

РАЗДЕЛ 3

Финансовое право; налоговое право; бюджетное право

УДК 351.72

DOI

ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Калашникова И.В.,

*старший преподаватель кафедры административного права
ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и
государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики»;*

Мусейчук Д.Ю.,

*студент группы ЮР 18-1
факультета юриспруденции и социальных технологий
ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и
государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики»;
Донецк, Донецкая Народная Республика*

Статья посвящена исследованию гипотезы о влиянии конституционного строя на формирование государственных финансов, которые являются предметом не только финансового, но и конституционного законотворчества. В ходе исследования было показано, что в современной европейской конституционной практике наблюдается тенденция к расширению конституционного регулирования государственных финансов. Проанализированы положения Конституции Донецкой Народной Республики, в которых, в отличие от большинства современных европейских конституций, мало внимания уделяется государственным финансам. Область исследования: финансовое право.

Ключевые слова: финансовое право, государственные финансы, конституционное регулирование государственных финансов, бюджет Донецкой Народной Республики.

ISSUES OF CONSTITUTIONAL REGULATION OF PUBLIC FINANCE IN THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC

Kalashnikova I.V.,

*Senior Lecturer of the department of administrative law
SEE HPE «Donetsk Academy of Management and Public Administration
under the Head of the Donetsk People's Republic»;*

Museychuk D.Y.,

*student of the YUR-18-1 group
of the Faculty of Law and Social Technologies
SEE HPE «Donetsk Academy of Management and Public Administration
under the Head of the Donetsk People's Republic»;
Donetsk, Donetsk People's Republic*

The article is devoted to the study of the hypothesis about the influence of the constitutional system on the formation of public finances, which are the subject of not only financial, but also constitutional lawmaking. The study showed that in modern European constitutional practice, there is a tendency to expand the constitutional regulation of public finances. The article analyzes the provisions of the Constitution of the Donetsk People's Republic, in which, unlike most modern European constitutions, little attention is paid to public finances. Research area: financial law.

Keywords: financial law, public finance, Constitutional regulation of public finance, budget of the Donetsk People's Republic, Donetsk.

Актуальность. Главенствующие основы правового регулирования государственных финансов должны быть закреплены в основном законе государства – Конституции. Это оправдано, прежде всего, особой важностью этих финансовых отношений для общества, государства и личности. Данное значение определяется, прежде всего, необходимостью поступления в государственную казну доходов, предназначенных для удовлетворения интересов общества, государства и отдельных лиц. Также это определяется ролью государства в процессе регулирования финансовой системы.

Характер правового регулирования публичных финансов – показатель достигнутого уровня демократии и существующей социальной справедливости в государстве и в обществе. Государство может активно влиять практически на все экономические отношения. Этот факт определяет возрастающую роль конституционного регулирования государственных финансов.

Постановка задачи. Социально-экономические преобразования должны быть целесообразно закреплены в законодательстве в процессе правовой реформы. Для этого есть объективные условия с точки зрения формирования нового конституционного строя и рыночной экономики, где свобода и собственность как элементы гражданского общества существуют и проявляются в правовом единстве. Конституционное регулирование финансовых отношений имеет решающее значение. Это вызвано ролью государственных финансов в процессе формирования и реализации государственной социально-экономической политики.

Анализ последних исследований и публикаций. Отдельным аспектам этой проблематики уделяли внимание исследователи

проблем теории и истории права, финансового и конституционного права. В частности, необходимо обратить внимание на труды таких ученых, как С.С. Авакян, Г.Н. Андреев, Г. Арним, Н.С. Бондарь, Д.В. Винницкий, Р.О. Гаврилюк, А.З. Георгица, О.Н. Горбунова, А. Демин, А.С. Емельянова, Т.Л. Комарова, В.С. Нерсесяц, П.С. Пацурковский и многих других правоведов.

Целью статьи является изучение эволюции нормативных подходов конституционализации государственных финансов; анализ современной европейской конституционной практики правового регулирования публичных финансов; исследование уровня конституционного регулирования публичных финансов в Конституции Донецкой Народной Республики.

Изложение основного материала исследования. Конституализация государственных финансов – чрезвычайно сложный и многогранный феномен правовой реальности, имеющий многовековую историю. М. Амеллер в свое время, проводя сравнительное исследование структуры и деятельности представительных органов 55 стран, отметил: «Это типичная для истории парламента борьба за осуществление авторитета в области государственных финансов; они были основной силой, вокруг которой современные конституционные системы постепенно формировались. Законодательные Парламентские полномочия, которые сейчас считаются одной из основ демократического общества, были получены парламентом после того, как он получил полномочия в области государственных финансов. Люди сначала потребовали и в итоге получили право устанавливать (или не устанавливать) налоги. Именно этот случай в сочетании с правом на подачу петиции предоставил британской палате общин ее полномочия в области законодательства».

История убедительно свидетельствует о том, что когда-то проблема налогов и общий вопрос финансовой системы стал объектом конституционного регулирования, и создатели конституций никогда не теряли интерес к этим вопросам. Вместо этого на каждом следующем историческом этапе эти проблемы становились все более и более актуальными и подвергались тщательному конституционному регулированию [6; 14].

Исторически первые конституции (конституции XVIII-XIX веков) проявляли значительный интерес к правовому

регулированию финансовых аспектов государственной экономической системы. Первые конституции европейских государств основывались на демократических принципах финансовой системы. Они вобрали в себя прогрессивные идеи того времени. В них были отражены идеи правового регулирования налогов, государственного долга, бюджетирования, финансового контроля и др. Они содержали значительную группу запретных и негативных видов регулирования в отношении бывших экономических и социальных отношений [2]. Эти правила сформировали главенствующую основу конституционного регулирования государственных финансов.

Исследование современной европейской конституционной практики позволяет сделать вывод, что практически все современные конституции содержат положения, которые принимают непосредственное участие в правовом регулировании публичных финансов, однако одни конституции содержат только общие положения, связанные с финансово-экономической системой, другие конституции включают многие нормативные положения, связанные с правовым регулированием государственных финансов, определяют структуру финансовой системы, ее социальное назначение и принципы регулирования.

Это можно объяснить национально-историческими особенностями этих общественных отношений в конкретном государстве или же оригинальностью логики конституционного регулирования [5].

В настоящее время все больше в современных конституциях увеличивается доля норм, отражающих финансово-экономическую деятельность государства [3]. Если «старые» конституции были весьма немногословны в изложении финансовых вопросов, хотя на то время они были достаточно прогрессивными, то в современных конституциях выделилась целая система принципов, норм и институтов, посвященных детальному урегулированию финансовых отношений. Стоит отметить, что это касается не только фундаментальных принципов о порядке установления налогов и расходования средств государственного бюджета. Во многих современных конституциях появились статьи, закрепляющие общепризнанные принципы налогообложения (всеобщность, равенство,

справедливость, соразмерность, справедливое налоговое бремя, платежеспособность и пр.), а также положения, определяющие правила исчисления налогов и их распределения, налоговой компетенции органов государственного управления.

Детально урегулирована современными конституциями деятельность государства, касающаяся принятия основного финансового закона страны – бюджета. Современные конституции устанавливают принципы сбалансированности, полноты, стабильности и прозрачности бюджета, а также правила внесения, рассмотрения и утверждения бюджетного законопроекта парламентом. Значительное место в современных конституциях отводится положениям об организации и функционировании механизма контроля над расходованием средств государственного бюджета.

Сегодня некоторые конституции называют «финансовыми» или «налоговыми» из-за внимания, которое уделяется в них изложению вопросов финансового, бюджетного и налогового регулирования (чаще всего эта характеристика относится к конституциям Швейцарии и Германии) [4; 8].

Все вышеперечисленные конституционно-финансовые положения относятся к довольно независимой территории правового регулирования (публичные финансы) и вместе образуют так называемое конституционное финансовое право, которое определяется как ведущая отрасль, основанная на восприятии объективных закономерностей функционирования финансовой системы [6; 7; 12].

По мнению К. Фогеля, конституционное финансовое право – это совокупность «положений финансового права, которые формально относятся к конституционному праву, или может объясняться как положения конституционного закона, относящиеся к сфере государственных (общественных) финансов». Автор подчеркивает, что постулат конституционного финансового права не требует существования «особой конституции, наряду с общей конституцией; положения конституции, касающиеся государственных финансов, объединенные только общей темой, не являются привилегированной частью конституции. Однако мы должны признать конституционный финансовый закон как независимую сферу конституционного права» [15].

Конституция ДНР, как и конституции постсоциалистических государств, уделяет мало внимания государственным финансам, в отличие от «зарубежных конституций», что во многом является отражением предыдущего отечественного опыта и социалистического наследия.

Семантический анализ действующей Конституции ДНР показывает, что она прямо устанавливает только некоторые важные принципы и положения, которые непосредственно вводят в действие правовые нормы публичных финансов. Многие из этих правил сформулированы в довольно общей и абстрактной форме, во многих случаях с использованием оценочных категорий. Конституция ДНР ограничена гарантиями свободы экономической деятельности и защиты всех форм собственности, которые включают в себя провозглашение социальной направленности экономики и обязанности платить законодательно установленные налоги и сборы. Это ограничивается определением компетенции законодательной и исполнительной ветви власти в бюджетном процессе (ст. 27, 28, 69, 70, 77). Однако ряд ключевых проблем правового регулирования государственных финансов остаются за пределами сферы действия «отечественной» конституции.

Отсутствие четкой конституционной основы (фундамента) правового регулирования государственных финансов в Конституции ДНР можно объяснить, в частности, тем, что на момент ее принятия не были созданы адекватные экономические условия для формирования новой рыночной модели финансовой системы. Экономическая система ДНР на момент принятия Конституции ДНР была в стадии становления, в условиях научных и теоретических противоречий относительно направлений его дальнейшего реформирования.

Особенностью действующей Конституции ДНР является то, что ее конституционная основа правового регулирования государственных финансов в основном ограничивается общими правовыми положениями и положениями, посвященными основным правам и свободам человека и гражданина. В Основном законе не достаточно широко отражены конституционные нормы и принципы, которые напрямую влияют на правовое регулирование государственных финансов в ДНР (кроме того,

большинство из них касается компетенции или функций государственных органов в сфере государственных финансов).

Среди наиболее важных конституционных положений, посвященных правовому регулированию публичных финансов, в первую очередь следует выделить ст. 50 Конституции ДНР: «Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют» [1].

Конституция ДНР в ст. 3 устанавливает равенство всех граждан в имущественном положении, определяет: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность Донецкой Народной Республики, ее государственных органов и должностных лиц». В отношении с этим трудно согласиться с утверждением, что равенство между государством и налогоплательщиком не могут быть достигнуты только потому, что финансовые отношения строятся на власти, где государство диктует свою волю, а налогоплательщики подчиняются ей [13].

По мнению Т.Л. Комаровой, нормы налогового законодательства, отражающие свободу государства и иных публичных субъектов в налоговых правоотношениях, содержат требования к другим обязанным сторонам (налогоплательщикам) по исполнению налоговых обязательств. Согласно ему обязанная сторона находится под функциональным обязательством только перед государством, но не подчинена ему [10]. Это функциональное подчинение не должно интерпретировать налогоплательщиком как «второстепенную» сторону в этих отношениях, декларирующих государственное своеволие [13].

Конституция ДНР предусматривает общие основы, которые должны применяться в любой сфере права. Как отметил К. Фогель, «к финансовой системе из существующего правового регулирования можно сделать конкретные выводы, и они относятся к существованию финансового права. Наряду с письменными правилами существуют более широкие положения неписаного финансового права».

Правовое регулирование государственных финансов должно основываться на конституционной основе, без исключения учитывая все конституционные ценности и требования. Его значение, содержание и реализация должны быть оценены в свете

основных принципов конституционного строя и конституционного положения о правах и свободах человека и гражданина.

Таким образом, в первую очередь общие положения Конституции ДНР имеют существенное влияние на правовое регулирование государственных финансов, которые «оказались быть реализованным во всех законодательных или правоохранительных сферах» [6]. Законодатель должен осуществлять правовое регулирование государственных финансов не только на основании конституционных положений, которые напрямую касаются финансовой системы, но также на основании принципов законного государства, закрепленных в конституции, включая принципы социального и правового государства, правового равенства, определения прав и свобод человека как главной общественной ценности, равенства перед законом, гарантий и защиты прав и свобод человека и гражданина, принцип разделения полномочий, принцип высшей юридической силы конституции, принцип прямого действия конституционных норм (ст. 1, 3, 6, 12) и другие. Эти конституционные принципы конкретным образом отражаются в финансовом секторе и способствуют соблюдению принципов финансовой системы [6].

Они обладают высшей степенью нормативного обобщения, определяют содержание конституционных прав, правовой статус человека в государственной системе финансов, характер и сущность финансовой системы. Они универсальны и поэтому оказывают непосредственное влияние на все виды государственных финансов. Важным аспектом является то, что данные принципы и положения занимают приоритетную позицию над другими законодательными положениями и их влияние распространяется на всех субъектов права [6].

Выводы по проведенному исследованию и направления дальнейших разработок в данном направлении (по данной проблеме). Таким образом, исследование эволюции нормативно-правовых актов, имеющих высшую юридическую силу, доказывает, что в условиях современного конституционализма наблюдается явная тенденция к усилению конституционного регулирования государственных финансов.

Конституция ДНР прямо устанавливает лишь несколько принципов и положений, которые непосредственно реализуют

правовое регулирование публичных финансов. Многие из них сформулированы в довольно общей и абстрактной форме. Между тем в ДНР конституционное регулирование государственных финансов не может ограничиваться конституционными положениями, которые несут прямое правовое регулирование государственных финансов. Правовое регулирование государственных финансов, его содержание и исполнение могут быть оценены в свете основных принципов конституционного строя и конституционных положений о правах и свободах человека и гражданина. Принимая во внимание особую важность государственных финансов для общества, правительства и отдельных лиц, главенствующие основы их регулирования должны быть закреплены на конституционном уровне в законе, имеющем высшую юридическую силу.

Так, Конституция ДНР на примере Основных законов развитых стран должна содержать положения об общепризнанных принципах налогообложения, а также положения, определяющие правила исчисления налогов и их распределения. Должна быть конституционно закреплена деятельность государства по принятию бюджета, т.е. Конституция ДНР должна устанавливать принципы сбалансированности, полноты, стабильности и прозрачности бюджета, а также правила внесения, рассмотрения и утверждения бюджетного законопроекта Народным Советом ДНР. Также не стоит забывать про положения об организации и функционировании механизма контроля над расходованием средств государственного бюджета, которые должно занять особое место в Конституции ДНР.

Государственные финансы (прямо или косвенно) влияют на все сферы человеческой деятельности и в конечном итоге затрагивают сами основы конституционной системы, всю систему прав и свобод человека и гражданина. Механизм формирования и реализации государственных финансов является объективным отражением реального конституционного строя государства. Устойчивое функционирование конституционного строя не может осуществляться без государственных финансов и их правового регулирования.

На данном этапе Донецкая Народная Республика является активно развивающимся государством, в том числе в законодательной и финансовой сфере. Отражение

вышеупомянутых положений в Конституции ДНР укрепит основы конституционной системы Донецкой Народной Республики в сфере финансового, бюджетного и налогового регулирования.

Список использованных источников

1. Конституция Донецкой Народной Республики. – 2014. – Ст. 86 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dnrsovet.s-u/konstitutsiya/>
2. Авакян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакян. – М.: РЮИД; «Сашко», 2017. – 710 с.
3. Андреев Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах / Г.Н. Андреев. – М.: Наука, 2016. – 590 с.
4. Арним Г. Государственное право Германии. В 2 т. Т. 2 / Р. Бартшпергер, Г. Арним. – М.: Ин-т государства и права РАН, 1994. – 417 с.
5. Бондарь Н.С. Конституционная природа налогового права. Финансовое право / Н.С. Бондарь. – М.: Интро, 2016. – 860 с.
6. Гаврилюк Р.О. Эволюция конституционных дефиниций налога / Р.О. Гаврилюк. – М.: Юридическая техника, 2007. – 648 с.
7. Георгица А.З. Конституционное регулирование вопросов налогообложения. Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства. Вып. 2 / А.З. Георгица, Н.Г. Шуклина. – М.: Наука, 2017. – 492 с.
8. Горбунова О.Н. Финансовое право: учебник для вузов / О.Н. Горбунова. – М.: Юристь, 2017. – 582 с.
9. Демин А. Общие принципы налогообложения: анализ судебно-арбитражной практики / А. Демин. – М.: Интро, 2019. – 942 с.
10. Комарова Т.Л. Оптимизация публичного и частного интереса в налоговой политике современного российского государства / Т.Л. Комарова. – М.: ГУ ВШЭ, 2016. – 593 с.
11. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства / В.С. Нерсесянц. – М.: Юристь, 2015. – 832 с.
12. Пацурковский П.С. Социологическая природно-позитивная доктрина финансового права / П.С. Пацурковский. – М.: Интро, 2017. – 649 с.

13. Смирникова Ю.Л. Соотношение частных и публичных интересов в финансовой деятельности / Ю.Л. Смирникова. – М.: ГУ ВШЭ, 2017. – 417 с.

14. Темиржанов М.К. Конституционные основы регулирования налоговых отношений / М.К. Темиржанов. – М.: ГУ ВШЭ, 2014. – 629 с.

15. Фогель К. Основные проблемы российского налогового законодательства / К. Фогель. – Екатеринбург: «Е-вестник», 2018. – 617 с.

УДК336.143.232

DOI

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА БЮДЖЕТА ГОСУДАРСТВА

Калашникова И.В.,

*старший преподаватель кафедры административного права
ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и
государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики»;*

Чумак Д.А.,

*студент группы ЮР 18-1 факультета юриспруденции и социальных
технологий*

*ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и
государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики»;
Донецк, Донецкая Народная Республика*

Статья посвящена исследованию проблемных вопросов финансирования дефицита бюджета. Проанализированы проблемные вопросы по осуществлению государственных (местных) заимствований; определен круг вопросов, требующих решения на законодательном уровне. Предложены направления развития финансово-кредитной политики Донецкой Народной Республики. Область исследования: финансовое право.

Ключевые слова: дефицит бюджета, финансовые ресурсы, источники финансирования дефицита бюджета, государственные (местные) заимствования, Донецк, Донецкая Народная Республика.

TOPICAL ISSUES OF FINANCING THE STATE BUDGET DEFICIT

Kalashnikova I.V.,

*Senior Lecturer of the department of administrative law
SEE HPE «Donetsk Academy of Management and Public Administration
under the Head of the Donetsk People's Republic»;*