Тория Рита Александровна. Правовое регулирование финансового обеспечения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока: диссертация ... доктора Юридических наук: 12.00.04 / Тория Рита Александровна;[Место защиты: ФГБОУ ВО Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)], 2017

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Особенности финансово-правового регулирования прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока .18-108**

1.1. Стратегия государственной национальной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока .18-46

1.2. Финансово-правовая концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока .46-68

1.3. Финансово-правовые основы реализации прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока .68-108

**ГЛАВА 2. Основные направления совершенствования программно-целевых методов бюджетного планирования 109-242**

2.1. Бюджет, ориентированный на результат: финансово-правовые проблемы 109-156

2.2. Государственная программа как документ бюджетного планирования 156-194

2.3. Финансово-правовые особенности государственных программ и федеральных целевых программ, направленных на экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока 195-242

**ГЛАВА 3. Особенности финансирования территорий традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока 243-343**

3.1. Порядок финансирования территорий традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ 243-281

3.2. Особенности распределения и предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока 281-307

3.3. Международный опыт финансово-правового обеспечения коренных малочисленных народов 307-343

Заключение .344-352

Библиография .

* [Финансово-правовая концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока](http://www.dslib.net/arbitr-process/pravovoe-regulirovanie-finansovogo-obespechenija-korennyh-malochislennyh-narodov.html#7644341)
* [Финансово-правовые основы реализации прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока](http://www.dslib.net/arbitr-process/pravovoe-regulirovanie-finansovogo-obespechenija-korennyh-malochislennyh-narodov.html#7644342)
* [Финансово-правовые особенности государственных программ и федеральных целевых программ, направленных на экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока](http://www.dslib.net/arbitr-process/pravovoe-regulirovanie-finansovogo-obespechenija-korennyh-malochislennyh-narodov.html#7644343)
* [Особенности распределения и предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока](http://www.dslib.net/arbitr-process/pravovoe-regulirovanie-finansovogo-obespechenija-korennyh-malochislennyh-narodov.html#7644344)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Российская Федерация является одной из крупнейших в мире многонациональных стран, где проживают представители 193 национальностей, каждая из которых обладает уникальными особенностями материальной и духовной культуры. Многие из них на протяжении веков сложились на территории России как этнические общности, и в этом смысле являются коренными народностями, сыгравшими историческую роль в формировании российского государства. Среди народов, проживающих в РФ, особое место занимают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока (далее -малочисленные народы Севера, если не указано иное), права которых гарантируются Конституцией РФ, а также законодательством РФ в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Российское государство на протяжении столетий поддерживало  
социально-экономическое и этнокультурное развитие малочисленных  
народов Севера. Сложные природно-климатические условия, уязвимость  
традиционного образа жизни и малочисленность каждого из народов Севера  
обусловили необходимость выработки особой государственной политики их  
устойчивого развития, предусматривающей системные меры, в том числе  
финансового обеспечения деятельности по сохранению культуры,

традиционного образа жизни и исконной среды обитания этих народов.

За истекшие 15 лет в РФ реализованы три федеральные целевые программы, а также многочисленные региональные программы, призванные сформировать условия для устойчивого социально-экономического развития малочисленных народов Севера за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников. Так, например, федеральным бюджетом предусматриваются субсидии бюджетам субъектов РФ на поддержку северного оленеводства и племенного животноводства. Во

многих органах исполнительной власти субъектов РФ созданы структурные подразделения по делам малочисленных народов Севера, координирующие реализацию соответствующих целевых программ и организующие решение других вопросов социально-экономического развития этих народов.

В конце XX - начале XXI веков произошел заметный рост этнического  
самосознания малочисленных народов Севера. Возникли общественные  
объединения, учебные центры, ассоциации и профессиональные союзы  
(оленеводов, морских зверобоев и др.), деятельности которых оказывается  
государственная поддержка. В большинстве мест проживания

малочисленных народов Севера воссозданы общины как традиционные формы организации совместной деятельности, распределения продукции и взаимопомощи. В ряде мест постоянного проживания и традиционной хозяйственной деятельности созданы «родовые угодья», территории традиционного природопользования регионального и местного значения, закрепленные за представителями малочисленных народов Севера и их общинами. Около 65 процентов граждан из числа малочисленных народов Севера проживают в сельской местности. Во многих национальных селах и поселках общины этих народов стали единственными хозяйствующими субъектами, выполняющими ряд социальных функций.

В соответствии с законодательством РФ общины как некоммерческие организации пользуются рядом льгот, в том числе налоговых. В России в целом создана правовая база в сфере защиты прав и традиционного образа жизни малочисленных народов Севера. Наша страна является участницей международных договоров в этой сфере. Меры государственной поддержки (в виде льгот, субсидий, квот на использование биологических ресурсов) также закреплены законодательно. Значительным достижением стало формирование финансовых инструментов государственной поддержки социально-экономического развития малочисленных народов Севера.

За последние годы в рамках государственно-частного партнерства сложилась практика заключения крупными промышленными компаниями, в

том числе топливно-энергетического комплекса, договоров с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общинами малочисленных народов Севера, районными и поселковыми объединениями малочисленных народов, отдельными национальными домохозяйствами - владельцами «родовых угодий», что позволило создать внебюджетные фонды кредитной поддержки предприятий малочисленных народов Севера.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры, положение  
малочисленных народов Севера в последние десятилетия осложнено  
неприспособленностью их традиционного образа жизни к современным  
экономическим условиям. Низкая конкурентоспособность традиционных  
видов хозяйственной деятельности обусловлена малыми объемами  
производства, большими транспортными издержками, отсутствием

современных предприятий и технологий по комплексной переработке сырья  
и биологических ресурсов. Кризисное состояние традиционных видов  
хозяйственной деятельности привело к обострению социальных проблем. Из  
традиционного хозяйственного оборота изъяты значительные площади  
оленьих пастбищ и охотничьих угодий. Некоторые используемые прежде для  
традиционных промыслов реки и другие водоемы утратили свое  
хозяйственное значение в связи с экологическими проблемами. Требует  
совершенствования законодательное регулирование воссоздания территорий  
традиционного природопользования, которые могут стать эффективным  
инструментом сохранения и развития обычных образа жизни и  
хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера. В этом  
направлении для указанной общности на первый план выступают  
социальные и экологические проблемы, проблемы сохранения

национального языка и культуры. Актуализируется необходимость  
законодательного отражения особенностей бюджетной системы,

приватизации, налогообложения, предпринимательской деятельности,

участия иностранных инвесторов в освоении природных ресурсов,

традиционного использования промысловых угодий и пастбищ, охраны окружающей среды.

Для того чтобы решить эти задачи, требуется восстановление  
разрушенных экосистем, ограничение деятельности хозяйствующих

субъектов, наносящих непоправимый ущерб среде обитания; выделение средств на финансирование здравоохранения, строительство больниц, поликлиник, их материального и кадрового обеспечения. При разработке государственной программы развития малочисленных народов Севера важно учесть историко-культурную специфику и особенности геополитического положения региона.

Устойчивое развитие малочисленных народов Севера предполагает укрепление их социально-экономического потенциала, сохранение исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей на основе целевой поддержки государства и мобилизации финансовых ресурсов. В этой связи необходимо объединение усилий органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества, включая объединения малочисленных народов Севера. Указанные и другие процессы, составляющие предмет настоящего исследования, должны быть надлежащим образом урегулированы правом, в том числе финансово-правовыми нормами.

**Степень научной разработанности темы исследования.** На современном этапе развития российской правовой науки отсутствуют комплексные исследования в области правового регулирования финансового обеспечения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Следует констатировать, что правовым проблемам указанных субъектов в финансово-правовой науке не уделялось должного внимания, а имеющиеся достижения нуждаются в систематизации, критическом анализе и совершенствовании.

Среди последних работ, посвященных вопросам правового

регулирования положения малочисленных народов Севера, следует отметить

исследования таких представителей конституционного права, как: П.В. Гоголев, Е.А. Киселев, А.Н. Слепцов, С.Н. Харючи.1

Исторические аспекты рассмотрения прав и свобод человека и гражданина нашли отражение в работах А.В. Иванченко, Ю.С. Кукушкина, В.М. Курицына, В.П. Портнова, М.М. Славина, О.И. Чистякова, С.И. Якубовской и других ученых.

Проблемы международной защиты и конституционного статуса национальных меньшинств рассмотрены такими учеными, как А.Х. Абашидзе, Ф.Р. Ананидзе, Т.А. Васильева, Т.В. Заметина, В.В. Кочарян, В.А. Кряжков, Н.А. Михалева, С.М. Пушкин, Р.А. Тузмухамедов и другие.

Разработка теоретических положений статуса субъектов финансового права осуществлена в исследованиях таких авторов, как: Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, Е.М. Ашмарина, О.В. Болтинова, Е.Ф. Борисов, С.Л. Брю, Д.Д. Ван-Хауз, Д.В. Винницкий, Л.К. Воронова, А.С. Галяутдинова, Дж.Г. Гелбрейт, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачёва, Л.Н. Древаль, Е.Ф. Жуков, К.Р. Макконелл, Д.М. Мошкова, Р.Л. Миллер, Е.Г. Писарева, Е.В. Покачалова, Б.Д. Саммерс, П. Самуэльсон, И. Фишер, М. Фридман, Ф. Хаек, Н.И. Химичева и др. Анализ их трудов свидетельствует о том, что до настоящего времени вопросы правового регулирования финансового обеспечения малочисленных народов Севера в финансово-правовой науке не рассматривались, что, в свою очередь, свидетельствует о теоретической новизне исследуемой проблематики.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере финансового обеспечения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

**Предметом** диссертационного исследования выступают финансово-правовые нормы, регулирующие общественные отношения, складывающиеся

1 См: Киселев Е.А. Правовое положение коренных малочисленных народов Приамурья: Дис. ... канд. юрид. наук, Хабаровск, 2001; Слепцов А.Н. Государственная политика в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.; Харючи С.Н. Правовые проблемы сохранения и развития коренных малочисленных народов Севера России: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2010; Гоголев П.В., Конституционно-правовые основы патернализма и партнерства в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока: Дис. ... доктора.юрид. наук, Москва, 2014.

в процессе финансового обеспечения указанных народных общностей, а также результаты научных исследований, монографические труды, статистические и фактографические данные, правоприменительная практика, в том числе судебная, по исследуемой теме.

**Цель и задачи диссертационной работы. Цель** исследования состоит в том, чтобы на основе критического рассмотрения различных научных подходов и точек зрения, нормативных правовых актов, правоприменительной практики в области финансового обеспечения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока разработать соответствующую научную концепцию, а также предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Для достижения заявленной цели поставлены следующие **задачи**:

проанализировать Стратегию государственной национальной политики РФ как документ стратегического планирования;

исследовать правовые инструменты и механизмы реализации прав малочисленных народов Севера;

рассмотреть этапы формирования бюджета, ориентированного на результат, и правовые проблемы его исполнения применительно к финансированию малочисленных народов Севера;

исследовать государственную программу как инструмент стратегического планирования финансового обеспечения малочисленных народов Севера;

выявить финансово-правовые особенности государственных и федеральных целевых программ, обеспечивающих экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;

определить порядок финансирования территорий традиционного проживания исследуемых народных общностей;

рассмотреть особенности распределения и предоставления бюджетам субъектов РФ межбюджетных трансфертов из федерального

бюджета на поддержку экономического и социального развития малочисленных народов Севера;

исследовать международную политику финансирования малочисленных народов.

**Теоретическую основу работы** составили труды современных представителей науки финансового права: Н.М. Артёмова, Е.М. Ашмариной, КС. Бельского, И.В. Бит-Шабо, О.В. Болтиновой, Л.К. Вороновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачёвой, Л.Н. Древаль, СВ. Запольского, М.Ф. Ивлиевой, М.В. Карасёвой, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, С.С. Курбатовой, И.И. Кучерова, Н.П. Кучерявенко, В.А. Парыгиной, А.Г. Пауля, С.Г. Пепеляева, Г.В. Петровой, Е.Г. Писаревой, Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой, Т.Э. Рождественской, И.В. Рукавишниковой, Ю.Л. Смирниковой, Э.Д. Соколовой, А.А. Тедеева, Г.П. Толстопятенко, А.В. Турбанова, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, Н.А. Шевелевой, Р.А. Шепенко, СО. Шохина, Д.М. Щёкина, А.А. Ялбулганова, Г.Г. Ячменёва и др.

Значительное влияние на выработку теоретических положений диссертационного исследования оказали работы П.М. Годме, Дж.М. Кейнса, А. Смита и др.

На формирование авторской позиции повлияли труды представителей советской школы финансового права, к которым наряду с некоторыми названными учеными относятся Г.С. Гуревич, М.А. Гурвич, М.Л. Коган, М.И. Пискотин, Е.А. Ровинский, Н.Н. Ровинский, Р.О. Халфина, С.Д. Цыпкин. Кроме того, в исследовании отражены труды классиков дореволюционной науки финансового права: В.А. Лебедева, Д.М. Львова, И.Т. Тарасова, И.И. Янжула.

При изучении межотраслевых вопросов в диссертации использованы работы специалистов в области теории государства и права, конституционного, административного, гражданского и иных отраслей российского права: С.С. Алексеева, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, Л.А. Лунца, Л.А. Морозовой, Л.Л. Попова, Б.С Эбзеева.

Автором изучены труды не только ученых-юристов, но и работы представителей экономической теории, истории и философии: А.И. Васильевой, С.Ю. Витте, А. Гурьева, М.Е. Елизаветина, В.В. Иванова, Т. Куна, В.Е. Леонтьева, Л.Т. Литвиненко, С.Д. Мартынова, К. Поппера, Б.И. Соколова, Н.Г. Щеголевой, а также ряда иных авторов.

**Методологической основой** исследования стало применение в  
диссертации диалектического метода научного познания социальных и  
правовых явлений в их взаимосвязи и взаимообусловленности.

Достоверность и обоснованность результатов, полученных в ходе  
диссертационного исследования, достигается за счет применения

общенаучных методов (наблюдения, описания, сравнения, анализа, синтеза,  
индукции, дедукции, аналогии, моделирования, абстрагирования,

идентификации, экстраполяции и др.), а также историко-правового,  
системно-структурного, сравнительно-правового, статистического,

формально-юридического, логико-теоретического, лингвистического и других методов.

Логика диссертации заключается в последовательном анализе социально-экономической и правовой природы субъектов - участников финансовых правоотношений посредством изучения их видов, прав и обязанностей, а также ответственности.

**Эмпирическую базу исследования** составили материалы судебной практики в сфере финансового обеспечения малочисленных народов Севера, статистические данные, а также экономические показатели, в которых нашла отражение правоприменительная практика по исследуемой теме, в том числе данные статистики.

**Научная новизна диссертации** обусловлена поставленными в работе целью и задачами, теоретическим осмыслением и оригинальной комплексной оценкой состояния правового регулирования финансового обеспечения малочисленных народов Севера, а также сформулированными на этой основе выводами.

Диссертационная работа представляет собой исследование, в рамках которого сформировано новое научное направление, основанное на комплексном анализе норм, регулирующих отношения в финансовой сфере. Суть представленного научного направления заключается в формировании концепции правового регулирования финансового обеспечения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту**

**1.** Разработана концепция финансово-правового регулирования прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, суть которой сводится к закреплению на законодательном уровне механизмов финансовой поддержки коренных малочисленных народов и населяемых ими территорий в целях улучшения социально-экономического положения рассматриваемых регионов.

Концепция включает следующие элементы:

**S** правовые принципы, закрепленные в:

федеральном российском законодательстве в сфере защиты коренных малочисленных народов и по финансовому обеспечению реализации их прав;

законодательстве субъектов РФ, включающем нормы о соответствующих финансовых полномочиях субъектов Федерации;

международных правовых актах, содержащих общие положения, направленные на защиту национальных меньшинств и коренных малочисленных народов от дискриминации и иных видов притеснения;

механизм финансирования полномочий, переданных субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в сфере финансового обеспечения коренных малочисленных народов;

**S** способ установления прозрачности предоставляемых публично-правовым образованиям межбюджетных трансфертов;

**S** финансово-правовые меры по поддержке субъектов Российской Федерации (территорий Севера, Сибири и Дальнего Востока) с низким уровнем бюджетной обеспеченности;

**S** контроль за эффективным использованием денежных фондов в рамках финансового обеспечения малочисленных народов Севера.

**2.** Определены финансово-правовые меры государственного  
регулирования устойчивого развития малочисленных народов Севера,  
которые сводятся к:

финансированию процессов первоочередного выбора промысловых угодий гражданами, относящимися к указанной общности людей;

предоставлению финансовых льгот в отношении районов добывания и сроков реализации объектов животного мира, а также продуктов их жизнедеятельно сти.

**3.** Механизм правового регулирования финансового обеспечения  
малочисленных народов Севера включает в себя:

финансово-правовые нормы, регламентирующие порядок

финансирования территорий, на которых проживают указанные народные общности;

реализацию принципов прозрачности и эффективности бюджетной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

формирование целевого фонда в составе расходной части бюджета субъекта Российской Федерации;

использование внебюджетных источников финансового обеспечения названных мероприятий;

финансовый контроль за адресным и эффективным использованием бюджетных трансфертов.

**4.** Представлена классификация видов государственных и отраслевых  
программ, ориентированная на использование программно-целевого метода  
бюджетного планирования при обеспечении финансирования  
экономического и социального развития малочисленных народов Севера. В  
нее входят:

федеральные целевые программы (подпрограммы), направленные на:

а) поддержку коренных малочисленных народов;

б) формирование отраслей или сфер деятельности этих народов;

в) развитие макрорегионов, на территории которых проживают  
коренные малочисленные народы;

отраслевые программы (до периода окончания их действия без принятия новых программ).

**5.** Установлено, что законодательное закрепление финансово-правового  
механизма проектов, имеющих потенциально высокую норму прибыли и  
короткие сроки окупаемости (в среднем от 1 года до 3,5 лет), создает условия  
для финансирования из внебюджетных источников посредством привлечения  
инвесторов в целях реализации высокодоходных долгосрочных  
инвестиционных проектов, осуществляемых преимущественно на принципах  
проектного финансирования, т.е. окупаемых в счет будущих доходов и не  
требующих предоставления государственных гарантий.

**6.** В целях эффективного использования средств бюджетов  
предлагается закрепить за органами государственной власти субъектов РФ,  
отвечающими за реализацию национальной политики, функции  
координатора в субъекте РФ, наделив их правами организационного, а  
главное - финансового влияния на развитие национальных и  
межнациональных процессов в субъекте Федерации, для чего диссертантом  
предлагаются соответствующие дополнения в законодательство субъектов  
РФ.

**7.** Выявлено, что применение принципа планирования бюджета как  
одного из основополагающих принципов бюджетного процесса, позволяет:

- гарантировать физическим, юридическим лицам, публично-правовым  
образованиям и субъектам международного права исполнение принятых на  
себя публично-правовым образованием расходных обязательств;

- стимулировать субъектов бюджетного планирования, главных  
распорядителей (распорядителей) и получателей бюджетных средств в  
реализации принятых решений и достижении ими результатов;

рационально распределять бюджетные ресурсы и выявлять возможности принятия публично-правовым образованием новых расходных обязательств;

усовершенствовать государственный финансовый контроль за исполнением принятых публично-правовыми образованиями расходных обязательств.

**8.** Доказана необходимость введения дифференцированного размера  
налоговых вычетов в целях установления преференций в отношении  
налогоплательщиков, относящихся к категории малочисленных коренных  
народов, осуществляющих хозяйственную деятельность на территории  
крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, с делегированием права на его  
определение указанным субъектам Российской Федерации на уровне  
регионального законодательства о налогах и сборах.

**9.** Обоснована необходимость учета при составлении бюджетов  
субъектов Российской Федерации территориального подхода при разработке  
и реализации политики регионального развития России, суть которого  
сводится к определению территорий, на которых федеральный центр  
финансирует мероприятия по реализации региональной политики социально-  
экономического развития.

Эффективность территориального подхода достигается путем учета региональных особенностей:

размеров территории государства и удаленности многих субъектов Российской Федерации;

природно-климатических, экономических, социально-культурных и прочих факторов территориального расположения региона;

неравномерности расселения населения по территории страны;

неравномерности природных ресурсов и экономического потенциала;

различий в уровне социально-экономического развития регионов.

**10.** Доказано, что в целях оказания финансовой помощи  
малочисленным народам Севера должны приниматься меры финансовой

поддержки в форме утверждения самостоятельных региональных программ,  
подпрограмм или отдельных мероприятий в рамках государственных  
программ, предусматривающих финансирование за счет всех уровней  
бюджетной системы Российской Федерации, а также за счет внебюджетных  
средств. Предлагается в законах субъектов Российской Федерации закрепить  
порядок выделения муниципальным образованиям средств из регионального  
бюджета по программным направлениям, которые могут предоставляться при  
наличии разработанных и утвержденных муниципальных программ по  
аналогичным направлениям, что обусловливает приоритет такого

инструмента, как субсидия. Так же в названных законах целесообразно  
определить возможность использования субвенции муниципальным

образованиям и гранты отдельным юридическим и физическим лицам. При этом способы финансирования и меры финансовой поддержки предлагается устанавливать в зависимости от специфики региона, а на уровне каждого региона – исходя из территориальных и экономических особенностей муниципальных образований.

**11.** Определены меры по усовершенствованию государственных программ, которые сводятся к закреплению в финансовом законодательстве:

- целей, задач, мероприятий и целевых показателей, их соответствия  
объемам и источникам финансирования;

- перечня должностных лиц, ответственных за реализацию  
государственных программ, подпрограмм, их показателей и мероприятий;

механизмов межведомственного взаимодействия;

единой процедуры оценки эффективности реализации программ;

- способов отражения участия регионов в реализации федеральных  
программ, а муниципалитетов - в реализации региональных программ;

- порядка взаимодействия органов власти разного уровня;

- взаимосвязи программных бюджетов и документов стратегического  
планирования.

**12.** В целях совершенствования процедуры формирования бюджета  
предлагается дополнить главу 23 БК РФ статьей 214.1, устанавливающей  
право учитывать эффективность реализации государственных программ как  
важного фактора определения бюджетных назначений при внесении  
корректировок в федеральный бюджет на основе проектов государственных  
программ и при бюджетировании на следующий финансовый год.

**13.** В работе представлены дополнения в Кодекс РФ об  
административных правонарушениях (в главу 15 включить ст. 15.15.17), в  
части установления ответственности исполнителя за недостижение целей  
федеральных и региональных программ и неэффективность их деятельности.

**Теоретическая значимость** исследования заключается в разработке нового научного направления правового регулирования финансового обеспечения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Выводы диссертации способствуют развитию категориального аппарата финансового права и совершенствованию законодательства Российской Федерации в указанной сфере.

Материалы и положения диссертации могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности при дальнейшей разработке теоретических проблем финансового права, а также в практических рекомендациях по совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации.

**Практическая значимость** результатов исследования заключается в постановке целого ряда вопросов, расширяющих и углубляющих представление отечественных юристов о проблемах правового регулирования финансового обеспечения малочисленных народов Севера. Положения и выводы диссертации могут быть использованы:

в нормотворческой и правоприменительной деятельности по совершенствованию законодательства в области финансирования

территорий, населяемых коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока, и практики его применения;

в научно-исследовательской работе в связи с решением вопросов финансирования малочисленных народов Севера;

при подготовке учебников и учебных пособий, практикумов и иной учебно-методической литературы по финансовому праву и основанных на нем спецкурсов, в том числе при преподавании дисциплин в магистратуре и аспирантуре;

в процессе преподавательской деятельности по дисциплинам «Финансовое право» и «Бюджетное право».

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Некоторые положения диссертационной работы нашли свое отражение  
в публикациях автора (в монографиях и статьях), выступлениях на  
конференциях по проблемам финансового права, в частности на IX  
Всероссийской научно-теоретической конференции «Политические,  
экономические и социокультурные аспекты регионального управления на  
Европейском Севере» (Сыктывкар, 2010г.); V Международной научно-  
практической конференции «Пробелы в Российском законодательстве»  
(Саранск, 2011 г.); Международной научно-практической конференции  
«Современная теория финансового права» (Москва, 2011 г.); Международной  
научно-практической конференции «Финансовая безопасность:

экономические и правовые проблемы» (Саратов, 2012 г.); VII Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) «Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее» (Москва, 2014 г.); XVII Международной научно-практической конференции и XI Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» на тему «Обеспечение прав и свобод человека в

современном мире» (Москва, 2016 г.); Секции финансового права на тему: «Публичные финансы как механизм обеспечения прав и свобод человека» (Москва, 2016 г.) и др.

Базовые теоретические положения, выводы и практические

рекомендации, сформулированные в результате проведенного исследования, использовались при подготовке учебных программ, в том числе спецкурса «Бюджет, ориентированный на результат: правовые проблемы» на примере реализации госпрограммы бюджетного планирования, обеспечивающей финансирование экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также основной образовательной программы для бакалавров, иных методических материалов по финансовому праву, при преподавании дисциплин по курсу финансового права.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников.

## Финансово-правовая концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

Большинство народов России на протяжении нескольких веков формировались на территории современного российского государства, каждый из которых внес свой вклад в развитие как российской государственности, так и российской культуры.

В настоящее время в Российской Федерации используются 277 языков и диалектов 160 народов, населяющих государство, а в государственной системе образования применяются 89 языков, из которых 30 - в качестве языка обучения и 59 - в качестве предмета изучения. Большинство народов, населяющих нашу страну, составляют этнические общности территории России и в этом смысле они являются коренными народами.

По высказыванию Р.Ш. Гарипова2, понятие «коренной народ» является категорией международного права, впервые использованное в 1921 году в международно-правовой литературе в связи с проведением Международной организаций труда исследования по проблемам трудящихся из числа коренного населения. Представляется возможным представить следующую формулировку признаков коренных народов: - это историческая связь (преемственность) коренных народов с территорией их настоящего проживания; - самосознание себя в качестве таковых; - наличие собственного языка, культуры, обычаев, традиций и иных социальных, экономических и политических институтов, полностью или частично регулирующих их жизни; - желание сохранить свою землю и этническую самобытность в качестве основы для продолжения своего существования как народа. Среди народов, проживающих на территории Российской Федерации, особое место занимают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, о которых пойдет речь в ходе настоящего исследования. В России коренные малочисленные народы признаны особым субъектом правоотношений. При этом на региональном уровне в законодательстве используются и другие понятия для обозначения отдельных этнических общностей. В основе такого деления заложен не столько учет местных особенностей, сколько отсутствие внятной регламентации понятийно-категориального аппарата на уровне федерального законодательства3.

Коренные малочисленные народы – это народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствования и промыслы, насчитывающие в РФ менее 50 тысяч и осознающие себя самостоятельными этническими общностями (ст. 1 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»4).

Представленное в законе определение позволило Велиевой Д.С. и Заметиной Т.В. выделить очевидные признаки коренных малочисленных народов, к числу которых отнесены: - проживание на территориях традиционного расселения своих предков; - сохранение традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов; - численность менее 50 тысяч человек; - осознание себя самостоятельными этническими общностями.

В работе также отмечаются позиции других авторов, которые причисляют к указанным признакам следующие: - народ должен самоидентифицироваться в качестве национального меньшинства; - характеризоваться историческим единством; - обладать ярко выраженными культурными характеристиками; - иметь общее культурно-лингвистическое единство; - иметь особое экономическое пространство; - обладать способностью к проявлению общей воли во взаимодействии с институтами власти и другими этническим группами, стремлением к учреждению собственных национальных институтов власти5. Общий список позиций коренных малочисленных народов Российской Федерации определяется Правительством Российской Федерации по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают эти народы. В нынешний период времени существует перечень, утвержденный постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации»6.

В соответствии с требованиями законодателя, в целях признания народа коренным малочисленным народом следует соответствовать определенным условиям осознания народом себя самостоятельной этнической общностью. При этом, под этносом7 рассматривается исторически сложившаяся в определенной стране устойчивая совокупность людей, которая обладает общими признаками: - менталитетом; - национальным самосознанием; - стабильными особенностями культуры; - сознанием своего существа и отличия от других народных образований.

## Финансово-правовые основы реализации прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

В субъектах Российской Федерации начали реализовываться региональные программы, направленные на социально-экономическое развитие малочисленных народов Севера. В Республике Саха (Якутия) были разработаны и утверждены программы социально-экономического развития 18 районов проживания малочисленных народов Севера.

В настоящее время в регионах поддерживается развитие общинных форм самоуправления малочисленных народов Севера. Так, например, в Республике Саха (Якутия) уже получили регистрацию 84 родовых общины, а на территории Хабаровского края зарегистрировано 170 общин, в деятельности которых занято около 1 800 представителей малочисленных народов Севера76.

Коренным малочисленным народам Севера и этническим общностям предоставлено приоритетное право на пользование животным миром и водными биологическими ресурсами в местностях традиционного проживания и хозяйственной деятельности. В Республике Саха (Якутия) по состоянию на 1 января 2011 г. за родовыми общинами на основании распоряжений Правительства Республики было закреплено 86 охотничьих участков общей площадью 25929,2 тыс. га, за 77 кооперативами, занимающимися оленеводством, закреплена земля общей площадью 16862,2 тыс. га. В Хабаровском крае для осуществления традиционного рыболовства отведен 141 рыбопромысловый участок (17,5 % общего числа рыбопромысловых участков края), 18 общинам в долгосрочную аренду переданы охотничьи угодья площадью 12,7 млн. га (22 % общей площади охотничьих угодий края). Оленьи пастбища занимают 21,6 % в общем объеме земельных ресурсов края77. В Ханты-Мансийском автономном округе зарегистрировано 475 территорий традиционного природопользования с общим количеством субъектов права традиционного природопользования 3958 человек. Традиционную хозяйственную деятельность осуществляют 60 предприятий с общей численностью работающих 1310 человек78. В Магаданской области зарегистрировано 67 родовых общин, за 10 родовыми общинами закреплены охотничьи участки общей площадью 2782,7 тыс. га. Мероприятия по поддержке ведения охотничьего хозяйства родовых общин в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности осуществлялись путем возмещения фактически понесенных родовыми общинами затрат на приобретение лицензий, аренду участков, проведение учетных работ и биотехнических мероприятий. Общая сумма возмещения затрат составила 528,5 тыс. рублей79.

План мероприятий по реализации Концепции на период 2012-2015 гг. (в рамках реализации следующего этапа документа) был утвержден распоряжением Правительства 12 октября 2012 г. № 1906-р80. Предусматривается, что на втором этапе в результате реализации мер государственного стимулирования и поддержки должны произойти существенные изменения уровня качества жизни малочисленных народов Севера, их занятости в традиционных видах хозяйственной деятельности, предполагается, что снизится зависимость мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности от завоза топлива и нефтепродуктов в связи с использованием местных (в том числе альтернативных) источников теплоэнергоснабжения, будет обеспечен доступ малочисленных народов Севера к медицинским услугам (включая возможности мобильной медицины и телемедицины), сети Интернет и мобильной связи. Предполагается создать необходимые условия для занятости представителей малочисленных народов Севера в традиционных отраслях хозяйственной лесовосстановительных, землеустроительных, природоохранных работ, мониторинге состояния окружающей природной среды в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Усилия государства в подготовке национальных кадров для работы в бюджетной сфере позволят увеличить долю малочисленных народов Севера среди сельских врачей и учителей.

В результате реализации мероприятий второго этапа Концепции предполагается достигнуть положительных демографических тенденций среди большинства малочисленных народов Севера, включая увеличение показателя ожидаемой продолжительности жизни, увеличение в 1,3 раза по сравнению с 2007 годом суммарного коэффициента рождаемости, снижение смертности детей первого года жизни в 1,5 раза по сравнению с 2007 годом.

И, наконец, в ходе третьего этапа реализации (2016-2025 гг.) должны быть сформированы условия для устойчивого развития малочисленных народов Севера, в том числе включающие эффективные механизмы сохранения исконной среды обитания и традиционного образа жизни, завершение модернизации традиционной хозяйственной деятельности и всей социальной сферы (включая систему образования, здравоохранения, культуры) в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. В результате реализации мероприятий третьего этапа к 2025 году предполагается достигнуть среднероссийских показателей качества жизни малочисленных народов Севера, а также снизить смертность детей первого года жизни не менее чем в 2 раза по сравнению с 2007 годом.

## Финансово-правовые особенности государственных программ и федеральных целевых программ, направленных на экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

В течение многих лет документами, устанавливающими основные направления деятельности в бюджетной сфере, являлись ежегодно представляемые субъектами бюджетного планирования доклады о результатах и основных направлениях деятельности как один из основных инструментов отраслевого планирования в бюджетной сфере. Введение данного документа для соответствующих субъектов стало обязательным с момента начала реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах178 и на основании принятых во исполнение данной Концепции правовыми актами и программными документами органов государственной власти и местного самоуправления (см.: напр., Постановление Правительства РФ «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ по вопросам совершенствования процесса программно-целевого планирования в федеральной исполнительной власти» от 6 апреля 2011 г. № 252179). В частности, в разделе 6 Концепции ежегодное предоставление субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях деятельности было названо одним из путей расширения сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования. Тем же Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249, которым была одобрена указанная Концепция, было утверждено и Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ныне не действует). Положением были установлены основные принципы и правила подготовки и представления докладов.

Под докладом о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования понимался документ, в котором в систематизированном виде представлялись направления деятельности субъекта бюджетного планирования (главного распорядителя бюджетных средств) на среднесрочный период (3 года), и содержалась информация о фактически достигнутых результатах главного распорядителя бюджетных средств в отчетном и плановом периодах времени в разрезе целей, задач, мероприятий и показателей результативности, т.е. доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования выступал как отчет о результатах деятельности субъекта бюджетного планирования в предыдущие годы и одновременно как программа деятельности субъекта бюджетного планирования на ближайшие три года. Подготовку докладов на федеральном уровне организовывали сами субъекты бюджетного планирования (то есть федеральные органы исполнительной власти, обладающие таким статусом) в лице своих руководителей ежегодно в сроки, определенные Правительством Российской Федерации.

Основной характеристикой такого документа как доклад, отличающей его от прочих инструментов планирования, являлась увязка содержательных аспектов деятельности главного распорядителя бюджетных средств (субъекта бюджетного планирования) с фактическими и планируемыми объемами бюджетного финансирования, поскольку документ включал в себя все основные параметры деятельности соответствующего субъекта в отчетном и плановом периодах, структуру и направления использования выделенных ему бюджетных ассигнований180.

Методологическое руководство разработкой докладов о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти в части формирования целей, задач и показателей деятельности субъектов бюджетного планирования, а также совместно с Министерством финансов Российской Федерации разработку методических материалов для подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти осуществляло Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) (см.: п. 5.3.14 Постановления Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации»181).

Однако, хотя данный инструмент бюджетного планирования, ориентированного на результат, использовался в течение более чем 10 лет, при составлении таких докладов возникали некоторые практические проблемы. Как отмечают Жигалов Д.В., Перцов Л.В., Чалая Ю.Ю.182, при формировании докладов наибольшие сложности субъекты бюджетного планирования испытывали при выборе показателей результативности и определении их целевых значений.

## Особенности распределения и предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

С 1 января 2008 г. в бюджетный процесс публично-правового образования были введены ведомственные целевые программы. С 1 января 2009 г. дополнительно был закреплен механизм формирования долгосрочных целевых программ. Однако уже с 1 января 2014 г. долгосрочные целевые программы были упразднены, появился новый вид - государственные (муниципальные) программы, при этом сохранились федеральные (в том числе ведомственные) целевые программы.

Таким образом, в БК РФ не были закреплены четкие определения и классификационные взаимосвязи различных видов программ. Это позволило в Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2014-2016 гг.» от 13 июня 2013 г. отметить, что государственные программы не стали инструментом выработки и реализации государственной политики на долгосрочную перспективу.

Перечисленные мероприятия привели к принятию Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который придал государственным программам статус документа стратегического планирования и закрепил определение государственных и муниципальных программ на законодательном уровне в ст. 2 указанного Закона.

Придание статуса государственным программам должно повысить уровень ответственного подхода при их формировании и определении целевого назначения данных программ. Важным при принятии государственных программ является достижение целей, заложенных в них установленные в программах сроки, а также с учетом достижения поставленных в них задачах в соответствии с принципом эффективности расходования заложенных в программах бюджетных средств. Принятие таких программ для территорий, населяемых коренными малочисленными народностями Севера, Сибири и Дальнего Востока, вполне могло бы способствовать более эффективному распределению денежных средств в соответствии с условиями целеполагания программ.

Для исторической справки необходимо отметить, что впервые определение государственной программы в ее нынешнем понимании было представлено в упомянутой выше Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, а затем для программ федерального уровня понятие было уточнено Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 588220, согласно которому государственная программа – это система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности.

В настоящее время определение государственной (муниципальной) программы закреплено в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В соответствии со ст. 2 указанного закона под государственной (муниципальной) программой понимается документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития публично-правового образования и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

По мнению ученых221, программно-целевое финансирование расходов бюджета позволяет обеспечить развитие приоритетных отраслей и комплексов, отдельных территорий, привлекать для этих целей финансовые ресурсы из различных источников. Данный метод характеризуют как как отвечающий в наибольшей степени современным требованиям государственного финансового регулирования социально-экономических процессов, так как ориентирует органы власти и организации на достижении поставленных целей. Отличительными особенностями программно-целевого метода признаются обеспечение увязки интересов, целей и задач органов власти и различных хозяйствующих субъектов, увязка расходов бюджетов с результатами использования выделенных средств, а также бюджетных ассигнований с функциями органов госвласти и местного самоуправления, нацеленность на решение проблем различного характера, преимущественно межотраслевого или межтерриториального.

Следует обратить внимание, что последний из выделенных признаков проявляется в исследуемой в данной работе теме наиболее полно и характеризует финансирование коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока за счет бюджетных средств с помощью программных инструментов наиболее ярко.

Кроме того, как отмечает Е.И. Сомина, принято считать, что в отличие от преобладавшего ранее сметного планирования программно-целевое бюджетное планирование должно исходить из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов, а также обеспечением качества внутриведомственных процедур бюджетного планирования и финансового менеджмента