
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

E.G. Belikov, A.V. Belikova

The General Principles of Law in Socially Oriented Financial Activities of the State

The importance of such general principles of law as justice and equality in the implementation of socially oriented state activities in the field of public finance is analyzed. Inter alia, the authors pay attention to the issues of these principles implementation in the process of tax regulation, distribution and use of state and local budgets.

Key words and word-combinations: the principle of justice, the principle of equality, socially oriented financial activities of the state.

Анализируется значение таких общих принципов права, как справедливость и равноправие, в процессе осуществления социально направленной деятельности государства в сфере публичных финансов. Внимание авторов акцентировано на вопросах реализации указанных принципов в процессе правового регулирования налогообложения, распределения и использования государственных и местных бюджетов.

Ключевые слова и словосочетания: принцип справедливости, принцип равноправия, социально ориентированная финансовая деятельность государства.

УДК 347.73

ББК 67.402

Е.Г. Беликов, А.В. Беликова

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВА В СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННОЙ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

В условиях развития Российской Федерации как социального государства важная роль в обеспечении его идей и ориентиров принадлежит финансовой деятельности, осуществляемой органами государственной власти и местного самоуправления. В связи с этим данная деятельность должна носить социально ориентированный характер, чему может также способствовать последовательная реализация в ходе ее проведения общих принципов права, лежащих, в свою очередь, в основе построения правового и социального государства. Естественно, такие общие принципы права, как, например, справедливость и равноправие, выступают одновременно и принципами социального государства.

Важнейшим принципом в процессе осуществления социально ориентированной финансовой деятельности государства следует признать принцип справедливости, а точнее, социальной справедливости. Особенность данного принципа с юридической точки зрения заключается в его нормативно-оценочном характере, то есть соответствии деяния и социальных последствий, соразмерности труда и вознаграждения за него и т.п. В нем наиболее полно выражается общесоциальная сущность права, поиск социального компромисса в ходе реализации правоотношений. Закономерно, что в русском и других языках народов мира понятия права и справедливости этимологически близки [1, с. 19].

Несмотря на то что термин «справедливость» не упоминается в финансово-правовых нормах, рассматриваемый принцип имеет большое значение для регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований. В особенности это касается налогообложения и распределения бюджетных средств между публично-правовыми образованиями, отраслями народного хозяйства и сферами управления. Так, в ст. 3 Налогового кодекса РФ элементы справедливости находят воплощение в нескольких принципах российского законодательства о налогах и сборах: всеобщности, равенства, недискриминационности и экономической обоснованности налогообложения. В Бюджетном кодексе РФ некоторые черты принципа справедливости проявляются в отдельных принципах бюджетной системы России, например, принципах равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований (ст. 31.1), адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38). И хотя приведенные примеры не содержат прямого указания на понятие справедливости, они затрагивают отдельные стороны ее проявления. По мнению О.И. Цыбулевской, равноправие граждан выступает развитием принципа справедливости и является одной из ее характерных черт [2, с. 188]. Т.В. Милушева подчеркивает взаимообусловленность и неразрывность принципов равенства, свободы и справедливости, характеризуя их как базовые ценности, составляющие нравственно-правовую основу современного государства [3, с. 204].

В финансово-правовой науке понятие справедливости применительно к налоговому праву вполне обоснованно рассматривается как многоаспектная категория [4, с. 121]. Подобный подход в полной мере может быть распространен и на понимание справедливости при осуществлении правового регулирования всей финансовой деятельности социального государства. В ходе создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, финансовая деятельность публично-правовых образований и их органов должна быть направлена на социально ориентированное, справедливое формирование, распределение и использование публичных финансовых ресурсов. В связи с этим справедливость следует рассматривать и как цель законотворческой и правоприменительной деятельности в сфере публичных финансов.

В соответствии с принципом справедливости правоприменительная деятельность должна осуществляться в интересах не отдельных социальных групп, а всего общества, что выражается, в частности, в принятии справедливых правоприменительных актов, затрагивающих права и обязанности субъектов финансовых правоотношений и устанавливающих меры ответственности. В научной литературе отмечается, что справедливость правоприменительной практики зависит от того,

насколько справедливы сами законы, поэтому в ходе правоприменения принципы справедливости и законности могут не совпадать [5, с. 27].

В юридическом сообществе небезосновательно высказывается мнение, что «изоляция» разработка содержания понятия справедливости в различных отраслях права и законодательства вследствие отсутствия единого подхода к данному понятию со стороны Конституционного Суда РФ может привести к появлению множества отраслевых значений данной категории [6]. По этой причине исследование понятия справедливости в финансовом праве должно опираться не только на теоретические, но и на отраслевые разработки данной категории с учетом правовых позиций указанного органа.

Принцип справедливости как правовая категория носит нормативно-оценочный характер, в связи с чем важное значение приобретают юридические критерии справедливости. Анализ научной литературы показывает, что в отраслях российского права в качестве приоритетных выделяются различные ее критерии. При этом основным из них для большинства отраслей считается соразмерность. В финансовом праве она должна выражаться в определенной мере, которую необходимо соблюдать как при нормативном регулировании отношений в сфере публичных финансов, так и в ходе правоприменения.

Для реализации принципа социальной справедливости немаловажное значение имеет бюджетная деятельность государства. Например, для расчета пособий, пенсий и других выплат из государственных и местных бюджетов используются различные показатели, в частности, установленный государством минимальный размер оплаты труда, потребительская корзина. При этом, несмотря на постепенный рост величины минимального размера оплаты труда, на практике такой показатель является лишь ориентиром для расчета указанных выплат и не отвечает реальному прожиточному минимуму. В то же время несоответствие уровня доходов гражданина данному показателю по независящим от него причинам является основанием для предоставления ему со стороны государства пособия, субсидии или социальной помощи в натуральном виде.

Одной из приоритетных задач публично-правовых образований при формировании и исполнении их бюджетов должно выступать обеспечение государственных минимальных социальных стандартов. Однако изъятие законодателем десять лет назад из бюджетного законодательства данного понятия явилось, по верному мнению А.Д. Селюкова, одним из шагов по отказу от финансово-правовых механизмов обеспечения социальной функции государства, поскольку данные стандарты обеспечивают предоставление гражданам определенного минимума социальных услуг (в области образования, медицины, социального обеспечения и т.п.) [7, с. 121].

Появление взамен государственных минимальных социальных стандартов субинститута расходных обязательств с целью формирования расходов бюджетов разных уровней в середине 2000-х годов характеризовалось непоследовательностью правового регулирования таких обязательств и отсутствием четкого соотношения их с задачами публичного характера различных территориальных образований. В частности, это касается самого порядка установления расходных обязательств, в том числе в социальной сфере, который не отличается единообразием и определенностью элементов, составляющих их содержание и структуру.

В настоящее время расходные обязательства публично-правовых образований выступают юридическим фактом, с которым бюджетное законодательство связывает возникновение правоотношений по формированию, распределению и использованию средств государственных и местных бюджетов, бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов. При этом возникновение и реализация расходных обязательств в конкретном финансовом году (бюджетных обязательств) происходит посредством бюджетных правоотношений на стадиях бюджетного процесса.

Расходные обязательства публично-правовых образований в социальной сфере, обладая высокой общественной значимостью, с одной стороны, находятся под особым контролем государства и имеют приоритетное значение в ряду других расходных обязательств. С другой стороны, требуя значительного финансирования, они нередко перераспределяются государством по разным уровням публичного управления, не всегда получая надлежащее финансовое обеспечение в форме субвенций для исполнения передаваемых полномочий, что подтверждается многочисленными судебными спорами. Кроме того, неопределенность правового регулирования рассматриваемых расходных обязательств требует на законодательном уровне уточнения порядка их установления и восстановления зависимости формирования бюджетных расходов от государственных минимальных социальных стандартов.

Социальная справедливость в правовом регулировании налогообложения проявляется в основном в том, кто должен выступать налогоплательщиком, что должно выступать объектом налогообложения и каким способом последнее должно осуществляться. Исходя из этого, основными чертами справедливого налогообложения, по верному мнению Д.А. Смирнова, являются всеобщность, юридическое равноправие налогоплательщиков и прогрессивность [4, с. 264–265].

С целью реализации принципа справедливости и в связи с достаточно высоким уровнем социальной дифференциации населения в России (доходы 20% обеспеченных граждан в 9 раз превышают доходы 20% наименее обеспеченных граждан) [8] следует усилить регулирующее воздействие налогов, в том числе на доходы физических лиц. В частности, для преодоления неравномерного распределения доходов между различными слоями населения необходимо совершенствовать механизм налогового стимулирования и вводить прогрессивное налогообложение их доходов.

Так, по вышеуказанному налогу законодателем уже установлены налоговые стимулы социальной направленности, выражающиеся в главе 23 НК РФ в виде стандартных, социальных и имущественных налоговых вычетов (ст. 218–220), освобождения некоторых доходов от налогообложения (ст. 217). При этом размер данных вычетов, безусловно, нуждается в увеличении, а количественные ограничения по их использованию — в отмене. Кроме того, необходимо установление необлагаемого налогового минимума для малообеспеченных граждан, доходы которых ниже регионального прожиточного минимума, например в форме разновидности стандартного налогового вычета.

Помимо налогового стимулирования для достижения более справедливого налогообложения доходов физических лиц многими авторами вполне обоснованно предлагается введение вместо пропорциональных налоговых ставок

(13, 30% и др.) прогрессивных в зависимости от уровня доходов налогоплательщиков. При этом установление прогрессивной шкалы налогообложения необходимо осуществлять постепенно, не создавая высокого налогового бремени для среднеобеспеченных граждан. Несмотря на приверженность руководства страны к сохранению 13-процентной ставки по налогу на доходы физических лиц, Министерством финансов РФ не исключается обсуждение данного вопроса в 2018 г. [9].

Еще одним общим принципом права, имеющим существенное значение для осуществления социально ориентированной финансовой деятельности государства, является принцип юридического равенства граждан перед законом и судом. В социальном государстве, по сравнению с другими этапами исторического развития общества, действие данного принципа достигается в наибольшей степени, поскольку признание ценности личности и защита социальных интересов приобретают на данной стадии общественного развития первостепенное значение. В связи с этим одной из задач социального государства выступает обеспечение гарантий социального характера, закрепляемых в юридических нормах, которые способствуют поддержанию социальной стабильности, стимулируют правомерное поведение индивидов, в том числе в финансовых правоотношениях.

В финансовом праве принцип юридического равенства наиболее четко закрепляется в источниках налогового и бюджетного права. Так, в ст. 3 НК РФ рассматриваемый принцип получает свое развитие в принципе равноправия налогоплательщиков. Во-первых, государством признается равенство налогообложения, на котором основывается законодательство РФ о налогах и сборах. Во-вторых, в указанной норме конкретизируются положения ст. 19 Конституции применительно к налогам и сборам, а именно: к их установлению (не должны иметь дискриминационный характер) и взиманию (не могут различно применяться исходя из социальных, расовых, национальных, религиозных и других аналогичных критериев).

Принцип равноправия налогоплательщиков, являясь разновидностью принципа юридического равенства граждан перед законом и судом, имеет свою специфику. Она выражается в том, что налогоплательщиками согласно ст. 11 и 19 НК РФ выступают не только физические лица (граждане РФ, лица без гражданства, иностранные граждане), но и российские и иностранные организации, а в некоторых случаях, предусмотренных НК РФ, и иностранные структуры без образования юридического лица. В соответствии с НК РФ правовой статус данных категорий налогоплательщиков существенно различается: во-первых, по объему прав и обязанностей; во-вторых, по видам налогов и сборов, подлежащих уплате; в-третьих, по порядку взимания недоимок, штрафов и пеней по налогам и сборам.

Формально и организации, и физические лица как налогоплательщики в соответствии со ст. 21 НК РФ имеют равные права. При этом право на использование налоговых льгот может быть реализовано гражданами чаще, чем организациями, поскольку по уплачиваемым организациями налогам (на прибыль, на имущество и др.) законодательством России о налогах и сборах предусматривается меньше оснований для предоставления налоговых льгот

и других налоговых стимулов, чем по налогам с физических лиц (на доходы, на имущество). Гражданам во многих случаях предлагается упрощенный порядок реализации своих прав и обязанностей. Кроме того, на организации нередко возлагаются дополнительные обязанности, установленные п. 2 ст. 23 и другими статьями НК РФ.

Следовательно, принцип равноправия налогоплательщиков в соответствии с НК РФ в некоторых случаях распространяется не на всех налогоплательщиков в целом, а действует применительно к отдельным категориям налогоплательщиков. В связи с этим представляется справедливым мнение Д.А. Смирнова о том, что равноправие не всегда удачно представлено в законодательстве о налогах и сборах РФ относительно отдельных категорий налогоплательщиков, в частности, по налогам на имущество, которые различаются в зависимости от организационно-правовой формы плательщика и формы собственности имущества. В соответствии с главами НК РФ 30 «Налог на имущество организаций» и 32 «Налог на имущество физических лиц», имущество, находящееся в собственности граждан, облагается налогом в меньшем размере, чем имущество юридических лиц. Д.А. Смирнов, являясь сторонником равнонапряженного налогового обременения имущества, выступает за установление единого для всех налогоплательщиков и форм собственности налога на недвижимость [4, с. 272–273].

Действительно, введение единого налога на недвижимость, которое планировалось еще более 15 лет назад осуществить Правительством РФ вначале в качестве эксперимента, а затем — на постоянной основе [10], может способствовать унификации имущественного налогообложения в России и обеспечению выполнения принципа равноправия в большем объеме. Тем не менее введение главы 32 НК РФ коснулось только налогообложения недвижимого имущества физических лиц при сохранении земельного налога, уплачиваемого как гражданами, так и организациями. Введение указанной главы по некоторым элементам (например, установление в качестве налоговой базы кадастровой стоимости) сблизило порядок и условия налогообложения имущества физических лиц и организаций. В то же время и по налогообложению имущества физических лиц сохранились вопросы, связанные с реализацией общих принципов права, например, справедливости [11, с. 16].

Таким образом, в условиях формирования в России социального государства и, как следствие, обеспечения эффективной социально ориентированной финансовой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления ключевая роль принадлежит общим принципам права, в частности справедливости и равноправия. Последовательная их реализация способствует эффективному финансово-правовому обеспечению идей и принципов социального государства, в том числе посредством совершенствования и реформирования финансового законодательства.

Библиографический список

1. Александров Ю.В. Справедливость как базовая ценность русской правовой культуры // Правовед: межвузовский научно-методический сборник. Великий Новгород, 2003. Вып. 4.
2. Цыбулевская О.И. Принципы права: нравственное измерение // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 2010.

3. Милушева Т.В. Принцип справедливости в контексте проблемы правового ограничения государственной власти // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 2010.

4. Смирнов Д.А. Принципы современного российского налогового права / под ред. Н.И. Химичевой. М., 2009.

5. Галактионов С.А. Некоторые аспекты реализации принципа справедливости в правоприменительной деятельности по уголовным делам // Вестник Самарской гуманитарной академии. Сер.: Право. 2008. № 2.

6. Справедливость в актах Конституционного Суда РФ. URL: <http://isfic.info/porot/votab49.htm>

7. Селюков А.Д. Проблемы правового обеспечения бюджетной реформы // Реформы России: правовое обеспечение: материалы научно-практической конференции / под общ. ред. Г.В. Мальцева. М., 2005.

8. Преображенский И. Россиян все устраивает? URL: <http://www.rosbalt.ru/blogs/2013/1/06/1196604.html>

9. URL: <http://kprf.ru/dep/gosduma/activities/148474.html>

10. О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Новгороде и Твери: Федер. закон от 20 июля 1997 г. № 110-ФЗ (с изм. от 28 июля 2004 г.) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3582; 2004. № 31. Ст. 3228.

11. Федорцова Р.П., Артемьева О.И. Налог на имущество физических лиц в формировании муниципальных бюджетов // Налоги. 2015. № 3.

A.V. Shindina

**The Institute of Delegation
in the System of Popular
Representation**

The forms of delegating by people their authority are analyzed. Differences in the terms “body of popular representation” and “representative authority” are revealed. The opinions of the author on a number of topical issues in the system of popular representation are presented.

Key words and word-combinations: democracy, representative democracy, delegation of power by the people, public authorities.

Анализируются формы делегирования народом своей власти. Выявляются отличия в терминах «орган народного представительства» и «представительный орган власти». Представлены суждения автора по ряду актуальных вопросов в системе народного представительства.

Ключевые слова и словосочетания: народовластие, представительная демократия, делегирование власти народом, органы государственной власти.

УДК 342.8
ББК 67.400.8

А.В. Шиндина

**ИНСТИТУТ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ
В СИСТЕМЕ НАРОДНОГО
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА**

Согласно ст. 3 Конституции РФ, народ, являясь конституционным первоисточником власти, осуществляет принадлежащую ему власть как непосредственно, так и путем ее делегирования органам государственной власти и местного самоуправления. Одним из фундаментальных и неотъемлемых элементов современной концепции народовластия, с помощью которого осуществляется формирование органов государственной власти и местного самоуправления, является народное представительство. Теоретической