Ильин Игорь Михайлович. Конституционно - правовое регулирование финансово-интегративных отношений в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Ильин Игорь Михайлович;[Место защиты: Белгородский государственный национальный исследовательский университет - ФГАОУ ВПО].- Белгород, 2015.- 223 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Конституционные и доктринальные основы финансово-интегративных отношений**

1.1 Теоретические основания конституционных финансово- интегративных отношений

1.2 Эволюция отечественного конституционно-правовой регламентации финансово-интегративных отношений

1.3 Конституционно-правовое регулирование финансово-интегративных отношений в Российской Федерации

**Глава 2. Конституционно-уставное регулирование финансово-интегративных отношений в Российской Федерации**

2.1 Закрепление финансово-интегративных отношений в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации

2.2 Закономерности и проблемы регионального обеспечения финансово-интегративных отношений в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации

2.3 Направления совершенствования системы конституционно правового регулирования финансово-интегративных отношений в России

Заключение 150

Список использованных источников и 155

Литературы

## Эволюция отечественного конституционно-правовой регламентации финансово-интегративных отношений

К конституционно-правовому регулированию денежного обращения обращался и О.М. Крылов, но уже с позиции предметов ведения в федеративном государстве. По его убеждению, Конституцией Российской Федерации закреплены основы организации денежного обращения в России, одна из которых разграничивает предмет ведения между федеральным центром и его субъектами по денежной эмиссии2.

Приведенные позиции, конечно, вносят научный вклад в теорию вопроса, касающегося сопоставления конституционных норм с экономикой. Однако, полагаем, современный уровень развития государства требует новых научных подходов к отдельным компонентам экономики с точки зрения их генерального определения в базовом законе государства – Конституции России. На наш взгляд, объективно обращение к исследованию финансовых отношений в призме конституционно-правового инструментария. Рассмотрение таковых также определено их распространенностью и базисным значением, как для государства, так и для общества.

Уточним, что финансы – это результат развития денежных отношений в определенных социально-экономических условиях3. Подчеркнем, что категория финансов является экономической и в юриспруденции не дефинирует-ся, хотя правовыми нормами регламентируются финансовые и сопряженные с ними отношения.

Исходя из классификации финансов, на государственные, местные, а также физических и юридических лиц объектом нашего исследования будут выступать отношения конституционные публично-финансовые. Отметим, что они охватывают экономические отношения по формированию и использованию централизованных фондов денежных средств, предназначенных для

http://www.grandars.ru/student/finansy/finansy.html обеспечения выполнения государством его функций. Государственные финансы включают в себя государственный бюджет и государственные внебюджетные фонды1. Отметим, что это типичная позиция в экономике. В юриспруденции же однозначного подхода к очерчиванию финансовых отношений в рамках конституционно-правовой отрасли не существует. Как собственно в Конституции Российской Федерации в заявленной сфере отсутствуют и дефиниции, и самостоятельные структурные единицы (главы)

Далее в соответствии с заданным предметом диссертационной работы, укажем мнение Д.Г. Шустрова в работе «Государство как объект конституционно-правового регулирования». При выведении шестого элемента объекта конституционно-правового регулирования, отражающего регламентацию конституционных основ государственного регулирования экономики, в том числе, его общих принципов, объема, содержания, инструментов регулирования; основ регулирования собственности, особенно статуса государственной собственности, возможности национализации, экспроприации имущества; основ государственных финансов, принципов бюджетной и налоговой политики, указано, что всю совокупность данных подэлементов можно объединить в элементе объекта конституционно-правового регулирования, именуемом государство и экономика2. Таким образом, позиция автора указывает на конституционно-правовое регулирование экономики, как содержательно более широкое понятие, включающее в себя иные компоненты (налоговой, бюджетной, финансовой и иной природы).

Е.В. Тарибо, комментируя ст. 75 Конституции Российской Федерации, указывает на то, что «деньги, орган их эмиссии – Центральный Банк Российской Федерации, система налогов, общие принципы налогообложения и сборов, государственные займы – представляют собой важнейшие элементы финансовой системы Российской Федерации, которые в контексте

Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 17-18. проблемы федеративного устройства Российской Федерации выполняют интегративную функцию»1, с чем нельзя не согласиться. Но в данном случае авторский подход ассоциирует кредитную и денежную составляющие с финансовой системой. Полагаем, если абстрактно отождествлять финансы с денежными средствами в любых проявлениях (налоги, займы), то в таком случае финансовые отношения можно представить в качестве общих по сравнению с иными частными (налоговыми, кредитными, денежными).

Аналогичной позиции, только уже с включением институциональной составляющей, а также с добавлением, валютных отношений, придерживается В.Е. Чиркин. При комментарии им ст. 106 Конституции Российской Федерации обращено внимание на то, что «финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия (т.е. дополнительный выпуск в обращение денежных знаков государства) – регулируют важнейшие законы, характеризующие финансовую систему России. Проекты таких законов (особенно касающиеся валютного, кредитного регулирования, денежной эмиссии) разрабатываются Минфином России в тесном сотрудничестве с Центральным Банком России. Банк не подчинен Правительству Российской Федерации, но работает в тесном сотрудничестве с ним. При решении общих вопросов с Минфином России позиция Центрального Банка по некоторым вопросам (денежная эмиссия и др.) может иметь решающее значение2.

## Конституционно-правовое регулирование финансово-интегративных отношений в Российской Федерации

Конституционно-правовое регулирование основ финансово интегративных отношений осуществляется в России через положения ее Конституции, а также федеральных законов и подзаконных актов.

В настоящее время в Конституции Российской Федерации не выделено отдельного специального финансового блока соответствующих норм, но предусмотрены следующие основополагающие нормы, которые затрагивают заявленные нами отношения.

Итак, в Главе 1 «Основы конституционного строя» гарантированы единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ч. 1 ст. 8). В ст.ст. 39, 41 и 57 Конституции Российской Федерации предусмотрены пенсионные, страховые и медицинские затраты, которые обеспечиваются обязательными взносами, налогами, сборами, а также добровольными платежами. То есть присутствуют публичные и частные нормы, затрагивающие одновременно бюджетные, страховые и налоговые отношения.

В ст.ст. 71, 74, 75 Конституции Российской Федерации можно проследить конституционные нормы и федеральные прерогативы в области финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, защиты и обеспечения устойчивости рубля, основы ценовой политики, федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, государственных займов.

Далее представим блок статей, располагающихся в разных частях Конституции России, но имеющих отношение к регулированию финансово-интегративных отношений посредством определения полномочий высших должностных лиц и органов государственной власти.

Так, в Главе 4 «Президент Российской Федерации» затрагиваются денежно-кредитные отношения, так как зафиксированы его полномочия по:

– представлению Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность Председателя Центрального Банка Российской Федерации;

– постановке перед Государственной Думой вопроса об освобождении от должности Председателя Центрального Банка Российской Федерации (п. «г» ст. 83).

В главе 5 «Федеральное Собрание» согласно п. «г» ст. 103 Конституции Российской Федерации к ведению Государственной Думы отнесено назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального Банка Российской Федерации. В ч. 3 ст. 104 определено, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

В соответствии со ст. 106 Конституции Российской Федерации обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии.

В ч. 1 ст. 114 Главы 6 «Правительство Российской Федерации» указано, что соответствующая коллегиальная исполнительная власть разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение и отчитывается по нему, а также по иным результатам своей деятельности, или иначе обеспечивает исполнение федеральной бюджетной политики.

В п. «б» ч. 1 ст. 114 далее зафиксировано, что Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в России единой финансовой, кредитной и денежной политики.

Следовательно, в данной главе можно наблюдать финансовые, бюджетные, кредитные и денежные установки полномочий для федеральной исполнительной власти.

В ст. 124 Главы 7 «Судебная власть» обращено внимание на то, что финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Следовательно, для соответствующих органов устанавливается обязанность осуществлять выполнение конституционных норм о бюджетном федеральном финансировании. Искомые статьи обнаруживают себя и в Главе 8, посвященной местному самоуправлению. В ст. 132 Конституции Российской Федерации определено, что органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют управление муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

На основании закона органам местного самоуправления также могут вверяться отдельные государственные полномочия с передачей необходимых для их реализации материальных и финансовых средств. Исполнение переданных полномочий подконтрольно государству.

В этой главе усматриваются прямые бюджетные и налоговые, а также косвенные денежно-кредитные нормы-полномочия органов местного самоуправления.

Таким образом, во всех главах, касающихся основных сфер конституционного устройства государства и прав человека, присутствуют прямые финансовые положения, которые определяют прерогативу для федерального уровня власти осуществлять регулирование и проводить соответствующую единую политику в бюджетной, налоговой, денежно-кредитной, валютной, таможенной, страховой, пенсионной сферах на всей территории страны.

Исходя из анализа многообразия конституционных установлений, касающихся финансово-интегративных отношений, автором определены группы норм, опосредующие таковые: – предметные (определяют предметы ведения органов государственной власти федерального и регионального уровней в сфере финансово-интегративных отношений); – корпоративно-институциональные (определяют субъекты финансово-интегративных отношений и их полномочия по назначению и освобождению от должности в соответствующих структурах);

## Закономерности и проблемы регионального обеспечения финансово-интегративных отношений в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации

Статья 38 Устава Тверской области обозначает, что финансовую основу области составляют средства областного и местных бюджетов, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, а также средства, полученные из иных источников, не противоречащих законодательству.

В ст. 89 Устава Тверской области указано, что региональный законодательный орган осуществляет полномочия по вопросам обеспечения экономического и социального развития области, а также правовое регулирование выпуска и условий размещения займов и облигаций.

В ст. 161 Устава Тверской области можно отметить, что органы государственной власти области в соответствии с федеральными законами и законами области осуществляют поддержку и стимулирование развития предпринимательства в социально значимых сферах путем установления соответствующих приоритетов в финансовой, налоговой и бюджетной политике.

В остальных статьях (83, 88, 94, 100, 117, 118, и др.) Устава Тверской области финансово-интегративные вопросы региона освещаются более традиционно.

Устав (Основной Закон) Томской области представлен двенадцатью разделами, среди которых специализированный блок – раздел 8 «Финансовая основа деятельности органов государственной власти области»1.

Раздел 8 Устава Томской области включает главу 41 «Финансовые ресурсы области», главу 42 «Бюджетные права органов государственной власти области», главу 44 «Налоги и сборы, действующие на территории Томской области», главу 45 «Кредитно-банковская система области» (глава 43 утратила силу).

«Финансовые ресурсы области» представлена только одной ст.102, где, указывается, что финансовые ресурсы субъекта составляют средства областного бюджета, ассигнования из федерального бюджета, заемные средства, а также иные средства в соответствии с действующим законодательством. В главе 42 «Бюджетные права органов государственной власти области» Устава Томской области – две статьи (103 и 103.1) Глава 44 «Налоги и сборы, действующие на территории Томской области» Устава Томской области – одна ст. 106.

Глава 45 «Кредитно-банковская система области» Устава Томской области имеет в своем составе две статьи: 107 и 108 . Согласно ст. 107, кредитно-банковская система области регулируется действующим законодательством и нормативными актами Центрального Банка России. В силу ст. 108 в порядке, установленном нормативными правовыми актами области, Администрация области вправе пользоваться на договорных началах кредитами на хозяйственные и социальные цели; осуществлять иные полномочия в области кредитных отношений в соответствии с федеральным законодательством.

В неконсолидированном финансовом блоке в ст. 64 Устава Томской области закреплено, что законодательный орган субъекта обладает определенными полномочиями по вопросам организации и обеспечения государственной власти и местного самоуправления в области, по представлению Губернатора Томской области утверждает руководителя финансового органа области, обладает полномочиями по вопросам обеспечения экономического и социального развития области, осуществляет законодательное регулирование выпуска и условий размещения областных займов, облигаций, лотерей.

В то же время указанный орган, как обозначено в ст. 66 Устава Томской области, осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов и иных нормативных правовых актов области, областного бюджета, использованием кредитных ресурсов и ассигнований из бюджета России и бюджета области, средств внебюджетных фондов, выполнением программ и планов социально-экономического развития области.

В ст. 81 Устава Томской области делегировано главному исполнительному органу субъекта осуществлять свои полномочия в определенных отраслях и сферах, в том числе планирование, бюджет, финансы. В связи с управлением в этих сферах в ст. 82 обозначается, что Администрация области: – разрабатывает и реализует текущие и перспективные программы социально-экономического развития области, разрабатывает проект областного бюджета, обеспечивает выполнение принятых программ и областного бюджета, представляет Думе отчет об исполнении областного бюджета и информацию об исполнении консолидированного бюджета области; – разрабатывает и реализует финансовую, налоговую, инвестиционную политику в области; осуществляет меры по развитию предпринимательства; в соответствии с законодательством управляет и распоряжается областной собственностью, а также иной собственностью, переданной ей в управление, содействует укреплению банковской, денежной и кредитной системы; – проводит государственную политику ценообразования, содействует организации государственного страхования и единой системы учета и статистики.

В остальных статьях (13, 50, 83, 86, 95, 96 и др.) Устава Томской области правовое обеспечение финансово-интегративных вопросов более стандартно для основных актов регионов.

Устав Тульской области от 12 ноября 2001 г. № 265-ЗТО в своей структуре из одиннадцати глав имеет специализированную главу 2 «Экономическая и финансовая основы Тульской области», где из шести статей четыре (10, 13-15) содержат бюджетные и кредитные положения1.

## Направления совершенствования системы конституционно правового регулирования финансово-интегративных отношений в России

Исходя из поставленной цели комплексного исследования конституционно-правового регулирования российских финансово интегративных отношений в условиях современных политических трансформаций, можно сделать следующие выводы и предложения. Результат рассмотрения понятийных особенностей использования финансовых терминов в научных источниках, а также в законодательстве некоторых зарубежных стран приводит к выводу о том, что в толковании отдельных понятий нет единства. В данной ситуации предлагается привести в соответствие с современной экономической моделью развития страны положения российского законодательства, регулирующие финансовую сферу.

Исходя из рассогласованных доктринальных позиций, многообразия конституционных норм, опосредующих финансовые отношения, а также практики Конституционного Суда Российской Федерации, обозначившей тенденцию консолидирующего характера таковых, автор считает целесообразным введение в научный оборот термина конституционные финансово-интегративные отношения в следующей их структуре: субъекты публично-правовой природы; вариативные объекты денежного, кредитного, налогового, валютного характера; права и обязанности субъектов публично-правового характера, опосредующие отношения между собой и иными субъектами.

Конституционные финансово-интегративные отношения – это урегулированные конституционно-правовыми нормами отношения между субъектами публично-правовой природы, наделенными совокупностью прав и обязанностей, опосредующих отношения между собой и иными субъектами по поводу объектов денежного, кредитного, налогового и валютного характера.

Исследованный положительный и отрицательный опыт формулирования финансово-интегративных отношений в советский период 149 позволил определить, что положения отдельных норм, транспортированных в современную Конституцию РФ (например, пункты «ж» и «з» ст. 71, пункты «а», «б», «в» ст. 106 и др.), когда объединяются вместе вопросы финансового, валютного, кредитного, бюджетного, налогового и иного финансового регулирования, без определения содержания используемого отдельно «финансового» неэффективны. Это отрицательный опыт. Тогда как положительный опыт в исследованных финансовых нормах советских конституций видится в том, что финансово-интегративное регулирование при использовании специальных финансовых блоков присутствует и в иных структурных частях. Более того заявленные отношения не являются статичными, находятся в постоянном развитии. На основе сравнительно-правового анализа федеральных источников в области регулирования финансово-интегративных отношений России сделан вывод о несовершенстве некоторых финансовых формулировок в конституционном законодательстве. Например, искомые отношения масштабно представлены в специальном конституционном законе в разделе основных полномочий главного исполнительного органа общей компетенции России (Правительства РФ), имеют внушительную базу закрепления в федеральных законах и подзаконных актах, где можно выделить два основных субъекта, наделенных специальными финансовыми полномочиями. Первый из них является федеральным финансовым министерством (Минфин РФ), тогда как другой – Центральный банк России не отнесен ни к одной ветви власти страны и не имеет конституционного закрепления отдельных финансовых прерогатив при наличии существенных полномочий, прописанных в Основном Законе и федеральном законе «О Банке России». Анализ положений, регламентирующих финансово-интегративные отношения в конституциях республик и уставах иных субъектов Российской Федерации, показал, что они не всегда согласуются с конституционными положениями и нормами федерального законодательства и не отвечают принципам единообразия и определенности изложения. Данная ситуация связывается с использованием терминов и их словосочетаний, не нашедших правового отражения в законодательстве страны, нечеткими обозначениями финансовых полномочий субъектов и соответственно их неправильным понимания в нормотворчестве и правоприменении ряда территориальных образований.

Отсутствие четкого разграничения полномочий при заявленной единой государственной политике, но в то же время разделяемой на крупные направления (экономическое, социальное), сферы (области) деятельности (финансов, науки, образования, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта и пр.) и их сектора (сегменты) (например, для финансов: бюджетный, налоговый, страховой, банковский и пр.), приводит к многочисленным противоречиям, не позволяющим провести необходимую систематизацию законодательства.

Для устранения разночтений возникающих между положениями конституций (уставов) субъектов Российской Федерации и Конституции РФ следует конкретизировать и привести к единообразию финансовые полномочия субъектов, что будет способствовать более эффективному конституционно-правовому регулированию финансовой деятельности в республиках, краях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах и областях России.

Резюмируя сказанное, исходя из выявленных часто взаимно-производных проблем научного и нормотворческого использования, а также правого применения отдельных конституционных финансовых терминов и положений, можно прийти к общему выводу, что данная ситуация связана, с одной стороны, с практикой первичного применения в нормотворчестве, основанной на соответствующих заимствованиях устаревшего советского опыта, а затем уже в научном его использовании. По нашему мнению, должно быть наоборот: первоначальное апробирование в научном сообществе, а затем перенесение в практику применения законотворчества и логичного правоприменения. С другой стороны, данная ситуация вытекает из сложности систематизации в единую правовую конструкцию многоаспектных финансо-интегративных отношений, которые будут устойчивы во времени и доступны в понимании. Учитывая вышесказанное, предлагается внести ряд мер, направленных на совершенствование системы и структуры регулирования финансово-интегративных отношений на основные положения Конституции РФ путем внесения в нее изменений.

Во-первых, предлагается использовать в пунктах «ж» и «з» ст. 71 Конституции РФ новую формулировку и термин «финансово-интегративное отношений» регулирование. Пункт «и» ст. 72 Конституции РФ изложить в отсылочной редакции к соответствующему федеральному финансовому законодательству.

Второе предложение диссертационного исследования связывается с существенным участником в области финансовых отношений – Центральным банком России. О данном субъекте в Конституции РФ имеется лишь косвенное упоминание, а требуется четкое прямое регулирование его деятельности, особенно в условиях передачи глобальных финансовых полномочий.

В-третьих, исходя из предложенных соответствующих финансово-интегративных изменений, необходимо в ст. 106 Конституции РФ объединить пункты «а», «б», «в» и изложить их в консолидированном виде: «основы финансово-интегративного регулирования»