

На правах рукописи

Кудряшова Екатерина Валерьевна

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ:
ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА И ПРАКТИКА**

Специальность 12.00.04 —

Финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Москва — 2018

Работа выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Научный консультант: Кучеров Илья Ильич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заместитель директора ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Официальные оппоненты: Рождественская Татьяна Эдуардовна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Московский государственный университет им. О. А. Кутафина (МГЮА)»

Саттарова Нурия Альвановна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой финансового и экологического права ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»

Селюков Анатолий Дмитриевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

Ведущая организация: ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет»

Защита состоится «17» октября 2018 года в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д.503.001.04 при ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, Б. Черемушкинская ул., д. 34, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34 и на сайте ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»: <http://izak.ru/science/dissertatsionnye-sovety/dissertatsii/>

Автореферат разослан «___» _____ 2018 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент

Н. А. Поветкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. На границе XX и XXI вв. мировую финансовую систему постигла череда потрясений, среди которых наиболее значительными были финансовый кризис 1998 г. и системный кризис 2008 г. Кризисные явления оказали влияние на финансовый сектор экономики и послужили стимулом для поисков антикризисных мер в управлении финансами. Одной из действенных антикризисных мер было и остается планирование. В условиях ускоренных социальных процессов и стремительного научно-технического прогресса планирование перешло на качественно новый уровень — оно стало стратегическим: от планирования на основе предыдущего опыта произошел переход к планированию «из будущего в настоящее».

В контексте стратегического планирования, нацеленного на управление неопределенностью и рисками будущего в постоянно изменяющемся мире, государственное финансовое планирование выдвигается на первый план, обеспечивая ресурсную основу для всех стратегических планов РФ. Новые реалии общественной жизни, достижения социальных наук и оживление законодательства требуют развития научных взглядов на правовое регулирование государственного финансового планирования.

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон о стратегическом планировании) знаменует новый этап в правовом регулировании всех видов планирования и дает мощный импульс к проведению отраслевых правовых исследований. Теория науки финансового права оказывается в авангарде отраслевых разработок с выдвинутой автором концепцией правового регулирования государственного финансового планирования в новых условиях.

¹ См.: Рос. газ. 2014. 3 июля.

Построение системы государственного стратегического планирования в России стало передовым правовым явлением, меняющим «пространственные очертания и структуру права, его базовые компоненты и механизмы их взаимодействия»². Законодательно оформленная в Федеральном законе о стратегическом планировании цель построения системы стратегического планирования вызывает потребность в разработке научных подходов к интеграции в нее государственного финансового планирования. Концепция правового регулирования государственного финансового планирования и связанные с ней научные выводы отвечают требованиям современности.

В последнее время наметилась общая тенденция к пересмотру системы общественных наук в связи с повышением роли планирования в обществе. В современной литературе по экономике и управлению обосновывается даже выделение в качестве самостоятельной науки планологии (планилогии). Право не может остаться в стороне от этой общей тенденции, отсюда как никогда актуальным становится исследование вопросов системы отраслей права, в частности поиск места правового регулирования государственного финансового планирования в системе финансового права РФ. Теоретический анализ государственного финансового планирования и его отражение в правовой действительности могут быть поставлены в ряд первоочередных задач финансово-правовой доктрины, и решение этой задачи продвигает науку финансового права на новый уровень систематизации знаний.

Все названные изменения правовой и социальной реальности, необходимость в осмыслении новых явлений и их отражении в системе науки финансового права обусловили актуальность настоящего диссертационного исследования и его значимость для науки финансового права.

Целью диссертационного исследования является разработка финансово-правовой концепции правового регулирования государственного

² Хабриева Т. Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки // Журнал рос. права. 2015. № 8. С. 5.

финансового планирования. Для достижения цели исследования поставлены следующие **задачи**:

- провести ретроспективный анализ правового регулирования плановых основ финансового хозяйства и государственного финансового планирования;

- определить современное значение государственного финансового планирования в финансово-правовой сфере при переходе к стратегическому планированию;

- выявить особенности всех элементов механизма правового регулирования государственного финансового планирования;

- разработать понятие финансово-плановых актов;

- систематизировать правоотношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования;

- проанализировать сложившуюся судебную практику, относящуюся к теме исследования;

- определить предмет нового института финансового права — института правового регулирования государственного финансового планирования;

- предложить новое научное содержание принципа плановости финансовой деятельности государства;

- рассмотреть взаимодействие принципа плановости финансовой деятельности государства с принципом ресурсного обеспечения стратегического планирования в условиях построения системы стратегического планирования в Российской Федерации.

Объектом исследования являются урегулированные правом общественные отношения, возникающие по поводу государственного финансового планирования, и их особенности в разных областях финансов.

Предмет исследования составили нормы финансового законодательства и законодательства о стратегическом планировании, практика Конституционного Суда РФ и решения других судов судебной системы РФ, зарубежное законодательство, доктринальные источники

финансового права, включая отечественные и зарубежные, официальные аналитические материалы и статистические данные.

Степень научной разработанности темы исследования.

Теоретическая база правовой науки и научные выводы, сделанные ранее, послужили основой для изучения реалий, возникших в рассматриваемой сфере. При этом необходимо принимать во внимание переход к стратегическому планированию и положения Федерального закона о стратегическом планировании, что создает совершенно новый контекст для научных изысканий.

В исследовании использовались актуальные разработки по вопросам государственного финансового планирования социальных наук — экономики, политологии, управления и социологии. Среди авторов, проводивших междисциплинарные исследования в сфере непосредственно государственного планирования, следует назвать Г.В. Атаманчука Е. П. Губина, В. М. Иванченко, С. А. Логвинова, И. Н. Маланыча, Б. А. Райзберга и др.

Исследуя взаимосвязь государственного финансового планирования с государственным планированием, а также его интеграцию в систему стратегического планирования в Российской Федерации, автор опирался на авторитетные труды правоведов советского периода. Государственное планирование с точки зрения разных отраслей права изучали И. Аснофф, Н. К. Байбаков, А. Г. Быков, О. С. Иоффе, А. К. Кравцов, О. Е. Кутафин, П. Н. Лебедев, А. Ф. Ноздрачев, А. С. Пашков, И. С. Самощенко, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева, Г. И. Хайдас.

Среди финансово-правовых исследований, касающихся темы диссертации, следует назвать труды Р. Е. Артюхина, К. С. Бельского, О. В. Болтиновой, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, А. Я. Капустина, Д. Л. Комягина, И. И. Кучерова, А. С. Матненко, А. Г. Пауля, Н. А. Поветкиной, И. В. Рукавишниковой, Н. А. Саттаровой, А. Д. Селюкова.

Методологическая основа исследования включает классические и современные методы научного познания. В процессе исследования были использованы общие, философские и специально-научные методы научного познания: диалектический, исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, формально-догматический, сравнительно-правовой, анализа и синтеза, обращения к пограничным отраслевым юридическим наукам и др. Комплексное применение разных методов познания было направлено на решение поставленных задач и достижение цели научной работы.

Специальные методы юридической науки, такие, например, как формально-юридический, послужили формированию последовательной правовой доктрины, определению понятий и исследованию сущности правовых явлений. Историко-правовой метод позволил провести ретроспективный анализ правового регулирования государственного финансового планирования и проследить путь его развития. С помощью сравнительно-правового метода удалось не только проанализировать действующее правовое регулирование в России, но и провести его сравнение с зарубежными аналогами, выявить тенденции дальнейшего развития правового регулирования, а также выдвинуть предложения по совершенствованию финансового законодательства РФ с учетом опыта зарубежных государств.

Теоретическую основу исследования составили работы ведущих отечественных и зарубежных ученых в области теории права и государства, финансового и других отраслей права.

В работе использованы труды и выводы ученых по общей теории права и государства: С. С. Алексеева, А. Г. Братко, С. Н. Братуся, С. М. Берцинского, А. М. Васильева, А. Б. Венгерова, О. С. Иоффе, Д. А. Керимова, С. Ф. Кечекьяна, О. А. Красавчикова, В. В. Лазарева, В. И. Лафитского, А. В. Малько, Г. В. Мальцева, М. Н. Марченко, Н. И. Матузова, П. Е. Недбайло, В. С. Нерсисянца, В. Н. Протасова,

В. А. Рыбакова, И. С. Самощенко, В. М. Сырых, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, Р. О. Халфиной, О. И. Цыбулевской, Г. Ф. Шершеневича, Л. С. Явича и др.

Ряд выводов настоящей работы был сформулирован на основе изучения достижений исследователей наиболее близко примыкающей к финансовому праву отрасли правовой науки — административно-правовой науки: А. П. Алехина, Д. Н. Бахраха, И. Л. Бачило, К. С. Бельского, А. Ф. Васильевой, А. М. Воронова, Е. В. Гриценко, К. В. Давыдова, А. В. Демина, В. В. Денисенко, А. С. Дугенца, С. М. Зырянова, А. А. Кармолицкого, Ю. М. Козлова, В. В. Лазарева, М. В. Лапиной, Н. В. Макарейко, Л. А. Мицкевич, А. Ф. Ноздрачева, Д. М. Овсянко, Н. И. Побежимовой, Л. Л. Попова, М. А. Рыльской, Ю. Н. Старилова, М. С. Студеникиной, Э. В. Талапиной, Ю. А. Тихомирова, Н. Ю. Хаманевой, А. М. Цирина, А. П. Шергина, Ц. А. Ямпольской и др.

Выводы диссертации основаны на изучении теории финансово-правовой науки рубежа XIX–XX вв. В теоретическую базу исследования вошли труды М. М. Агаркова, М. И. Боголепова, Г. Жеза, С. Е. Каменицера, И. П. Карадже-Искрова, В. А. Лебедева, И. Х. Озерова, И. Ю. Патлаевского, Е. А. Ровинского, В. Н. Твердохлебова, М. И. Фридмана, Р. О. Халфиной, А. И. Худякова, А. М. Черепяхина и других авторов.

Исследованы труды по теории и прикладным аспектам финансового права современных российских ученых: Н. М. Артемова, Р. Е. Артюхина, Е. М. Ашмариной, К. С. Бельского, О. В. Болтиновой, Д. В. Винницкого, Л. К. Вороновой, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, А. Г. Гузнова, М. А. Гурвича, В. И. Гуреева, Л. Н. Древаль, О. О. Журавлевой, С. В. Запольского, М. Ф. Ивлиевой, Н. М. Казанцева, М. В. Карасевой, М. Н. Кобзарь-Фроловой, А. Н. Козырина, Д. Л. Комягина, Т. В. Конюховой, Ю. А. Крохиной, Н. А. Куфаковой, И. И. Кучерова, А. М. Лаврова, И. В. Левакина, Ю. В. Ледневой, Т. Г. Нестеренко, О. А. Ногиной, С. В. Овсянникова, Н. В. Омелехиной, Е. Н. Пастушенко, А. Г. Пауля,

С. Г. Пепеляева, Г. В. Петровой, Х. В. Пешковой, М. И. Пискотина, Н. А. Поветкиной, Е. В. Покачаловой, М. Б. Разгильдиевой, Е. А. Ровинского, Т. Э. Рождественской, И. В. Рукавишниковой, Н. А. Саттаровой, А. Д. Селюкова, Ю. Л. Смирниковой, Э. Д. Соколовой, С. В. Степашина, Е. В. Тарибо, И. А. Хавановой, Н. И. Химичевой, А. И. Худякова, И. А. Цинделиани, С. Д. Цыпкина, С. М. Шахрая, Н. А. Шевелевой, Р. А. Шепенко, С. О. Шохина, А. А. Ялбулганова и др.

В работе использованы труды зарубежных авторов: П. М. Годме, Р. Давида, Л. Б. Хвана, Р. Craig, R. Duxbury, W. Hoppe, M. Imboden, P. Joyce, K. Obermayer, F. Ossenbühl, S. Reckziegel, A. Shick и др.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации³ (далее — Конституция), федеральные законы, в том числе Федеральный закон о стратегическом планировании, и иные нормы законодательства РФ, регулирующие государственное финансовое планирование, постановления Правительства РФ и нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, акты Центрального банка РФ (Банка России), законодательные и подзаконные акты субъектов РФ и иные акты, имеющие прямое или опосредованное отношение к проблемам государственного финансового планирования. В нормативную базу исследования вошли также нормативные акты иностранных государств.

Эмпирической базой исследования стали аналитические и статистические данные различных организаций (Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ), судебная практика, обобщения практической деятельности, материалы судебных дел.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что впервые в российской юридической науке разработана комплексная, последовательная концепция правового регулирования государственного финансового планирования. Принципиально новым является придание

³ См.: Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Рос. газ. 1993. 25 дек.

государственному финансовому планированию наряду с иными аспектами значения метода управления публичными финансами, что позволило выявить устойчивые закономерности правового регулирования в разных сферах финансов.

Исследование позволило расширить предмет финансового права за счет включения в него урегулированных правом общественных отношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования в различных сферах финансов. Система финансового права пополнилась новым институтом — институтом государственного финансового планирования, объединяющим устойчивую группу соответствующих однотипных общественных отношений. Наука финансового права обогатилась в связи с появлением данного института согласованными научными воззрениями, концепциями и трудами по этой тематике. Указанный институт — недостающее звено в системе финансового права, связывающее воедино банковское, бюджетное право и государственные расходы.

С учетом выдвигаемых современностью требований к научному прогрессу в области права обновлены такие понятия финансово-правовой науки, как «принцип плановости финансовой деятельности государства», «программно-целевой подход», и разработаны новые, восполняющие пробелы в понятийном аппарате финансового права, — «финансово-плановые акты», «относительные финансовые правоотношения» и «абсолютные финансовые правоотношения».

Свое яркое отражение научная новизна исследования находит в **положениях, выносимых на защиту.**

1. Разработана концепция правового регулирования государственного финансового планирования, которая представляет собой структурированное научное знание, включающее научные воззрения, анализ и обобщение исторических форм регулирования, принципы и иные научные положения,

создающие целостное научное представление о правовом регулировании государственного финансового планирования.

Основой структуры доктрины является теоретико-правовая категория механизма правового регулирования, в соответствии с теоретической конструкцией которой выявлены общие закономерности развития, специфика и взаимосвязи финансово-плановых актов, правоотношений и правоприменения в правовом регулировании государственного финансового планирования.

В рамках концепции правового регулирования определено значение государственного финансового планирования в контексте современного стратегического планирования как метода управления публичными финансами «из будущего в настоящее», осуществляемого на основе целеполагания в пределах временных, ресурсных, пространственных и иных ограничений (горизонта планирования). В этом значении государственное планирование является составляющей государственного управления как процесса достижения целей и решения задач государства через субъекты управления. Государственное финансовое планирование осуществляется во всех сферах финансов и интегрируется в систему стратегического планирования в Российской Федерации.

Разработка целостной доктрины правового регулирования государственного финансового планирования позволяет систематизировать и дать оценку уже сложившимся явлениям правовой действительности, а также обозначить вектор дальнейшего развития правового регулирования государственного финансового планирования в Российской Федерации.

2. В ходе исследования исторического генезиса правового регулирования (от формализации отдельных плановых начал в финансовом хозяйстве к законодательным основам государственного финансового планирования) выявлены тенденции правового регулирования государственного финансового планирования, которые обусловили его современное состояние.

Государственное финансовое планирование прошло путь от спорадических норм к системе положений законодательства о планировании государственных финансов; от секретных документов, содержащих констатацию государственных финансовых операций в виде относительно достоверного баланса, к публикуемым финансово-плановым актам с управляющим воздействием на все сферы публичных финансов.

Выявлена тенденция развития правового регулирования государственного финансового планирования от полностью автономного правового регулирования (независимо от социально-экономического, территориального и иных видов планирования) к законодательно оформленной интеграции государственного финансового планирования в систему стратегического планирования в Российской Федерации.

3. В целях определения места в системе российского права совокупности взаимосвязанных норм о сложившихся одностипных общественных отношениях по поводу государственного финансового планирования предлагается обособить их в новый институт финансового права — институт государственного финансового планирования. Предмет института государственного финансового планирования — взаимосвязанные нормы права, регулирующие конкретную устойчивую группу общественных отношений, которые складываются по поводу государственного финансового планирования для своевременного ресурсного обеспечения функционирования государства и целей стратегического планирования в Российской Федерации.

4. С целью повышения уровня истинности научного отражения правовой действительности в теории финансового права предлагается дополнить систему науки финансового права институтом государственного финансового планирования, формирующимся из согласованных научных взглядов и воззрений, концепций и научных трудов.

Дополнение системы финансового права институтом государственного финансового планирования восполняет пробел в системе науки финансового

права и открывает возможности для выявления общих закономерностей правового регулирования для совершенствования нормотворчества и правоприменительной практики.

5. В результате ретроспективного анализа развития финансового законодательства выявлены подходы, которые могут быть положены в основу правового регулирования государственного финансового планирования: программно-целевой подход (основанный на целеполагании); нормативный подход (основанный на заданных параметрах).

Формирование полноценного научного представления о правовой действительности в динамике предполагает, что в теории финансового права необходимо рассматривать как доминирующий в современном законодательстве программно-целевой подход, так и нормативный подход, воплощенный в ранее действовавших государственных социальных стандартах.

6. В развитие научной доктрины правового регулирования государственного финансового планирования предложено новое научное содержание принципа плановости финансовой деятельности, который распространяется на организационные и организационно-имущественные аспекты финансовой деятельности государства.

Авторское научное представление о принципе плановости финансовой деятельности включает внутренний аспект, ограниченный рамками правового регулирования финансовой деятельности государства, и внешний аспект, интегрирующий правовое регулирование государственного финансового планирования и финансовую деятельность государства в систему стратегического планирования в Российской Федерации.

Принцип плановости финансовой деятельности с точки зрения внутреннего аспекта предполагает точное исполнение запланированного в финансово-плановых актах, а это означает, что недопустимо как недостижение плановых показателей, так и их превышение. Допустимыми и желательными с точки зрения адаптации к изменившимся условиям являются

только объективно обоснованные отклонения, соответствующие целям государственного финансового планирования.

Внешний аспект принципа плановости финансовой деятельности означает, что цели государственного финансового планирования подчиняются целям стратегического планирования в Российской Федерации, соответственно, финансово-плановые акты должны рассматриваться в контексте системы стратегического планирования в Российской Федерации.

7. С учетом созданной системы научных представлений о правовом регулировании государственного финансового планирования и нового научного содержания принципа плановости финансовой деятельности внесено предложение интегрировать государственное финансовое планирование в систему стратегического планирования в том числе на базе координации принципа плановости финансовой деятельности государства и принципа ресурсной обеспеченности стратегического планирования в Российской Федерации, который предполагает определение источников финансового и иного ресурсного обеспечения стратегического планирования.

8. Теория финансового права дополнена авторским определением понятия финансово-плановых актов.

Финансово-плановые акты — это правовые акты, которые содержат показатели, стратегические цели и иные предписания, связанные с финансовым планированием и формирующие целостное представление о предмете регулирования (финансовой системе, бюджетной системе, состоянии финансов в определенной сфере государственной политики и т. д.) в будущем.

Будучи целостными актами, финансово-плановые акты могут изменяться, дополняться или отменяться только с учетом всего их содержания. Предписания таких актов не могут быть оспорены в судебном порядке каждое в отдельности. Финансово-плановые акты могут содержать только те предписания, которые связаны с государственным финансовым планированием.

С целью выявления общих черт и особенностей финансово-плановых актов в разных сферах финансов предлагается классифицировать их по сфере целеполагания: финансово-плановые акты в бюджетно-налоговой сфере; финансово-плановые акты в сфере государственных расходов; финансово-плановые акты в сфере финансового рынка.

9. Проведены оценка и систематизация правоотношений по поводу применения метода государственного финансового планирования. Доказано, что правоотношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования, относятся к предмету финансового права.

Правоотношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования, являются организационными финансовыми правоотношениями (правоотношениями первого порядка), которые предшествуют и создают основу для организационно-имущественных финансовых правоотношений, возникающих по поводу собирания, распределения и использования денежных средств (правоотношений второго порядка).

Установлено, что правоотношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования, бывают относительными и абсолютными. Правоотношения по поводу государственного финансового планирования возникают в разных сферах финансов. Субъектами относительных правоотношений являются уполномоченные органы власти, а также экспертные организации, участвующие в них в связи с разработкой сценариев, экспертной оценкой последствий финансово-плановых актов. Субъектами абсолютных правоотношений выступают государство и неограниченный круг лиц.

Предлагается создать орган или организацию для экспертного сопровождения государственного финансового планирования — совет по государственному финансовому планированию, законодательно наделив его независимым статусом. Предложение может быть реализовано путем

принятия отдельного федерального закона или внесения дополнений в существующий Федеральный закон о стратегическом планировании.

10. С целью совершенствования правоприменительной практики обосновано, что суды могут применять финансово-плановые акты для оценки всех нормативных и индивидуальных актов, изданных на их основе, а также для оценки действий государства и лиц, вступающих в организационно-имущественные финансовые правоотношения.

Научно установлено, что финансово-плановые акты могут оцениваться судами на предмет соответствия Конституции и законодательству на основе сформулированных Конституционным Судом РФ принципов соразмерности и поддержания доверия граждан к действиям государства с учетом широкой дискреции органов исполнительной и законодательной власти в финансовой сфере.

11. Установлено, что общие закономерности, входящие в доктрину правового регулирования государственного финансового планирования, применимы к бюджетной сфере. Сделан вывод, что закон (акт) о бюджете как финансово-плановый акт является целостным нормативным актом, неделимым на индивидуальные предписания. Научно обосновано, что закон (акт) о бюджете не может включать предписания, не связанные с государственным финансовым планированием.

С целью совершенствования организационно-правовой основы правоотношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования в бюджетной сфере, внесено предложение создать имеющую законодательно гарантированный независимый статус экспертную организацию, обеспечивающую экспертное сопровождение бюджетного планирования, или наделить независимым статусом на основе Федерального закона о стратегическом планировании уже существующую организацию (орган).

12. Обосновано, что доктрина правового регулирования государственного финансового планирования применима к сфере государственных расходов.

Государственные программы отнесены к финансово-плановым актам, и определено, что государственные программы разделяют все особенности финансово-плановых актов. Сделан значимый для правового регулирования государственных программ вывод, что они не могут содержать предписания, не связанные с государственным финансовым планированием.

13. Установлено, что общие закономерности доктрины правового регулирования государственного финансового планирования действуют в сфере финансового рынка, хотя объем правового регулирования государственного финансового планирования в данной сфере ограничен по сравнению с другими секторами финансов и уступает место иным инструментам регулирования (политика, экономика) в силу необходимости оперативного управляющего воздействия. Идентифицированы финансово-плановые акты в механизме правового регулирования государственного планирования на финансовом рынке.

Координация целей Банка России с целями стратегического планирования, а также придание Банку России статуса участника стратегического планирования в Российской Федерации в законодательстве РФ создают нормативную основу для интеграции государственного финансового планирования на финансовом рынке в систему стратегического планирования в Российской Федерации.

Теоретическая значимость исследования заключается в развитии теории финансового права и расширении его предмета за счет комплекса однородных отношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования, урегулированных правом.

Теория финансового права пополняется новой концепцией — концепцией правового регулирования государственного финансового планирования, отражающей в науке современные правовые явления и

устанавливающей связи между теоретическими категориями. Доктрина правового регулирования государственного финансового планирования обогащает научно-понятийный аппарат теории финансового права понятиями финансово-плановых актов, относительных и абсолютных правоотношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования, и т. д.

Развивая теорию финансового права, автор выявляет общие закономерности и особенности применения метода государственного финансового планирования в разных областях финансов.

В предмет финансового права включаются отношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования, а в систему финансово-правовой науки — институт государственного финансового планирования, что позволяет автору углублять теоретические исследования этой группы отношений, применяя общие закономерности. Настоящей диссертационной работой открывается целое направление развития финансово-правовой мысли. Институт государственного финансового планирования дает базу для дальнейших исследований взаимосвязей между подотраслями и институтами финансового права, для совершенствования правового регулирования государственного финансового планирования, интеграции государственного финансового планирования в систему стратегического планирования в Российской Федерации.

Практическая значимость исследования определяется применением выводов, сделанных в диссертации. Авторская целостная концепция правового регулирования государственного финансового планирования может быть использована в нормотворческой работе по совершенствованию финансового законодательства и законодательства о стратегическом планировании в Российской Федерации, а именно в части совершенствования норм о финансово-плановых актах, регулирования экспертной поддержки государственного финансового планирования.

В своем исследовании автор поддерживает научную концепцию принятия федерального закона о нормативных актах, предложенную Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Представляется, научные выводы о правовой природе финансово-плановых актов, систематизация правоотношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования, будут востребованы в практике судов, в том числе Конституционного Суда РФ, контрольно-счетных органов.

Диссертационное исследование дополняет содержание финансового права как учебной дисциплины системными знаниями о государственном финансовом планировании и его связи с государственным стратегическим планированием, а также о правовой природе бюджетов, программных документов Банка России, государственных программ.

Концепция правового регулирования государственного финансового планирования имеет большой потенциал для ее использования в процессе преподавания учебных дисциплин, создания базовых учебных курсов по финансовому и бюджетному праву, специальных магистерских программ, проведения научно-исследовательских исследований аспирантами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на расширенном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Теоретические положения диссертации, выводы и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, монографиях, учебниках, учебных и научно-практических пособиях, статьях в сборниках материалов различных конференций.

Основные теоретические положения и выводы диссертаций использовались:

- в ходе преподавания курсов бюджетного права и финансового права в Финансовом университете при Правительстве РФ (г. Москва), преподавания авторского курса в рамках совместной международной образовательной программы факультета права Московской высшей школы социальных и экономических наук и Манчестерского университета (Великобритания);

- в докладе на секции публичного права ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ на тему: «Федеральный закон “О стратегическом планировании в Российской Федерации” — новый этап в развитии государственного финансового планирования в Российской Федерации»;

- в докладах и выступлениях на различных конференциях (форумах), среди которых: Евразийский антикоррупционный форум (г. Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 25 апреля 2018 г.); Международная межвузовская научно-практическая конференция «Совершенствование бюджетного права как средство интенсификации общественного производства» (г. Москва, Институт государства и права Российской академии наук и Институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы, 7–8 декабря 2017 г.); Международная научно-практическая конференция «Финансовое право в XXI веке: современное состояние и перспективы развития» (г. Москва, Российский государственный университет правосудия, 30 ноября — 1 декабря 2017 г.); Международная научно-практическая конференция «Административные процедуры: мировые и региональные тенденции (сравнительно-правовой аспект)» (г. Новосибирск, Новосибирский институт (филиал) Томского государственного университета, 7–8 апреля 2015 г.); VII Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» (г. Москва, Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина,

26–27 ноября 2014 г.); Международная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы административного и информационного права» (г. Москва, Финансовый университет при Правительстве РФ, 12 апреля 2013 г.); II Ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция «Право и Бизнес: правовое обеспечение благоприятного предпринимательского климата в Российской Федерации», посвященная 75-летию со дня рождения профессора А. Г. Быкова (г. Москва, Российская академия юридических наук и Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, 7 июня 2013 г.); Первая Всероссийская научно-практическая онлайн-конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Современные правовые проблемы административного судопроизводства и административного процесса» (г. Новосибирск, Новосибирский юридический институт (филиал) Томского государственного университета, 9–10 апреля 2014 г.); VI Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Государство в меняющемся мире» (г. Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ при поддержке Администрации Президента РФ, 26–28 мая 2011 г.); Конференция — 7-й Трансатлантический диалог «Стратегическое управление в публичных организациях» (г. Ньюарк, Ратгерский университет — Государственный университет штата Нью Джерси (США), 23–25 июня 2011 г.); Кудрявцевские чтения: «Государственный и общественный контроль в Российской Федерации: состояние и перспективы развития» (г. Москва, Институт государства и права Российской академии наук, 12 мая 2010 г.).

Положения диссертации апробированы при выполнении научно-исследовательских работ в рамках научной деятельности соискателя в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, четырех глав, включающих 14 параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, показывается степень научной разработанности темы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, раскрываются методологическая и теоретическая основы, нормативная и эмпирическая базы исследования, формулируются основные положения, выносимые автором на защиту, приводятся сведения о степени достоверности и апробации результатов, а также о структуре исследования.

Первая глава «Эволюция государственного финансового планирования как социального явления» включает в себя три параграфа, в которых показано историческое развитие финансового планирования — от отдельных плановых начал финансового хозяйства к государственному финансовому планированию в системе стратегического планирования, определено место государственного финансового планирования в современном мире с учетом достижений социальных наук, а также выявлены значимые для правового регулирования элементы управляющего воздействия государственного финансового планирования.

Параграф 1.1 «Этапы исторического развития государственного финансового планирования» посвящен исторической ретроспективе государственного финансового планирования. Долгое время централизованные фонды государств носили частноправовой характер и существовали как финансы главы государства. Плановые начала в финансовом хозяйстве имели эпизодический и бессистемный характер. Начало формирования бюджетного дела, по самым смелым оценкам, относится к середине XVII в. Однако, рассуждая о том времени, можно говорить лишь о констатации фактического состояния дел в финансах, но не о бюджете как документе, управляющем финансами. Приемы расчетов на будущее (прогнозы доходов с опорой на экономические показатели) и

управление расходами появились значительно позже. Только к началу XX в. бюджет приобрел современные черты и стал воплощением планирования доходов и расходов на будущий год. До XX в. в России государственный бюджет относился к государственной тайне и только после появления представительных органов власти он стал открытым, что существенно повысило его значение для управления экономикой. Если зарождение государственного финансового планирования произошло в XVII в., то плановые начала в экономике стали обсуждаться только в конце XIX — начале XX в. На протяжении всего XX века государственное финансовое планирование и планирование в других социальных сферах (социально-экономическое, территориальное и др.) развивались автономно, лишь в начале XXI в. появились идеи о формировании системы планирования, которые были реализованы в законодательстве РФ. Отмечается, что в советский период государственное планирование рассматривалось как основа государственного строя. Государственное планирование относилось к конституционному и в меньшей степени к административному праву. Государственное планирование рассматривалось как особая категория, существующая за пределами управления, как функция управления, а также в отдельных трудах как метод управления. Во время перестройки и в постперестроечный период планирование приобрело идеологическую окраску и о нем не упоминалось практически ни в одной из отраслей права. Снижение исследовательского интереса к государственному планированию наблюдалось вплоть до приоритетных национальных проектов начала XXI в.

В параграфе 1.2 «Государственное финансовое планирование как метод управления финансами на современном этапе» продемонстрированы качественные изменения планирования как управленческой категории. В течение XX в. как в частной, так и в публичной сфере планирование эволюционировало от планирования текущих внутренних процессов в организации, где планирование направлено вовнутрь организации, к планированию с учетом внешних факторов (экономических, социально-

политических, научно-технических), а также от планирования текущей деятельности к долгосрочному планированию, а от долгосрочного планирования к стратегическому планированию. Перечисленные качественные изменения относятся к планированию во всех областях: в частной сфере и в публичном управлении, в управлении социально-экономическими процессами и управлении финансами. В контексте стратегического планирования государственное финансовое планирование приобретает значение метода управления финансами. При этом планирование сохраняет свое значение как функция управления, а также по-прежнему может рассматриваться как процесс целеполагания, прогнозирования, программирования и мониторинга. Автор рассматривает соотношение понятий «финансовая деятельность государства» и «управление финансами» и делает вывод, что государственное финансовое планирование является составляющей управления финансами и охватывает организационные правоотношения. Исследованы программно-целевой и нормативный подходы к государственному финансовому планированию. Нормативный подход применялся в России в государственном финансовом планировании в 1990-х — начале 2000-х гг. в виде государственных социальных стандартов. С начала 2000-х гг. доминирующим подходом к государственному финансовому планированию стал программно-целевой подход. Независимо от предпочтений законодателя в разное время доктрина финансового права должна включать оба подхода и пополняться новыми.

Параграф 1.3 «Факторы управляющего воздействия государственного финансового планирования на общественные отношения» углубляет научное исследование государственного финансового планирования как метода управления финансами, обращаясь к достижениям других социальных наук — экономики и управления. Государственное финансовое планирование в стратегической парадигме управляет социальными процессами «из будущего в настоящее» с учетом будущих рисков, которые могут быть неизвестны на момент принятия планового решения. Экономическая наука и

наука управления указывают на два наиболее важных фактора управленческого воздействия стратегического планирования — целеполагание и горизонт планирования. Содержание правового регулирования должно отражать оба этих фактора, в противном случае государственное финансовое планирование как метод управления финансами не может быть реализован в законодательстве и не оказывает управляющего воздействия на общественные отношения.

Вторая глава «Доктринальные положения о механизме правового регулирования государственного финансового планирования» выстраивает структуру концепции правового регулирования государственного финансового планирования на основе теоретико-правовой категории механизма правового регулирования и его элементов, уделяя особое внимание особенностям последних, а именно финансово-плановым актам, правоотношениям и правоприменению.

Параграф 2.1 «Понятие и значение механизма правового регулирования государственного финансового планирования» показывает соотношение правового регулирования с политикой и экономикой. Объем правового регулирования для разных областей финансов неодинаков. Законодательная практика выработала наибольшее количество норм права для бюджетной сферы, кроме того, объем правового регулирования здесь самый значительный по сравнению с другими сферами финансов. Планирование государственных доходов поглощается бюджетным планированием. В сфере государственных расходов правовое регулирование государственного финансового планирования занимает ведущее место по сравнению с экономикой и политикой. В сфере финансового рынка объем правового регулирования сокращается и предпочтение отдается политическим и экономическим инструментам регулирования, что объясняется необходимостью оперативного реагирования на изменяющуюся ситуацию. Особо подчеркивается, что, применяя государственное финансовое планирование в управлении финансами, государство не может обойтись

только политическими и экономическими инструментами, и механизм правового регулирования необходим во всех сферах финансов.

Параграф 2.2 «Правовая природа финансово-плановых актов» посвящен раскрытию специфики финансово-плановых актов как элемента механизма правового регулирования государственного финансового планирования, для чего автором исследуется их правовая природа. Финансово-плановые акты чаще всего содержат цели и показатели, неделимое единство которых создает представление о предмете регулирования (финансовая система, бюджетная система, определенное направление финансирования государственной политики и т. д.) в будущем. Финансово-плановые акты как неделимое единство носят нормативный характер. Финансово-плановые акты не могут рассматриваться как набор индивидуальных предписаний. Соответственно, изменения и дополнения должны вноситься в финансово-плановые акты только с учетом целостности их содержания. Единство содержания финансово-планового акта предопределяет, что в нем не могут содержаться предписания, не касающиеся государственного финансового планирования (как, например, полномочия государственных органов). Финансово-плановые акты создают особый уровень регулирования, и в развитие этих актов издаются индивидуальные и нормативные акты второго порядка, в которых регулируются имущественные аспекты собирания, использования и распределения денежных средств.

В параграфе 2.3 «Правоотношения в механизме правового регулирования государственного финансового планирования» автор диссертации обращается к рассмотрению специфики правоотношений по поводу управления финансами посредством государственного финансового планирования. Отмечается, что во всех финансовых правоотношениях и правоотношениях, складывающихся по поводу государственного финансового планирования, ведущим является публичный интерес. Финансовые правоотношения имеют имущественный и организационный элементы. Правоотношения по поводу государственного финансового

планирования складываются в рамках управления финансами и, как и управление финансами, входят в предмет финансового права. Данные правоотношения относятся к организационным.

Правоотношения по поводу государственного финансового планирования складываются между уполномоченными органами, а также между уполномоченными органами и экспертами. Отмечается, что в настоящее время в России экспертное сопровождение государственного финансового планирования недостаточно развито. Полноценные правоотношения по поводу государственного финансового планирования могут складываться при наличии полностью независимого экспертного органа. Аналогичные органы существуют в зарубежной практике: в Италии — Национальный совет экономики и труда, независимый статус которого закреплен конституционно, в Нидерландах — голландские бюро планирования, независимость которых гарантирована законом, и т. д.

Правоотношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования между уполномоченными органами и экспертным органом, являются относительными. Наряду с этими правоотношениями автор выявляет абсолютные правоотношения, которые складываются между государством и неограниченным кругом лиц на основе финансово-плановых актов.

Параграф 2.4 «Правоприменение в механизме правового регулирования государственного финансового планирования» демонстрирует примеры применения финансово-плановых актов в судебной практике. На сегодня в финансово-правовой науке сформировалось понятие «финансово-правовой спор». К финансово-правовым спорам следует относить споры по поводу государственного финансового планирования, в том числе оспаривание плановых актов. При этом необходимо принимать во внимание ведущую роль публичного интереса в финансово-правовых отношениях, а также обоснованную позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой федеральный

законодатель, осуществляя финансовое регулирование, имеет широкие дискреционные полномочия в выборе правовых средств.

Законодатель, принимая финансово-плановые акты, ограничен целями и задачами единой финансовой политики. Важную роль в правоприменении в сфере государственного финансового планирования играют принципы, сформулированные Конституционным Судом РФ на основе Конституции. К таким принципам прежде всего относятся принцип соразмерности и принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства.

В **третьей главе** «Государственное финансовое планирование как институт финансового права» решается вопрос отражения сформировавшейся устойчивой группы урегулированных правом общественных отношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования, в системе отрасли финансового права и науке финансового права, а также предлагаются инструменты финансового права, обеспечивающие интеграцию государственного финансового планирования в систему стратегического планирования в Российской Федерации.

В параграфе 3.1 «Значение теории правового регулирования государственного финансового планирования для развития финансового права» осуществляется поиск места планирования в социальных науках. В современных исследованиях появилась тенденция к созданию специальной науки — планологии (планилогии), объединяющей все достижения социальных наук для исследования планирования в разных областях жизни. Учитывая эту тенденцию, автор уделяет немалое внимание аргументам в пользу того, что правовые аспекты планирования по-прежнему остаются в сфере права, сохраняя свою структуру. Существующая в России система права в ее традиционном виде может отразить всю правовую действительность, связанную с планированием, не создавая специальной отрасли «планового права». В частности, государственное финансовое планирование может быть отражено в системе финансового права. Указывается на значение юридической науки не только в создании научной

основы для правового регулирования государственного финансового планирования и обеспечения долговечности этих норм, но и на ее значение как составляющей социального регулирования, включающей принципы и подходы толкования законодательства.

В параграфе 3.2 «Институт государственного финансового планирования в системе отрасли финансового права и в системе науки финансового права» определяется место уже сформировавшегося механизма правового регулирования государственного финансового планирования в правовой действительности России и в системе российского права.

В ряде исследований отмечается, что институты финансового права появляются вслед за институтами финансов. Государственное финансовое планирование как институт финансов сформировалось уже давно, но до настоящего времени никак не отражено в финансовом праве. Сформировавшаяся особая группа финансово-плановых актов, правоотношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования, и нормы, их регулирующие, решения судов в этой области также не могут оставаться вне системы финансового права. Необходимо устранить пробел и включить в систему финансового права институт государственного финансового планирования, включающий устойчивую группу урегулированных правом отношений, возникающих по поводу государственного финансового планирования.

Чтобы влиять на развитие правового регулирования, наука должна наиболее полно отражать правовую действительность и задавать направление развития научных исследований. Совершенно обоснованно включить урегулированные правом отношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования, в предмет финансового права. Представляется, что данные отношения обладают единством и могут быть обособлены в институт отрасли финансового права с отражением этого института в науке финансового права.

В параграфе 3.3 «Значение теории правового регулирования государственного финансового планирования для формирования системы стратегического планирования в Российской Федерации» приводятся примеры теоретических связей и научных принципов, которые непосредственно влияют на развитие законодательства о государственном финансовом планировании. Предложено и раскрыто новое финансово-правовое содержание принципа плановости финансовой деятельности государства, а также его значение в координации с принципом ресурсной обеспеченности государственного планирования для построения системы стратегического планирования в Российской Федерации. Если ранее принцип плановости финансовой деятельности государства имел только внутренний аспект, то исследование государственного финансового планирования в контексте системы стратегического планирования в Российской Федерации обнаруживает внешний аспект — связь государственного финансового планирования с планированием в других социальных областях.

Принцип плановости финансовой деятельности государства следует рассматривать в корреляции с принципом ресурсной обеспеченности стратегического планирования в Российской Федерации.

Четвертая глава «Правовое регулирование государственного финансового планирования в отдельных сферах финансов» демонстрирует, как доктринальные выводы об общих закономерностях, воззрения, составляющие концепцию правового регулирования государственного финансового планирования, применяются и адаптируются в разных сферах финансов, а также исследуются особенности элементов механизма правового регулирования в каждой из этих сфер финансов.

В параграфе 4.1 «Правовое регулирование государственного бюджетного планирования» содержится исследование наиболее полно сформированной и устойчивой группы урегулированных правом отношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования, — отношений в бюджетной сфере. Показано, какое значение имеют

целеполагание и горизонт планирования в законодательстве о бюджете. Исследована правовая природа бюджета как финансово-планового акта. Закон о бюджете является целостным финансово-плановым актом, который имеет нормативно-правовое значение как целое и создает собственный уровень регулирования. Автор не согласен с теми исследователями, которые считают закон о бюджете набором индивидуальных предписаний. Правоотношения, возникающие по поводу государственного финансового планирования в бюджетной сфере, включают относительные правоотношения — между органами власти в рамках бюджетного процесса. В настоящее время существует проблема экспертного сопровождения бюджетного планирования, поскольку не создан специальный экспертный орган с независимым статусом, который мог бы давать экспертные оценки и независимые сценарии, возможно, даже альтернативы проекта закона о бюджете. Абсолютные правоотношения складываются между государством и неограниченным кругом лиц, которые принимают свои решения, исходя из опубликованных актов о бюджетах всех уровней. Автором приводятся примеры из судебной практики о том, как применяются законы (акты) о бюджетах, а также примеры судебного контроля за законами (актами) о бюджетах. Поднята проблема субъектов, которые могут предъявлять иски, связанные с государственным финансовым планированием в бюджетной сфере.

В параграфе 4.2 «Правовое регулирование государственного финансового планирования в сфере государственных доходов» объясняется, что сфера государственных доходов тесно примыкает и даже сливается с бюджетной сферой, поэтому правовое регулирование государственного финансового планирования в бюджетной сфере включает практически все аспекты планирования доходов. Такой подход обусловлен бюджетным устройством Российской Федерации, которым предусмотрен единый акт о бюджете. В целях обеспечения сбалансированности бюджетов в 2017 г. три документа — основные направления налоговой политики, основные

направления таможенно-тарифной политики и основные направления бюджетной политики — были объединены в единый документ — основные направления налоговой, бюджетной и таможенно-тарифной политики, что также свидетельствует о тенденции к дальнейшему слиянию государственного финансового планирования доходов с бюджетным планированием.

Отмечается, что переход на стратегическое планирование мало сказался на сфере государственных доходов, поскольку целеполагание здесь имеет второстепенное значение. Научное понимание принципа единства кассы не позволяет увязывать определенные доходы с отдельными целями. Соответственно, стратегическое планирование на основе целеполагания и горизонта планирования малоприменимо в сфере государственных доходов.

Параграф 4.3 «Правовое регулирование государственного финансового планирования в сфере государственных расходов» посвящен особенностям правового регулирования в соответствующей сфере. В сфере государственных расходов объем правового регулирования значителен, но меньше, чем в бюджетной сфере, и дополняется политико-правовыми и экономическими инструментами. В рассматриваемой сфере целеполагание и горизонт планирования воплощены в правовом регулировании целевых и государственных программ, которые относятся к финансово-плановым актам. В силу особенностей программ как финансово-плановых актов в них не могут включаться положения, не связанные с государственным финансовым планированием (полномочия, ответственность за неисполнение конкретной программы и т. д.). В механизме правового регулирования государственного финансового планирования в сфере государственных расходов сформировались правоотношения и правоприменение. Приводятся примеры из судебной практики.

В параграфе 4.4 «Правовое регулирование государственного финансового планирования в сфере финансовых рынков» продемонстрировано, что в названной сфере правовое регулирование играет

менее значимую роль, чем в бюджетной сфере и в сфере государственных расходов. Предпочтение здесь отдается политическим и экономическим средствам регулирования, что объясняется необходимостью оперативного регулирования. В этой сфере, как и в иных областях финансов, просматривается применение целеполагания и горизонта планирования для обеспечения управляющего воздействия государственного финансового планирования. В указанной сфере к финансово-плановым актам относится ежегодно принимаемый документ Банка России — основные направления денежно-кредитной политики. Автором рассматриваются правоотношения, складывающиеся между Банком России и уполномоченными органами власти по поводу принятия финансово-планового акта. Выявлены абсолютные отношения между Банком России и кредитными организациями, возникающие на основе принимаемого Банком России финансово-планового документа.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы, излагаются предложения по совершенствованию действующего законодательства, а также даются определенные направления дальнейшего развития науки на основе сделанных выводов.

Автором опубликовано более 70 научных и учебных трудов, из них по теме диссертационного исследования 50 (общим объемом более 40 п. л.):

Монографии, учебники, научно-практические и учебные пособия

1. Обеспечение финансовой безопасности как цель стратегического планирования в Российской Федерации / Е. В. Кудряшова // Институты финансовой безопасности : монография / И. И. Кучеров [и др.] ; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : ИНФРА-М : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017. — Гл. 1, § 2. — 1,5 п. л.

2. Современное состояние правового регулирования финансовой безопасности / Е. В. Кудряшова // Институты финансовой безопасности : монография / И. И. Кучеров [и др.] ; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : ИНФРА-М : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017. — Гл. 1, § 3. — 0,7 п. л.

3. Правовой механизм обеспечения финансовой безопасности / Е. В. Кудряшова, Н. А. Поветкина // Институты финансовой безопасности : монография / И. И. Кучеров [и др.] ; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : ИНФРА-М : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017. — Гл. 2, § 2. — 0,8 п. л. / 0,4 п. л.

4. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования) / Е. В. Кудряшова. — М. : БИБЛИО-ГЛОБУС, 2013. — 17 п. л.

5. Принцип плановости финансовой деятельности государства (правовые аспекты) : монография / Е. В. Кудряшова. — М. : Финансовый ун-т, 2011. — 8 п. л.

6. Правовые аспекты косвенного налогообложения: теория и практика : учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности «Налоги и налогообложение» / Е. В. Кудряшова ; науч. ред. С. О. Шохин. — М. : Волтерс Клувер, 2006. — 19 п. л.

7. Лекции по бюджетному праву : учеб. пособие / Е. В. Кудряшова. — М. : Финансовая академия, 2010. — 8,25 п. л.

8. State Planning and Budgeting in the Russian Federation / E. V. Kudryashova // Developments in Strategic and Public Management: Studies in the US and Europe (Governance and Public Management) / ed. by Paul Joyce, John Bryson, Marc Holzer. — London : Palgrave Macmillan, 2014. — 0,7 п. л.

9. Правовые аспекты управления публичными финансами: актуальные научные и практические разработки : кол. монография / Е. М. Ашмарина [и др.]. — М. : ООО «Изд-во “Элит”», 2011. — 13 п. л. / 3 п. л.

10. Правовое регулирование отношений в сфере финансов: от теории к практике : монография / отв. ред. Е. М. Ашмарина. — М. : Финансовый ун-т, 2011. — 8,5 п. л. / 0,8 п. л.
11. Финансово-правовые аспекты и финансовая политика инновационного развития современной российской экономики : кол. монография / Е. М. Ашмарина [и др.]. — М. : ООО «Изд-во “Элит”», 2011. — 12,5 п. л. / 2 п. л.
12. Актуальные проблемы государственного администрирования в финансово-экономической сфере : кол. монография / под ред. А. М. Воронова [и др.] ; Финансовый ун-т при Правительстве РФ. — М. : Финансовый ун-т : ОТ и ДО, 2014. — 19 п. л. / 0,6 п. л.
13. Риск в сфере публичного и частного права : кол. монография / под науч. ред. Ю. А. Тихомирова, М. А. Лапиной ; Финансовый ун-т при Правительстве РФ. — М. : ОТ и ДО, 2014. — 19,5 п. л. / 1 п. л.
14. Бюджетное право / Е. В. Кудряшова // Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. М. Ашмарина, С. О. Шохин. — М. : ООО «Издательство “Элит”», 2009. — Гл. 5. — 3,6 п. л.
15. Государственные расходы / Е. В. Кудряшова // Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. М. Ашмарина, С. О. Шохин. — М. : ООО «Издательство “Элит”», 2009. — Гл. 11. — 3,1 п. л.
16. Налоговое право : учеб. пособие / Е. М. Ашмарина [и др.] ; под ред. Е. М. Ашмариной. — М. : КНОРУС, 2011. — Гл. 3, подразд. 3.3, 3.5–3.7. — 1,9 п. л.
17. Предмет и метод бюджетного права. Бюджетное устройство Российской Федерации / Е. В. Кудряшова // Право : курс лекций для студентов бакалавриата, обучающихся по направлениям «Экономика» и «Менеджмент». — М. : Финакадемия, 2010. — Разд. VII, лекция 13. — 0,6 п. л.
18. Правовые основы бюджетной системы / Е. В. Кудряшова / Право : учеб. пособие / И. О. Антропцева [и др.] ; отв. ред. Н. М. Чистяков. — М. : ИНФРА-М, 2011. — Гл. 9. — 0,6 п. л.

19. Виды налогов / Е. В. Кудряшова, С. Г. Пепеляев // Налоговое право : учебник / С. Г. Пепеляев [и др.] ; под ред. С. Г. Пепеляева. — М. : Альпина Паблишер, 2015. — Гл. 2. — 1,6 п. л.

20. Налоги в международной региональной интеграции государств / Е. В. Кудряшова // Налоговое право : учебник / С. Г. Пепеляев [и др.] ; под ред. С. Г. Пепеляева. — М. : Альпина Паблишер, 2015. — Гл. 15. — 1,5 п. л.

21. Правовые основы косвенного налогообложения : учеб. пособие / С. Г. Пепеляев, Е. В. Кудряшова, М. В. Никонова ; под общ. ред. С. Г. Пепеляева. — М. : Статут, 2015. — 8 п. л. / 6 п. л.

**Статьи, опубликованные в ведущих
рецензируемых журналах и изданиях,
указанных в перечне ВАК Минобрнауки России**

22. Центральный банк Российской Федерации в системе стратегического планирования в России / Е. В. Кудряшова // Банковское право. — 2017. — № 1. — 0,7 п. л.

23. Финансово-плановые акты / Е. В. Кудряшова // Финансовое право. — 2017. — № 1. — 0,6 п. л.

24. Правовые основы обеспечения элементов стратегического планирования в рамках ЕАЭС / Е. В. Кудряшова, С. О. Шохин // Юрид. мир. — 2017. — № 11. — 0,9 п. л. (соавторство не разделено).

25. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» — долгий путь через эпохи / Е. В. Кудряшова // Право и государство: теория и практика. — 2016. — № 12 (144). — 0,6 п. л.

26. Цель государственного финансового планирования — актуальная проблема права и управления / Е. В. Кудряшова // Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — № 2. — 0,7 п. л.

27. Юридическая наука как составляющая социального регулирования государственного финансового планирования / Е. В. Кудряшова // Актуальные проблемы рос. права. — 2015. — № 3. — 0,6 п. л.

28. Судебное правоприменение в сфере государственного финансового планирования / Е. В. Кудряшова // Закон. — 2014. — № 9. — 0,3 п. л.

29. Программно-целевое планирование в составе государственного финансового планирования / Е. В. Кудряшова // Налоги и финансовое право. — 2014. — № 6. — 0,5 п. л.

30. Соотношение права и политики в социальном регулировании государственного финансового планирования / Е. В. Кудряшова // Налоги и финансовое право. — 2014. — № 7. — 0,5 п. л.

31. Понятие «горизонт планирования» в финансовом праве / Е. В. Кудряшова // Финансовое право. — 2013. — № 4. — 0,3 п. л.

32. Целеполагание в механизме правового регулирования государственного планирования / Е. В. Кудряшова // Юрист. — 2013. — № 16. — 0,3 п. л.

33. О правовой природе бюджета / Е. В. Кудряшова // Финансовое право. — 2013. — № 10. — 0,4 п. л.

34. Принцип плановости в управлении финансами: налоговые аспекты / Е. В. Кудряшова // Налоги и финансовое право. — 2012. — № 10. — 0,4 п. л.

35. Принцип плановости финансовой деятельности государства и вопросы прямой демократии / Е. В. Кудряшова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2012. — № 6. — 0,6 п. л.

36. Правовое обеспечение государственного (муниципального) планирования в Российской Федерации / Е. В. Кудряшова // Законодательство. — 2011. — № 5. — 0,4 п. л.

37. К вопросу о значении принципа плановости финансовой деятельности для науки финансового права и развития финансового законодательства / Е. В. Кудряшова // Финансовое право. — 2011. — № 8. — 0,2 п. л.

38. Принцип плановости финансовой деятельности государства и местного самоуправления в современной науке финансового права /

Е. В. Кудряшова // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2011. — № 6. — 0,6 п. л.

39. Стимулирующая роль науки финансового права в развитии российского финансового законодательства на примере государственного планирования в области финансов / Е. В. Кудряшова // Финансовое право. — 2011. — № 3. — 0,3 п. л.

40. К вопросу о содержании понятий «директивное» и «индикативное» планирование / Е. В. Кудряшова // Административное право и процесс. — 2011. — № 4. — 0,3 п. л.

41. Проблемы «системы сдержек и противовесов» в сфере государственного планирования: зарубежная практика / Е. В. Кудряшова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2010. — № 6. — 0,3 п. л.

42. Законопроектная деятельность в области государственного планирования: комментарий / Е. В. Кудряшова // Юрид. мир. — 2010. — № 1. — 0,8 п. л.

43. Принцип финансовой обеспеченности публичного планирования в Российской Федерации / Е. В. Кудряшова // Финансовое право. — 2010. — № 7. — 0,3 п. л.

44. Государственное планирование в современной России: правовые аспекты / Е. В. Кудряшова // Актуальные проблемы рос. права. — 2010. — № 3. — 0,8 п. л.

45. Правовое обеспечение государственного и муниципального планирования в Российской Федерации / Е. В. Кудряшова // Право и управление. XXI век. — 2010. — № 4 (17). — 0,3 п. л.

46. Проблема свободы усмотрения органов исполнительной власти в сфере административного планирования / Е. В. Кудряшова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2009. — № 11. — 0,3 п. л.

47. Правовое регулирование государственного планирования в советский период / Е. В. Кудряшова // История государства и права. — 2009. — № 21. — 0,2 п. л.

48. Управление игорным бизнесом с помощью планирования: проблема или решение / Е. В. Кудряшова // Юрид. мир. — 2009. — № 10 (154). — 0,2 п. л.

49. Проблема изучения государственного планирования в правовых учебных дисциплинах / Е. В. Кудряшова // Право и образование. — 2009. — № 11. — 0,2 п. л.

50. Государственное планирование — выбор путей правового регулирования / Е. В. Кудряшова // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 20. — 0,3 п. л.

51. Вопросы правового регулирования государственного планирования / Е. В. Кудряшова // Журнал рос. права. — 2009. — № 10. — 0,7 п. л.

52. Проблема раскрытия информации о государственном планировании / Е. В. Кудряшова // Информационное право. — 2009. — № 4 (19). — 0,4 п. л.

53. Нереализованные планы: административно-правовые аспекты / Е. В. Кудряшова // Право и государство: теория и практика. — 2008. — № 12 (48). — 0,2 п. л.

Другие публикации

54. Budgetary Institutions in the Context of Budget Reform in Russia / E. Kudryashova // Kutafin Law Review. — 2016. — № 2 (6). — 0,5 п. л.

55. The logic and issues of international regional tax integration / E. V. Kudryashova // Russian Law: theory and practice. — 2016. — № 2. — 0,3 п. л.

56. Налог на добавленную стоимость в его универсальности / Е. В. Кудряшова // Налоги (журнал). — 2015. — № 3. — 0,5 п. л.

57. Проблемы административных процедур в сфере государственного стратегического планирования / Е. В. Кудряшова // Актуальные вопросы публичного права. — 2015. — № 4 (34). — 0,6 п. л.

58. Акцизы: немного теории / Е. В. Кудряшова // *Налоги (журнал)*. — 2014. — № 6. — 0,5 п. л.

59. Актуальные научно-теоретические вопросы отраслевой принадлежности правового регулирования государственного стратегического планирования / Е. В. Кудряшова // *Актуальные вопросы публичного права*. — 2013. — № 4. — 0,3 п. л.

60. Проблемы финансово-бюджетного планирования на 2011 год и плановый период: правовые аспекты / Е. В. Кудряшова // *Финансы и кредит*. — 2011. — № 4 (436). — 0,3 п. л.

61. Административно-правовые аспекты государственного планирования в условиях модернизации российского государства / Е. В. Кудряшова // *Административно-правовые отношения в условиях модернизации Российского государства : сборник «Лазаревские чтения»*. — М. : Ин-т гос-ва и права РАН, 2011. — 0,2 п. л.

62. Бюджетная дисциплина в странах Европейского союза / Е. В. Кудряшова, И. Е. Алимкина // *Международный бухгалтерский учет*. — 2011. — № 4 (154). — 0,3 п. л. (соавторство не разделено).

63. Вопросы управления наукой с помощью планирования в современных условиях / Е. В. Кудряшова // *Кутафинские чтения «Государство и право: вызовы 21 века» : сб. тр.* — М., 2010. — 0,2 п. л.

64. Принцип соразмерности государственного планирования в современной России / Е. В. Кудряшова // *Сборник работ участников II Междунар. заочной науч.-практ. конф. аспирантов и молодых ученых «Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики»*. — М., 2010. — 0,2 п. л.

65. Оспаривание документов территориального планирования / Е. В. Кудряшова // *Арбитражная практика*. — 2010. — № 5. — 0,4 п. л.

66. Правовые аспекты планирования в управлении финансами / Е. В. Кудряшова // *Вопросы экономики и права*. — 2010. — № 23. — 0,2 п. л.

67. The problem of transparency of state planning in the Russian Federation / E. V. Kudryashova // Russian law: theory and practice. — 2010. — № 1. — 1 п. л.

68. Публичное планирование: прошлое и настоящее / Е. В. Кудряшова // Вопросы экономики и права. — 2010. — № 26. — 0,1 п. л.

69. Опыт предыдущих поколений в сфере государственного планирования / Е. В. Кудряшова // Открытый правозащитный университет для лидеров НКО и правозащитных организаций. — М. : Юрист, 2010. — 0,4 п. л.

70. Государственное планирование — актуальная тема современной правовой науки / Е. В. Кудряшова // Актуальные проблемы современного права с научных исследований молодых ученых-юристов : материалы науч.-практ. конф. аспирантов и соискателей, посвященной 40-летию Российской правовой академии. — М. : РПА Минюста России, 2010. — 0,2 п. л.

71. Нулевая ставка НДС по экспорту и принцип нейтральности / Е. В. Кудряшова // Налоговая политика и практика. — 2010. — № 6. — 0,3 п. л.

72. Вопросы административно-правового регулирования государственного планирования / Е. В. Кудряшова // Административное право и процесс. — 2009. — № 2. — 0,4 п. л.

73. Территориальное планирование организации азартных игр: возможны ли альтернативы / Е. В. Кудряшова // Законодательство и экономика. — 2009. — № 5. — 0,4 п. л.

74. Место планирования в системе понятий административного права / Е. В. Кудряшова // Материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 15-летию Конституции Российской Федерации. Т. 1 / отв. ред. И. М. Мацкевич, Е. С. Шугрина. — М., 2009. — 0,3 п. л.

75. Место планирования в управленческой деятельности: административно-правовые аспекты / Е. В. Кудряшова // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики : сб.

науч. тр. (по материалам VII Международ. заочной науч.-практ. конф., состоявшейся 17 октября 2008 г.) : в 2 ч. — М., 2008. — Ч. 1. — 0,2 п. л.

76. Правовые принципы реформ в сфере финансового законодательства / Е. В. Кудряшова // Финансовое право. — 2008. — № 7. — 0,2 п. л.

77. Правовое обеспечение приоритетных национальных проектов в контексте бюджетной реформы / Е. В. Кудряшова // Российская академия юридических наук : науч. тр. Вып. 7 : в 2 т. — М. : Изд. группа «Юрист», 2007. — Т. 1. — 0,1 п. л.

78. Правовое обеспечение приоритетных национальных проектов в контексте бюджетной реформы / Е. В. Кудряшова // Налоги (газ.). — 2007. — № 7. — 0,1 п. л.

79. Проблемы возврата активов кредитной организации в процессе банкротства: особые основания недействительности сделок / Е. В. Кудряшова, М. И. Голубков // Хоз-во и право. — 2007. — № 5. — 0,5 п. л. (соавторство не разделено).

80. Бюджетная реформа и совершенствование юридической техники бюджетного законодательства / Е. В. Кудряшова // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 8. — 0,1 п. л.

81. Бюджетная реформа и совершенствование юридической техники бюджетного законодательства / Е. В. Кудряшова // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 8. — 0,2 п. л.

82. Правовые аспекты присутствия государства в сфере банкротства кредитных организаций / Е. В. Кудряшова // Банковское право. — 2005. — № 5. — 0,3 п. л.