

СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСОВОГО ПРАВА РОССИИ

Сергей Еремин*

DOI 10.24833/2073-8420-2021-2-59-42-52



Введение: В исследовании рассматривается современная система источников финансового права России (ИФП). В данной статье доказывается, что система ИФП – это сложное, многоплановое, морфологически разнообразное образование со спецификой динамического развития, которое не является произвольным или случайным.

Материалы и методы. Методологическая база для данного исследования представляет собой совокупность приемов научного познания: аналитический метод, метод синтеза и обобщения информации. Исследование данной проблематики опирается на использование различных методов общенаучного и специально-юридического характера: догматический анализ, толкование правовых норм, детальную проработку особенностей финансово-юридических документов, логический метод и др.

Результаты исследования. Анализ показал, что развитие ИФП в России на современном этапе характеризуется наличием трехуровневой системы: федеральный, региональный и муниципальный уровни, а иерархическую последовательность и их взаимодействие определяет Конституция РФ. Система ИФП России включает в себя: Конституцию РФ, международные договоры и международно-правовые нормы, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативно-правовые акты, издаваемые Президентом РФ, Правительством РФ, законы субъектов РФ, решения органов местного самоуправления (ОМСУ).

Обсуждение и заключение. В результате проведенного исследования можно сделать вывод, что для систематизации и логической завершенности организации современной системы ИФП России, необходимо принять единый кодифицированный акт, регулирующий финансовые отношения на различных уровнях правовой иерархии.

* **Еремин Сергей Геннадьевич**, кандидат юридических наук, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.
e-mail: eremin_100@mail.ru
ORCID ID: 0000-0002-1599-391X

Введение

Практические и теоретические аспекты области финансов рассматриваются в тесной взаимосвязи структурных элементов и системы источников финансово-правовой науки. Немецкий философ Иммануил Кант определял право в рамках «закона свободы», как общность условий для признания совместимости произвола двух лиц [8. С. 285]. Финансовое право, как активно развивающееся ответвление российской правовой системы обретает системный характер. Право, как система, приобретает определенные качества, которые, в свою очередь, составляют его структуру.

Философская точка зрения раскрывает понятие системы как единой взаимосвязанной общности составляющих элементов [13. С. 93]. Один из представителей философской науки, Аристотель, рассматривал систему как единое целое, представляющее собой нечто большее, чем сумма составляющих её элементов. По М.М. Розенталю, характеристика структуры включает в себя тесное сопряжение связей между ее составляющими. Исходя из этого, исследование российской финансовой системы должно осуществляться через понимание ее элементов. Например, А.Н. Костюков считает, что особенность и отличие финансового права от других отраслей определяется его элементами, характеризующими его изнутри. Данное определение показывает, что финансовое право является юридически сложной единой структурой составляющих элементов, находящейся в тесной связи с остальными правовыми отраслями. В данном ключе, можно заключить, что система финансово-правовой науки имеет сложную структуру, включающую в себя ряд подсистемных элементов. В таком случае, будет уместно утверждать о том, что система ИФП выражает эти подсистемы и формулируется (строится) в соответствии с государственным устройством, с соблюдением правовой иерархии в регулировании общественных отношений, которые зарождаются в финансовой деятельности государства.

Исследование

ИФП традиционно рассматриваются с позиции их юридической силы, предмета регулирования и иных оснований. Принимая во внимание отсутствие очевидно необходимого, по мнению представителей правоприменительного сообщества, единого законодательного акта в области финансового права [21. С. 70-150]. Для более полного рассмотрения нормативно-правовых актов всех уровней в области финансового права стоит учитывать их различную юридическую силу.

На современном этапе Российская Федерация характеризуется наличием **трехуровневой системы источников права**: федеральный, региональный и муниципальный уровни; иерархическую последовательность и их взаимодействие определяет основной закон Российской Федерации – Конституция РФ¹. Высший закон государства – основа для всех источников права в области финансов и регулирования финансовых механизмов в формировании, распределении и исполнении бюджетов всех уровней в Российской Федерации. Развитие финансового права строится на принципах и нормах, заложенных, прежде всего, в основном законе РФ – Конституции РФ. В статье 8 Конституции РФ раскрывается государственное обеспечение свободы экономического пространства, движения товаров и услуг на территории РФ и другие составляющие экономической деятельности. Согласно статье 57, уплата установленных государством налогов и сборов распространяется на всех граждан Российской Федерации. Стоит отметить, что законы о новых налогах не имеют обратной силы сбора с налогоплательщиков этих налогов за период до вступления закона в силу, тем самым обеспечивая стабильность их правового статуса.

Для отрасли финансового права важными являются те нормы Конституции РФ, которые разграничивают предметы ведения страны, ее регионов и муниципальных образований в области публичных финансов. Согласно статье 71 Конституции РФ, к исключительным полномочиям Российской Федера-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

ции относят формирование, распределение и исполнение бюджета налоговой системы и фондов регионального развития федерального уровня, тогда как общие принципы формирования механизмов взимания налогов и сборов принадлежат к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Рассматривая статью 73 Конституции РФ, необходимо отметить, что субъекты РФ формируют и исполняют свой бюджет и устанавливают региональную налоговую политику. Самостоятельность органов местного уровня в формировании и исполнении бюджета, установлении местной системы налогообложения предусматривается статьей 132 Конституции РФ. Помимо этого, в статье 75 Конституции РФ указываются исключительное полномочие федерального закона на определение системы налогообложения и налоговой системы федерального уровня. Именно Центральный Банк России обеспечивает и контролирует устойчивость национальной валюты, осуществляют эмиссию денежной единицы России – рубля. Статья 75 Конституции РФ указывает на добровольный характер эмиссии государственных займов, выпускаемых установленным федеральным законом порядке.

В Конституции РФ также закреплены полномочия государственных органов. Так, в статьях 101 и 106 основного закона РФ подчеркивается важная роль федеральных законодательных органов власти, а именно Совета Федераций и Государственной Думы, в сфере бюджетной и кредитно-денежной политики. Именно парламент наделен полномочиями формирования Счетной палаты для контроля за целевым использованием и распределением федеральных бюджетных средств. Как верхняя палата российского парламента. Совет Федераций осуществляет рассмотрение всех федеральных законов, разработанных и представленных Государственной Думой, в том числе касающихся финансово-экономической системы страны. Для определения полномочий федеральных исполнительных органов власти, таких как Правительство РФ, в финансово-экономической сфере стоит отметить статьи 104 и 116 Конституции РФ. В данных статьях раскрываются полномочия Правительства, касающиеся налоговой системы, государ-

ственных займов, средств федерального бюджета, покрывающих расходы и иные. Помимо этого, Правительство РФ отвечает за предоставление разработанного ими федерального бюджета, отчета о его исполнении Государственной Думе, а также за обеспечение исполнения единой кредитно-денежной политики по всей территории РФ.

Не стоит забывать и об источниках международного права, которые также затрагивают совокупность отраслей права, в том числе, финансового. Таким образом, международные договоры и нормативные акты международного права можно выделить в отдельную группу финансово-правовых источников. Здесь важно добавить, что в соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию РФ, которые вступили в силу 4 июля 2020 г., действие на территории РФ положений данных источников и международного законодательства в целом должно ограничиваться для надлежащего обеспечения прав и свобод граждан и верховенства положений основного закона РФ². Статья 79 Конституции РФ указывает на невозможность исполнения решений наднациональных органов в российском государстве, которые базируются на положениях международных договоров, если они противоречат Конституции РФ. Ввиду сложной правовой системы Российской Федерации, включающей множество элементов как внутреннего, так и международного права, органам государственной власти всех уровней необходимо учитывать нормы международного права. Из этого следует, что международные договоры являются не менее важным источником финансовой отрасли права Российской Федерации.

Стоит отметить, что самую масштабную составляющую совокупности ИФП представляют Федеральные конституционные законы РФ, например, отражающие различные аспекты деятельности, компетенции и полномочий органов государственного управления. Главный федеральный орган исполнительной власти, а именно Правительство РФ, обладает широким спектром полномочий в кредитно-денежной и финансовой отрасли российской системы, взаимодействуя с другими федеральными органами власти³. С точки зрения тесного сотрудничества между органами власти, к

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // «Парламентская газета», № 2, 17-23.01.2020.

³ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 22.12.1997, № 51, ст. 5712.

обязанностям Правительства РФ относится отчетная деятельность перед Государственной Думой за исполнение, регулирование и оптимизацию всех составляющих российской финансовой системы, например, налоговой, бюджетной, кредитно-денежной, валютно-финансовой политики. Также стоит отметить необходимость осуществления Правительством РФ функций, связанных с грамотным формированием и реализацией контроля свободного движения товаров и услуг на территории РФ, поддержанием единого экономического пространства и взаимодействием с финансовыми, инвестиционными игроками на внешнем рынке.

На следующей иерархической ступени находятся НК РФ и БК РФ. Принятие в XX веке упорядоченных финансово-правовых актов являлось значительным вкладом в развитие и пополнение законодательства финансовой сферы российского государства. Однако, несмотря на этот правовой «прецедент», в современной системе российского финансового законодательства по-прежнему нет единого отраслевого кодифицированного нормативного акта, о необходимости которого ученые заявили еще в советский период. В этой связи, основной базис федеральных законов, которые регулируют финансовые отношения в российском государстве, составляют некодифицированные акты, такие как принимаемые каждый год законы любого уровня, касающиеся вопросов бюджета и финансовой политики⁴. Следует отметить, что многообразие ИФП включает в себя федеральные законы, которые затрагивают различные отрасли конституционного, гражданского, административного права, валютного законодательства и др.

Нормы финансового права содержатся также в подзаконных актах, имеющие, в свою очередь, собственную иерархическую структуру в соответствии с юридической силой и являются ИФП России. На верхнем уровне находятся нормативно-правовые акты Президента РФ; в пример можно

привести Указ Президента РФ от 18.11.2019 № 565 «О дополнительных мерах государственной поддержки лиц, проявивших выдающиеся способности», в котором отмечено, что с 1 сентября 2021 г., помимо ежегодного выделения Президентом РФ для учащихся бакалавриата и специалитета 5000 грантов по 20 тыс. руб. ежемесячно, дополнительно устанавливаются 1500 грантов для магистров. Средства могут выделяться из бюджетов всех уровней. В рассматриваемую группу источников также можно включить Бюджетные послания Президента Федеральному Собранию РФ, которые признаются авторами специфическими, однако, по-своему уникальным ИФП России. До 2013 г. они существовали как отдельный источник финансового права; впоследствии, по ряду объективных причин, они были инкорпорированы в общие ежегодные послания Федеральному Собранию РФ.

Еще к одному уровню рассмотрения ИФП относятся постановления и распоряжения Правительства РФ. В качестве примеров из сферы финансового права можно привести документы, касающиеся предоставления субсидий, социально-экономического развития регионов, регулирования финансов и финансовых рынков и др.⁵

Нормативно-правовые акты министерств и ведомств Российской Федерации являются еще одним важным видом источников права в области финансов. К значимым примерам таких актов, можно отнести приказы Министерства финансов России, Федерального казначейства России, информационные письма Банка России и пр.⁶

В настоящее время к динамически развивающимся новым источникам права в области финансов относят судебные прецеденты и нормативные договоры [20. С. 450]. На данный момент появление новых «форм» стало основой для зарождения множества дискуссий вокруг нетождественности систем источников финансовой отрасли права и законодательства в области финансов [11. С. 205].

⁴ Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 27.12.2019) «О банках и банковской деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.06.2020) // «Собрание законодательства РФ», 05.02.1996, № 6, ст. 492.

⁵ Постановление Правительства РФ от 31.03.2020 № 389 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» // «Собрание законодательства Российской Федерации», № 15 (ч. II), 13.04.2020, ст.2257.

⁶ Приказ Минфина России от 06.06.2019 № 85н (ред. от 12.05.2020) «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» (Зарегистрировано в Минюсте России 08.07.2019 № 55171) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.07.2019.

Различие понятий нормативно-правового договора и судебного прецедента как источников права представляется в создании новой нормы права – она создается в правовом соглашении, а в судебном прецеденте отражена лишь сила нормы права, которой он наделяется решением соответствующих судов. Практика судебного прецедента применяется в таких странах, как США, Великобритания, Австрия и др. Данные страны используют судебную отчетность, в которой можно ознакомиться с данными о каком-либо судебном прецеденте. Стоит отметить определенную степень правотворчества Конституционного суда РФ при рассмотрении судебного прецедента как одной из форм ИФП. Таким образом, конституционность ряда положений нормативно-правовых актов была и может быть поставлена под сомнение или вовсе непризнана Конституционным судом РФ. Необходимо отметить, что законы, по своей сути, в случае противоречия основному закону государства, федеральному закону, нормативно-правовым актам Президента и Правительства РФ и др., могут быть отменены в порядке, установленном соответствующими документами – об этом свидетельствует статья 87 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁷. Приведенные положения позволяют опровергнуть тезис о том, что принятие судебного прецедента в качестве источника финансового права означает неравнозначность системы ИФП и системы финансового законодательства.

Необходимо отметить, что к ИФП стоит относить лишь те постановления Конституционного Суда РФ, которые проверены на конституционность и важны для толкования норм финансового права. Важно отметить различие юридической силы решений Конституционного суда, судов общей юрисдикции и арбитражных судов. По мнению, Г.А. Гаджиева и С.Г. Пепеляева характер правовой позиции Конституционного суда

отличается от формирования правовых понятий судов общей юрисдикции и арбитражных судов РФ, а именно, выработка судебных прецедентов относится к деятельности Конституционного суда РФ, в то время как правоприменительная судебная практика отражена в деятельности Верховного суда РФ [4. С. 58]. Однако не следует принижать ценность последней в национальной судебной системе; судебная практика важна, так как ее наличие и усовершенствование позволяет обеспечить разнообразие правоприменительной деятельности судов, в частности, в рассматриваемой области.

Говоря о нормативном договоре (соглашении), как еще одном «спорном» ИФП, следует признать его высокий статус среди них [5. С. 156]. Так, В.О. Лучин отмечает, что в отличие от европейских стран, таких как Германия и Австрия, где практика нормативного договора применяется в отношении субъектов федеративного государства и центральным правительством, в Российской Федерации правовое соглашение рассматривается регионами и республиками в качестве основы для исполнения федеральных законов и установления конфиденциального характера отношений с Россией [10. С. 56]⁸.

По аналогии с федеральными нормативно-правовыми актами, предметом ведения которых выступают финансовые отношения, можно систематизировать по юридической силе и нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации. Так, к приоритетным документам следует отнести конституции (уставы) регионов; по справедливому замечанию Я.А. Зориной, учитывая особенности правовой и политической систем, Россия способна продолжать развиваться как федеративное государство, рассматривающее особенности каждого субъекта, закрепленные в федеральном законодательстве РФ и в конституциях субъектов [6. С. 7]. Уставы и Конституции субъектов РФ основываются на нормах основного закона Российской Федерации, но также включают

⁷ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 25.07.1994, № 13, ст. 1447.

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 249-О «По ходатайству Президента Республики Башкортостан об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года по ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан» // «Собрание законодательства РФ», 28.01.2002, № 4, ст. 374

в себя конституционные (уставные) принципы и нормы, где в той или иной степени определенное место занимают нормы общего характера, регулирующие финансовые отношения. Например, в Конституции (Основном законе) Республики Саха (Якутия) основам бюджетно-финансовой сферы субъекта РФ посвящена Глава 9, в Конституции Республики Карелия – это Глава 41, в Уставе Вологодской области – это Глава 3 и пр.

В соответствии с положениями п. «о» ст. 72 Конституции РФ, субъекты РФ также выступают участниками международных отношений. Правовой основой этого участия является ФЗ от 04.01.1999 № 4-ФЗ координирующий взаимодействие субъектов РФ на международном уровне⁹. Таким образом, особым ИФП на уровне субъекта РФ можно считать соглашения, заключаемые регионами с зарубежными партнерами, например, законы Республики Крым, Чеченской республики и ряда городов России¹⁰.

Основной массив источниковой базы регионального финансового права законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации, которые содержат правовые нормы, принимаемые в пределах компетенций этих субъектов в области финансов [19 С. 25]. Исходя из ст. 2 БК РФ, законы субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов РФ, законы субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, иные законы субъектов Российской Федерации, регулирующие правоотношения, сформулированные в ст. 1 БК РФ, входят в структуру бюджетного законодательства РФ (например, Закон Республики Адыгея от 20.12.2018 № 203 «О республиканском бюджете Республики Адыгея на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»¹¹). Здесь важно принимать во внимание, что законодатель все же отдает приоритет нормам

бюджетного законодательства над нормами законов субъектов РФ. Подзаконные акты, регулирующие финансовые отношения в рамках региона существуют в виде указов, распоряжений президентов (губернаторов) (Распоряжение Губернатора Рязанской области от 08.04.2020 № 117-рг «Об утверждении плана первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики Рязанской области в 2020 году»), постановлений, распоряжений правительства субъектов РФ (Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 12.03.2010 № 230 «О Правилах финансового обеспечения государственного задания на оказание высокотехнологичной медицинской помощи гражданам Российской Федерации за счет средств бюджета Санкт-Петербурга на 2010 год»), нормативных актов региональных министерств и ведомств (Приказ Минфина Республики Крым от 12.03.2020 № 68 «Об утверждении порядка проведения мониторинга соблюдения муниципальных образованиями городских округов и муниципальных районов Республики Коми требований бюджетного законодательства Российской Федерации и оценки качества управления бюджетным процессом»¹²), а также приказов, постановлений иных органов субъектов РФ.

Исходя из этого, форма выражения нормативных актов в области финансового права регионального уровня во многом коррелирует с федеральными нормативно-правовыми актами, входя в состав общей российской правовой системы. Стоит отметить необходимость отнесения нормативно-правовых актов, принимающихся на уровне субъектов, а именно решений Конституционных судов субъектов РФ, к ИФП регионального уровня [16. С. 4]. По своей сути орган конституционного контроля путем принятия решений излагает и раскрывает нормы и положения основного закона

⁹ Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 04.01.1999 № 4-ФЗ (с изм. на 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации, № 2, 11.01.1999, ст. 231.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 № 790 (ред. от 12.04.2020) «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2022 года» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 33, 18.08.2014, ст.4595.

¹¹ Закон Республики Адыгея от 20.12.2018 № 203 «О республиканском бюджете Республики Адыгея на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (с изм. на 25.12.2019) // «Советская Адыгея», № 236, 25.12.2018.

¹² Приказ Минфина Республики Крым от 12.03.2020 № 68 «Об утверждении порядка проведения мониторинга соблюдения муниципальными образованиями городских округов и муниципальных районов Республики Коми требований бюджетного законодательства Российской Федерации и оценки качества управления бюджетным процессом» // Документ не был опубликован.

государства. По мнению, российского государственного деятеля Ф.Х. Мухаметшина, решения конституционных судов субъектов РФ могут рассматриваться в качестве источников права, поскольку они характеризуются рядом признаков, таких как: общеобязательный и законный характер, прямое воздействие, уровень юридической силы [12. С. 50]. Легальным доказательством сказанного можно, например, считать Закон Республики Дагестан от 16.04.1997 «О нормативных правовых актах Республики Дагестан»¹³, в ч. 3 ст. 3 которого установлено, что нормативно-правовыми актами Республики Дагестан являются нормативные постановления Конституционного Суда Республики Дагестан.

Нормативные договоры (соглашения) также занимают особое место в системе источников регионального финансового права, собственно, по причине того, что они заключаются между самими регионами по бюджетным и налоговым вопросам. В пример можно привести Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа (одобрен Законом Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от «О Договоре между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа о продлении (пролонгации) действия Договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 июля 2004 года»¹⁴).

На нижней ступени финансово-правовой «иерархии» находятся муниципальные нормативные акты – решения представительных и исполнительных ОМСУ. По юридической силе их можно разделить на документы, принятые представительными ОМСУ и те, которые принимаются исполни-

тельно-распорядительными ОМСУ. Конституция РФ и Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995, 2003) заложили качественно новые для реформирования местного самоуправления в России и дополнили правовую систему страны новационным источником права – уставом муниципального образования [1. С. 15]. Устав также следует отнести к нормативным актам, регулирующим финансовые отношения, и принимаемым представительными ОМСУ. Так, например, в Уставе Олоторского муниципального района Камчатского края установлено, что к вопросам местного значения муниципального образования относится составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета в соответствии с требованиями, установленными БК РФ и Положением о бюджетном процессе и бюджетном устройстве в Олоторском муниципальном районе, утверждаемым Советом депутатов Олоторского муниципального района (п. 1 ст. 6 Устава)¹⁵. К рассматриваемой категории финансово-правовых документов также следует отнести решения, принимаемые на местном референдуме (сходе граждан), однако есть говорка. В соответствии с положениями пп. «г» п. 8 ст. 12 Федерального закона от 12.06.2002 № 76-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁶ на местный референдум не могут выноситься вопросы о принятии или об изменении бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования. Все же, если исходить из текста ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», решения, принятые на местном

¹³ Закон Республики Дагестан от 16 апреля 1997 г. № 8 «О нормативных правовых актах Республики Дагестан» (с изм. на 16.03.2020) // Собрание законодательства Республики Дагестан, 30.04.1997, № 4, ст. 1050.

¹⁴ Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа (принят 9 июля 2004 г., подписан 12 августа 2004 г.) // Тюменские известия, № 101, 10.06.2008.

¹⁵ Устав Олоторского муниципального района от 05.04.2007 № 243 (с изм. на 02.03.2020) // Текст документа опубликован не был (Зарегистрирован Управлением Минюста РФ по Дальневосточному федеральному округу 14 мая 2007 г. Регистрационный номер ru825030002007001)

¹⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

референдуме и устав муниципального образования обладают высшей (равной) юридической силой.

В завершении описания системы источников муниципального финансового права следует сказать, во-первых, о таком ИФП, как акты представительных ОМСУ; примером может служить Решение Муниципального Совета МО «Двинское» от 21.12.2017 № 2 «О внесении изменений в решение Представительного органа муниципального образования «Двинское» от 26 ноября 2014 года № 3 «О налоге на имущество физических лиц»¹⁷. Во-вторых, необходимо обратить внимание на нормативные акты исполнительно-распорядительных ОМСУ, также являющихся ИФП, можно отнести, Постановление главы сельского поселения Лучинское Московской области от 27.11.2012 № 469/12 «Об утверждении методики определения расчетных показателей общей стоимости предоставления муниципальных услуг, оказываемых за счет средств бюджета Лучинского поселения по вопросам местного значения, относящимся к полномочиям поселения на 2013 год»¹⁸. Следует согласиться с мнением В.В. Уксусова о том, что понятие «финансовая компетенция муниципального образования» в сущности представляет собой широкий круг онтологий, связанных с вопросами местного значения. Таким образом муниципальное образование рассматривается как субъект финансового права (финансовых правоотношений), что указывает на сложную морфологию и правоприменительный контекст, в котором ОМСУ реализуют установленные законом права и обязанности. В этой связи, юридическая сила прочих нормативно-правовых актов муниципального образования как ИФП зависит, в первую очередь, от правового статуса и полномочий органа или должностного лица ОМСУ, их издавшего. Круг таких нормативных правовых актов весьма широкий и охватывает инструкции, регламенты, правила и методики, регулирующие вопросы в финансовой сфере муниципального образования.

Приоритетное место среди международно-правовых актов, регулирующих финансовые правоотношения в рамках института местного самоуправления занимает Европейская хартия местного самоуправления (Ратифицирована Федеральным законом РФ от 11.04.1998 № 55-ФЗ)¹⁹. Данный документ подчеркивает самостоятельность административного, финансового и социального характера ОМСУ, установленную Конституцией РФ. Хартия «Финансовые ресурсы органов местного самоуправления» раскрывает смысл понятия финансовой независимости на примере местных органов управления, которые имеют собственные бюджеты и ресурсы для свободного обращения, распоряжения ими и осуществления полномочий. Стоит отметить, что местные органы власти должны обладать достаточным количеством ресурсов для осуществления своих полномочий, а именно, хотя бы отчасти пополнять бюджет местными налогами и сборами, регулируя в рамках своих полномочий, определенных законом, их ставки. Местные органы самоуправления, осуществляя свои полномочия, должны обеспечить гибкость и разнообразность финансовых систем и ресурсов для обеспечения устранения изменяющихся издержек [3. С. 26]. Хартия устанавливает необходимость поддержки менее финансово обеспеченных ОМСУ с помощью выравнивающих мер.

Говоря о роли нормативных договоров (соглашений) как источников правового регулирования в финансовой сфере местного самоуправления, то в соответствии с положениями ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ, к полномочиям органов местного самоуправления относится заключение соглашений и иных документов, касающихся активизации, объединения ресурсов различного рода. Согласно части 3 статье 52 ФЗ №131, местная администрация поселения вправе формировать, исполнять и контролировать исполнение бюджета на договорной основе.

¹⁷ Решение Муниципального Совета МО «Двинское» от 21.12.2017 № 2 «О внесении изменений в решение Представительного органа муниципального образования «Двинское» от 26 ноября 2014 года № 3 «О налоге на имущество физических лиц» // Документ опубликован не был.

¹⁸ Постановление главы сельского поселения Лучинское Московской области от 27.11.2012 № 469/12 «Об утверждении методики определения расчетных показателей общей стоимости предоставления муниципальных услуг, оказываемых за счет средств бюджета Лучинского поселения по вопросам местного значения, относящимся к полномочиям поселения на 2013 год» // Документ опубликован не был.

¹⁹ Европейская Хартия местного самоуправления (ETS N 122) (рус., англ.) // Собрание законодательства Российской Федерации, № 36, 7 сентября 1998 года, ст. 4466.

Заключение

Проведенное исследование доказывает тот факт, что система ИФП – это, как писал С.С. Алексеев, сложный мир, многогранная реальность со своими несущими конструкциями, построением и логикой, которые отличаются от других сфер бытия [2. С. 199]. Так, мы определили, что данная система не может существовать без важнейших нормативно-правовых актов, например, Конституции РФ, международных договоров и международно-правовых норм, федеральных конституционных законов, указов Президента РФ, распоряжений Правительства

РФ, законов субъектов РФ и иных нормативно-правовых актов. Как видно, система ИФП – это сложное, многоуровневое, иерархическое и динамическое образование, характеризующееся многообразием и видовым разнообразием элементов, которое не является произвольным или случайным. В этой связи, неопровержимым является тренд и перспектива дальнейшего развития этой системы, исходя из чего как научному, так и правоприменительному сообществу следует вновь вернуться к вопросу о разработке единого кодифицированного акта, регулирующего финансовые вопросы на различных уровнях правовой иерархии.

Литература:

1. Адамоков Б.Б. Уставы муниципальных образований: проблемы правового регулирования и практика правореализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2013.
2. Алексеев С. С. Теория права. М., 2011.
3. Бухвальд Е.М. Европейская Хартия местного самоуправления и зарубежный опыт в муниципальной реформе в России // Вестник Института экономики РАН. 2014. № 2.
4. Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель - налогоплательщик - государство. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. М., 1998.
5. Еремин С.Г. Бюджетное послание Президента Российской Федерации: вопросы теории и практики // Право и экономика. М., 2010. № 2.
6. Зорина Я.А. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации как источник конституционного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Белгород, 2008.
7. Финансовое право: учебник для академического бакалавриата / Под ред. А.Ю. Ильина. М., 2014.
8. Кант И. Критика практического разума. СПб., 2015.
9. Костюков А.Н. Дискуссионные вопросы предмета и системы российского финансового права. Омск, 2002.
10. Лучин В.О. Обеспечение приоритета федерального закона // Законодательство России в XXI веке: сб. мат.-в науч. практ. конф. (Москва, 17 октября 2000). М., 2002.
11. Малько А.В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы. М., 2000.
12. Мухаметшин Ф.Х. О месте решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в правовой системе Российской Федерации и об отдельных проблемах их применения // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (выпуск III): Сборник научных трудов. Казань, 2008.
13. Орлюк Е.П. Финансовое право как многогранное правовое явление // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции (Москва, 19-20 марта 2010 г.). М., 2011.
14. Основин В.С. Нормы советского государственного права. М., 1963.
15. Пауль А.Г. Процессуальные нормы бюджетного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2002.
16. Портнова Е.В. Нормативная природа актов конституционного правосудия субъектов Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2017. № 1 (17).
17. Пиликин Г.Г. Становление финансового права России (теория и практика особой формы публичного права) / Под общ. ред. проф. С.В. Запольского. М., 2017.
18. Ровинский, Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права: монография. М., 2018.
19. Рукавишников И.В. Метод финансового права. М., 2011.
20. Химичева Н.И. Очерки финансово-правовой науки современности. М., Харьков, 2011.
21. Чужикова Н.И. Источники финансового права: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2004.

MODERN SYSTEM OF SOURCES OF FINANCIAL LAW IN RUSSIA

Introduction: the article deals with the modern system of sources of financial law in Russia. This article proves that the system of sources of financial law is a complex, multi-level, hierarchical and dynamic formation characterized by a variety and specific diversity of elements, which is not arbitrary or random.

Materials and methods. The methodological basis for this research is a set of methods of scientific knowledge: the analytical method, the method of synthesis and generalization of information. The study of this problem is based on the use of various methods of general scientific and special legal nature: dogmatic analysis, interpretation of legal norms, detailed study of the features of financial and legal documents, logical method, etc.

Results. The analysis showed that the development of sources of financial law in Russia at the present stage is characterized by the presence of a three-level system: federal, regional and municipal levels, and the hierarchical sequence and their interaction is determined by the Constitution of the

Russian Federation. The system of sources of financial law in Russia consists of: The Constitution of the Russian Federation, international treaties and international legal norms, federal constitutional laws, federal laws, decrees of the President of the Russian Federation, orders of the Government of the Russian Federation, laws of the entities of the Russian Federation, decisions of local self-government bodies and other normative legal acts.

Discussion and conclusion. As a result of the conducted research, it can be concluded that in order to systematize and logically complete the organization of the modern system of sources of financial law in Russia, it is necessary to adopt a single codified act regulating financial relations at various levels of the legal hierarchy.

Sergey G. Eremin,
Candidate of Legal Sciences, Associate
Professor, Department of State and Municipal
Management, Financial University under the
Government of the Russian Federation

Ключевые слова:

право, источники права, источники
финансового права, отрасль финансового
права, система источников

Keywords:

law, sources of law, sources of financial law,
branch of financial law, system of sources

References:

1. Adamokov, B.B., 2013. Ustavy municipal'nyh obrazovaniy: problemy pravovogo regulirovaniya i praktika pravorealizacii [Charters of municipal formations: problems of legal regulation and practice of legal realization]. Moscow.
2. Alekseev, S. S., 2011. Teoriya prava [Theory of law]. Moscow.
3. Buhval'd, E.M., 2014. Evropejskaya Hartiya mestnogo samoupravleniya i zarubezhnyy opyt v municipal'noj reforme v Rossii [The European Charter of Local Self-government and foreign experience in municipal reform in Russia]. *Vestnik Instituta ekonomiki RAN [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences]*. № 2.
4. Gadzhiev, G.A., Pepelyaev, S.G., 1998. Predprinimatel' - nalogoplatel'shchik – gosudarstvo [Entrepreneur-taxpayer-state]. Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation. Moscow.
5. Eremin, S.G., 2010. Byudzhethnoe poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii: voprosy teorii i praktiki [Budget message of the President of the Russian Federation: questions of theory and practice]. *Pravo i ekonomika [Law and economics]*. № 2.
6. Zorina, YA.A., 2008. Konstituciya (ustav) sub"ekta Rossijskoj Federacii kak istochnik konstitucionnogo prava [The Constitution (charter) of the subject of the Russian Federation as a source of constitutional law]. Belgorod.
7. Finansovoe pravo: uchebnyk dlya akademicheskogo bakalavriata [Financial law: textbook for academic bachelor's degree] / Ed. by A.Yu. Il'in, Moscow, 2014.
8. Kant, I., 2015. Kritika prakticheskogo razuma [Critique of Pure Reason]. Saint Petersburg.
9. Kostyukov, A.N., 2002. Diskussionnye voprosy predmeta i sistemy rossijskogo finansovogo prava [Debatable issues of the subject and system of Russian financial law]. Омск.
10. Luchin, V.O., 2002. Obespechenie prioriteta federal'nogo zakona [Ensuring the priority of the federal law]. Legislation of Russia in the XXI century. Moscow.
11. Malko, A.V., 2000. Politicheskaya i pravovaya zhizn' Rossii: Aktual'nye problem [Political and legal life in Russia: actual problems]. Moscow.

12. Muhametshin, F.H., 2008. O meste reshenij konstitucionnyh (ustavnyh) sudov sub"ektov Rossijskoj Federacii v pravovoj sisteme Rossijskoj Federacii i ob otdel'nyh problemah ih primeneniya [On the place of decisions of Constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation in the legal system of the Russian Federation and on certain problems of their application]. Actual problems of Theory and practice of Constitutional court proceedings (issue III): Collection of scientific papers. Kazan.
13. Orlyuk, E.P., 2011. Finansovoe pravo kak mnogogrannoe pravovoe yavlenie [Financial law as a multi-faceted legal phenomenon]. *Sovremennaya teoriya finansovogo prava: sbornik materialov mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii [Modern theory of financial law: collection of materials of the international scientific and practical conference]*. Moscow.
14. Osnovin, V.S., 1963. Normy sovetskogo gosudarstvennogo prava [Norms of Soviet state law]. Moscow.
15. Paul', A.G., 2002. Processual'nye normy byudzhethnogo prava [Procedural norms of budget law: author's abstract]. Voronezh.
16. Portnova, E.V., 2017. Normativnaya priroda aktov konstitucionnogo pravosudiya sub"ektov Rossijskoj Federacii [Normative nature of acts of constitutional justice of the subjects of the Russian Federation]. *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo [Science. Society. State]*. № 1 (17).
17. Pilikin, G.G., Stanovlenie finansovogo prava Rossii [Formation of financial law in Russia (theory and practice of a special form of public law)]. Moscow.
18. Rovinskij, E.A., 2018. Osnovnye voprosy teorii sovetskogo finansovogo prava: monografiya [Basic questions of the theory of Soviet financial law: monograph]. Moscow.
19. Rukavishnikova, I.V., 2011. Metod finansovogo prava [Method of financial law]. Moscow.
20. Himicheva, N.I., 2011. Ocherki finansovo-pravovoj nauki sovremennosti: monografiya [Essays of the financial and legal science of modernity: monograph]. Moscow, Kharkov.
21. Chuzhikova, N.I., 2004. Istochniki finansovogo prava [Sources of financial law]. Voronezh.