. 2013. № 1. С. 39—44.

ности (презумпция невиновности, принцип баланса частных и публичных интересов и др.); отраслевые (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.

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

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 сотрудничества²⁷, БРИКС²⁸,

а также общепризнанных принципов международного права²⁹. 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 кажутся 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;

²⁹ См., например, 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-м 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).

²⁷ 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., 2015. С. 55—90.

²⁸ Там же.

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 бюджета³⁰. С данными позициями коррелируются и принципы, закрепленные в Кодексе финансовой стабильности Великобритании (The Code for Fiscal Stability)³¹. 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).

Проблема необходимости выработки единых начал (принципов) в сфере публичных финансов имеет не только теоретический характер, но и практическое выражение, выходящее за пределы нашего государства. Так, еще в 2006 г. данная проблематика обсуждалась на встрече министров финансов многих государств³².

³⁰ См.: Доклад о мировом развитии 2014 «Риски и возможности, управление рисками в интересах развития». С. 41—43.

³¹ См.: Всемирный банк. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/UK-CodeFiscalStability.pdf> (дата обращения: 05.05.2016).

³² 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

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». 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 процесса; 5) принцип среднесрочного финансового планирования; 6) принцип бюджетирования, ориентированного на результаты; 7) принцип эффективного финансового контроля, отчетности и мониторинга.

В дальнейшем данные положения нашли отражение и в деятельности Минфина России. Так, в качестве

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.

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 предположений и ограничений; рассмотрение и утверждение законодательными органами бюджетной отчетности до рассмотрения проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период³³. 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) 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 социально-

³³ См.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации за 2014 г. и плановый период 2015—2017 гг. URL: http://minfin.ru/common/img/uploaded/library/2014/04/main/Rash_kolleg_2014.pdf (дата обращения: 05.05.2016). С. 71.

го 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»³⁴. 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 обусловливает основную цель обеспечения финансовой устойчивости, а именно гарантирование фундаментальной ценности — реализации основных прав и свобод человека, закрепленных в Конституции. Именно обеспечение первоочередных гарантий является первоочередной задачей социального государства³⁵. По справедливому мнению Т. Я. Хабриевой, «перед правотворческими органами стоит непростая задача: социальная политика и экономическая политика должны дополнять и усиливать друг друга»³⁶.

Реализация именно этого принципа обусловливает существование так называемых защищенных ста-

тей 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 стабильности³⁷.

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 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 под-

³⁴ Stein L. von. Gegenwart und Zukunft der Rechtig — und Staatswissenschaften Deutschlands. Stuttgart, 1876.

³⁵ См.: Хабриева Т. Я. Российская конституционная модель социального государства // Конституция, закон и социальная сфера общества: матер. науч.-практ. конф. (Москва, 1 декабря 2008 г.). М., 2009. С. 4.

³⁶ Там же. С. 9—10.

³⁷ См., например, распоряжение Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».

тверждаются 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 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 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)³⁸.

³⁸ См.: Сырых В. М. Логические основания общей теории права. Т. 2: Логика правового

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 модель.

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 элементом³⁹. При этом сам механизм обеспечения финансовой устойчивости состо-

исследования (как написать диссертацию). М., 2004. С. 36—49.

³⁹ См.: Анфилов В. С., Емельянов А. А., Кукушкин А. А. Системный анализ в управлении: учеб. пособие. М., 2002. С. 34.

ит 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 системы⁴⁰. 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.

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.

Принцип ответственного (качественного) управления. Ответственное управление публичными финансами лежит в основе усилий и стрем-

лений любого государства по обеспечению стабильных и благоприятных условий для устойчивого развития и повышения благосостояния ее граждан. В условиях глобализации экономики, подверженной действию 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 гг.), «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»⁴¹. Кроме этого, реализация данного принципа должна быть обеспечена гарантиями его соблюдения и включать самостоятельные механизмы, предусматривающие ответственность уполномоченных субъектов за результаты деятельности.

⁴⁰ См.: Анфилатов В. С., Емельянов А. А., Кукушкин А. А. Указ. соч.

⁴¹ Цит. по: Пушкарева В. М. История мировой и русской финансовой науки и политики. М., 2003. С. 6.

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 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 общественности информации о структуре и функциях органов управления, распределении между ними ответственности, характере воздействия уполномоченных органов на функционирование экономики, задачах финансовой политики, планах 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 существования⁴². 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»⁴³. 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 общеправо-

⁴² См.: Кудряшова Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования): монография. М., 2013. С. 5.

⁴³ Иванченко В. М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М., 2009. С. 12.

вых принципах права⁴⁴, присущих в том числе финансам, выделяя только один специфический принцип, присущий исключительно финансовой сфере, — принцип государственного планирования.

Долгосрочное бюджетное планирование⁴⁵ рассматривается как «инструмент финансовой и экономической стабилизации»⁴⁶, 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 финансовой (бюджетной) политики и ее правового регулирования. Непрерывность (периодичность) функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости достигается путем осуществления долгосрочного планирования и необходимого финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления и основана на общетеоретических циклах правового развития⁴⁷.

⁴⁴ Принцип полновластия народа, принцип равноправия национальностей и народностей, принцип демократического централизма, принцип социалистической законности.

⁴⁵ В соответствии с ч. 1 ст. 170¹ БК РФ долгосрочное бюджетное планирование осуществляется путем формирования бюджетного прогноза РФ на долгосрочный период.

⁴⁶ См.: *Нестеренко Т. Г.* Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. 2007. № 1. С. 6—13.

⁴⁷ О циклах правового развития подробнее см.: *Тихомиров Ю. А.* Циклы правового

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 прогнозов⁴⁸, направлений бюджетной, денежно-кредитной⁴⁹, налоговой⁵⁰, таможенно-тарифной политики, основных направлений развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка РФ⁵¹), 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-первых, непрерывным, т. е. происходящим циклично, воспроизводимым в рамках определенного

го развития // Журнал российского права. 2008. № 10.

⁴⁸ См. ст. 25 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; ст. 170¹ БК РФ; постановление Правительства РФ от 31 августа 2015 г. № 914 «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период»; Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.

⁴⁹ См. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 гг.

⁵⁰ См. Основные направления налоговой политики на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг.

⁵¹ В соответствии со ст. 45³ Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «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.

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 перспективу⁵².

Принципы обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должны соблюдаться на протяжении всего цикла правового регулирования: начиная с формирования идей о необходимости совершенствования правового механизма обеспечения финансовой устойчивости и заканчивая результатом — достижением и сохранением данного правового режима. Реализация вышеназванных принципов в совокупности обеспечивает целенаправленность и предметное содержание финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

⁵² 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, Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 301-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2016 год”» приостанавливает действие п. 2 ст. 53 БК РФ (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).

Библиографический список

- Stein L. von. *Gegemwart und Zukunf der Rechtig — und Staatswissenschaften Deutschlands*. Stuttgart, 1876.
- Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975.
- Анфилов В. С., Емельянов А. А., Кукушкин А. А. Системный анализ в управлении: учеб. пособие. М., 2002.
- Байтин М. И. О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. 2000. № 3.
- Бельский К. С. Финансовое право: наука, история, библиография. М., 1995.
- Власенко Н. А. Теория государства и права: учеб. пособие. 2-е изд. М., 2011.
- Всемирный банк. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/UK-CodeFiscalStability.pdf> (дата обращения: 05.05.2016).

- Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики: развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. М., 2004.
- Гегель Г. Наука логики: в 3 т. М., 1972. Т. 3.
- Годме П. М. Финансовое право. М., 1975.
- Горбунова О. Н. Принципы финансового права // Финансовое право: учебник. 3-е изд. / отв. ред. О. Н. Горбунова. М., 2006.
- Доклад о мировом развитии 2014 «Риски и возможности, управление рисками в интересах развития».
- Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2014 г. и плановый период 2015—2017 гг. // Министерство финансов Российской Федерации. URL: http://minfin.ru/common/img/uploaded/library/2014/04/main/Rash_kolleg_2014.pdf (дата обращения: 05.05.2016).
- Егоров С. Н. Аксиоматические основы теории права. СПб., 2001.
- Иванченко В. М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М., 2009.
- Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право: монография. М., 2000.
- 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., 2015.
- Келина С. Г., Кудрявцев В. Н. Принципы советского уголовного права. М., 1988.
- Керимов Д. А. Методология права. М., 2000.
- 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., 2012.
- Крохина Ю. А. Актуальные проблемы становления бюджетного федерализма в России // Вестник Саратовской государственной академии права. 1998. № 2.
- Кудряшова Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования): монография. М., 2013.
- Лавров А. Проблемы становления и развития бюджетного федерализма в России // Федеральный образовательный портал «Экономика. Социология. Менеджмент». URL: <http://ecsosman.hse.ru/data/733/646/1219/001.LAVROV.pdf> (дата обращения: 05.05.2016).
- Лаврусь С. Ю. Реализация принципов права в юридической практике: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005.
- Лаврусь С. Ю. Реализация принципов права в юридической практике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005.
- Нестеренко Т. Г. Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. 2007. № 1.
- Поветкина Н. А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 8.
- Поветкина (Самойлова) Н. А. Принципы бюджетной системы РФ // Бюджетное право: учебник / под ред. Н. А. Саттаровой. М., 2009.
- Поветкина Н. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
- Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И. И. Кучерова. М., 2016.
- Подшибякина А. А. Обоснование иерархии в системе принципов финансового права // Финансовое право. 2013. № 1.
- Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 2010.
- Принципы финансового права: матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Харьков, 19—21 апреля 2002 г.). Харьков, 2002.
- Пушкарева В. М. История мировой и русской финансовой науки и политики. М., 2003.
- 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.

Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. М., 1977.

Селюков А. Д. Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2012. № 6.

Сенякин И. Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007.

Сырых В. М. Логические основания общей теории права. Т. 2: Логика правового исследования (как написать диссертацию). М., 2004.

Сырых В. М. Логические основания общей теории права: в 2 т. Т. 1: Элементный состав. М., 2000.

Тихомиров Ю. А. Циклы правового развития // Журнал российского права. 2008. № 10.

Фадеев Д. Е. Бюджетный федерализм: дефиниция и принципы // Юридический мир. 2002. № 6.

Хабриева Т. Я. Российская конституционная модель социального государства // Конституция, закон и социальная сфера общества: матер. науч.-практ. конф. (Москва, 1 декабря 2008 г.). М., 2009.

Химичева Н. И. Принципы российского финансового права // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 5-е изд. М., 2012.

Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012.

Конкуренция «отрицательных» оснований увольнения сотрудников органов внутренних дел: алгоритм решения проблемы

БАТРОВА Татьяна Александровна, профессор кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент

390043, Россия, г. Рязань, ул. 1-я Красная, 18

E-mail: batrovatiana@yandex.ru

КОРНЕЕВА Ольга Викторовна, старший преподаватель кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, кандидат юридических наук

390043, Россия, г. Рязань, ул. 1-я Красная, 18

E-mail: olja_korn@mail.ru

Законодатель, определяя правовой статус сотрудников органов внутренних дел, установил для этой категории граждан особые требования, в том числе к их личным и деловым качествам, и особые обязанности, обусловленные задачами, принципами организации и функционирования органов внутренних дел, а также специфическим характером деятельности указанных лиц. Это повлекло за собой появление особых оснований для увольнения их со службы. При этом возникла конкуренция правовых норм, закрепляющих основания и порядок увольнения сотрудников органов внутренних дел по отрицательным основаниям (в связи с грубым нарушением служебной дисциплины, совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, и по утрате доверия), что порождает проблемы в правоприменительной деятельности, о чем свидетельствует судебная практика в данной сфере.

Цели и задачи исследования состоят в выявлении и анализе проблем увольнения со службы сотрудников органов внутренних дел по отрицательным основаниям, а также в определении направлений совершенствования законодательства в этой сфере.

Методы исследования: диалектический, формально-логический, сравнительно-правовой.

Применительно к рассмотренной проблеме рациональным представляется, во-первых, изложить п. 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе