

22. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 29.11.2014 № 1275 «O predostavlenii iz federal'nogo byudzhetu byudzhetu Kaliningradskoj oblasti inyh mezhbyudzhetnyh transfertov na obespechenie podderzhki yuridicheskikh lic, osushchestvlyayushchih deyatel'nost' na territorii Kaliningradskoj oblasti, i rezidentov Osoboj ekonomicheskoy zony v Kaliningradskoj oblasti» // SZ RF. 2014. № 50. St. 7067.

**БОЧКАРЕВА ЕКАТЕРИНА АЛЕКСАНДРОВНА** – доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой административного и финансового права Северо-Кавказского филиала Российского государственного университета правосудия (г. Краснодар)

**BOCHKAREVA, EKATERINA A.** - Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Administrative and Financial Law of the North-Caucasian branch of Russian State University of Justice (Krasnodar). (finansyst@mail.ru).

УДК 347.73

## **БОЧКАРЕВА Е.А., КОЖУШКО С.В. ПРИНЦИП ПРОЗРАЧНОСТИ (ОТКРЫТОСТИ) В БЮДЖЕТНОМ ПРАВЕ И ЕГО ФУНКЦИИ**

**Ключевые слова:** принцип прозрачности (открытости), функции права, функционирование права, функции принципа прозрачности (открытости), дорожная карта, нормы права.

В статье проведен сравнительный анализ функций права и их классификации с функциями принципов права, а именно с бюджетно-правовым принципом прозрачности (открытости). Сделаны выводы о том, что принцип прозрачности (открытости) бюджетного права, являющийся неотъемлемым элементом и составной частью системы права, выполняет функции характерные только для него. Принцип прозрачности (открытости), закрепленный в ст. 36 Бюджетного Кодекса РФ означает единство, стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, которая лежит в основе всего бюджетного процесса. Эффективная реализация бюджетного процесса зависит от соблюдения указанного требования.

### **BOCHKAREVA, E.A., KOZHUSHKO, S.V. THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY (OPENNESS) IN THE BUDGET LAW AND ITS FUNCTIONS**

**Keywords:** Principle of transparency (openness), right function, functioning of the right, function of the principle of transparency (openness), road map, rules of law.

The article provides a comparative analysis of the functions of law and their classification with the functions of the principles of law, namely with the budget-legal principle of transparency (openness). It is concluded that the principle of transparency (openness) of budget law, which is an integral element and an integral part of the legal system, performs functions that are specific only to it. The principle of transparency (openness), enshrined in Art. 36 of the Budget Code of the Russian Federation means the unity, stability and (or) continuity of the budget classification of the Russian Federation, which underlies the entire budget process. Effective implementation of the budget process depends on compliance with this requirement.

Все принципы бюджетного права так или иначе взаимообусловлены, взаимодействуют или взаимодополняют друг друга, при этом находясь в динамическом развитии (и являются основанием для формирования новых свойств права).

Принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы РФ, в соответствии с действующим БК РФ, предписывает обязательность опубликования сведений об исполнении бюджетов, либо иным образом доведение до широкой общественности такой информации. Он не только предопределяет реализацию других принципов, но и сам находится под их влиянием, что подтверждает системную взаимосвязь всех принципов бюджетного права, как средств правового регулирования.

Согласно теории систем, принципы права не существуют изолированно друг от друга, так же, как и их функции. Таким образом, невозможно глубоко и полно исследовать бюджетно-правовой принцип прозрачности (открытости) без выяснения его функций и взаимодействия с другими принципами бюджетного права и их функциями, то есть без изучения в системе [1].

Вообще в теории права нет однозначного взгляда на понимание «функций права». Остановимся на самой распространённой дефиниции функций права, которая приводится Н.И. Матузовым и А.В. Малько и в соответствии с которой принципы - это «основные пути (каналы) правового воздействия, выражающие роль права в упорядочении общественных отношений» [2].

Л.А. Морозова, придерживаясь аналогичных позиций относительно дефинирования «функций права», обращает внимание на необходимость разграничения похожих, но не равных понятий «функции права» и «функционирование права». Функционирование права, по мнению автора - это действие права, реализация его функций, воплощение их в общественных отношениях, а функции права: 1) определяются сущностью права и его социальным назначением; 2) характеризуют необходимое воздействие права на общественные отношения; 3) направлены на осуществление наиболее важных, коренных задач, стоящих перед правом на данном этапе

развития общества; 4) активно воздействуют на упорядочение общественных отношений; 5) отличаются непрерывностью и длительностью действия [3]. Такой подход к пониманию «функции права» и «функционирование права», на наш взгляд, обоснован.

Надо заметить, что классификаций функций права в науке достаточно большое количество. Так, Т.Н. Радько, связывая функции права с системой права, исходит из понимания функций права через их регулирующий характер, при этом выделяет следующие функции права: общеправовые; отраслевые; межотраслевые; правовых институтов; нормы права или отдельных норм [4]. М.И. Байтин выделял основные и вспомогательные функции права [5]. М.Н. Марченко разграничивал основные и производные функции права [6]. Существуют и другие классификации функций права по разным основаниям [7].

В нашем исследовании мы остановимся на наиболее часто встречающейся классификации функций права, предложенной В.В. Лапаевой и В.Н. Корневым. Так, в зависимости от содержания и характера воздействия, они подразделяют функции права на общесоциальные и специально-юридические [8].

В юридической литературе в продолжение вышеприведенной классификации общесоциальные функции, характеризующие право как социальный регулятор, подразделяют на воспитательные, политические, экономические, коммуникативную, информационно-регулирующую и называют внешними. При этом специально-юридические или внутренние функции права, которые представляют собой способы непосредственного воздействия правовых норм на поведение людей и соответствующие предмету правового регулирования общественных отношений, подразделяют на гарантирующие, регулятивные и охранительные [9].

Обратим внимание, что есть авторы, которые аналогичным образом выделяют функции непосредственно принципов права [10]. В данном контексте заметим, что в настоящий период времени существуют новые взгляды и подходы, касающиеся характеристики принципов права. В этой связи, применив положения новейшей научно обоснованной концепции интегративного правопонимания, можно выделить две важнейшие функции принципов права: 1) непосредственного правового регулирования общественных отношений; 2) «дорожной карты» в правотворческом процессе [11; 12].

Рассматриваемый нами, в контексте заявленной темы, бюджетно-правовой принцип прозрачности (открытости), являющийся элементом системы права, обладает своим набором функций.

Одно из значений принципа прозрачности (открытости) заключается в обязанности уполномоченных лиц, закрепленной в ст. 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ), опубликовать в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении. Одновременно в силу ст. 11 БК РФ бюджеты всех уровней утверждаются в форме законов. Это же правило применимо для годовых отчетов об исполнении федерального бюджета (ст. 264.7 БК РФ). Указанное правовое регулирование общественных отношений обусловлено ч.3 ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой законы подлежат официальному опубликованию для всеобщего сведения, а неопубликованные законы не применяются, если они затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина. Бюджет, как мы понимаем, так или иначе затрагивает права и свободы человека и гражданина, следовательно, должен быть опубликован на основании названной нормы Конституции РФ.

Таким образом, принцип прозрачности (открытости) имеет конституционное начало, тем самым обозначает определенные границы последующего правового регулирования бюджетно-правовых отношений в конкретизирующем Конституцию РФ законодательстве, а именно в БК РФ, и выполняет внутреннюю функцию так называемой «дорожной карты», другими словами - ориентира, которым законодатель должен руководствоваться для последующей конкретизации.

Следующее значение принципа прозрачности (открытости) в ст. 36 БК РФ раскрывается через представление полной информации о ходе исполнения бюджетов. Поскольку в ст. 10 Конституции РФ предусмотрен принцип разделения властей, постольку органы законодательной (представительной) власти осуществляют рассмотрение и утверждение законов об исполнении бюджетов на основании полной информации об исполнении бюджетов, представленной органами исполнительной власти. В данном случае наблюдается система сдержек и противовесов, которая осуществляется в целях правового обеспечения и защиты интересов граждан и может

свидетельствовать о еще одной внешней функции принципа прозрачности (открытости) - политической.

Если говорить о специально-юридических (внутренних) функциях бюджетно-правового принципа прозрачности (открытости), то можно выделить регулятивную, гарантирующую и охранительную функции.

Регулятивная функция бюджетно-правового принципа прозрачности (открытости) заключается в возможности непосредственного воздействия на поведение субъектов правоотношений. Так, принцип прозрачности (открытости) предполагает обязательную открытость для общества и средств массовой информации (далее - СМИ) процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия (ст. 36 БК РФ). Далее в БК РФ в ч. 8 ст. 145 и ч. 4 ст. 205 закреплено, что процедуры преодоления бюджетных разногласий на уровне Российской Федерации определяются Регламентом Государственной Думы В то же время на других уровнях бюджетной системы Российской Федерации такие процедуры устанавливаются советующими нормативно-правовыми актами. Таким образом, принцип прозрачности (открытости) выполняет непосредственное регулирующее воздействие по формированию, упорядочиванию и функционированию отношений, связанных с прозрачностью (открытостью) процедур разногласий по проектам бюджетов.

Гарантирующая и охранительная функции заключаются в предоставлении определённых гарантий и прав, а также охране от нарушений прав личности и других субъектов бюджетного права, на основании предписаний ст. 36 БК РФ об обязательной открытости для общества и СМИ:

- проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований). Проекты бюджетов, будучи в обязательном порядке опубликованными, должны доводиться до сведения граждан через СМИ или иным образом, что обеспечивает гарантию участия граждан в управлении делами государства непосредственно тем самым реализуются и положения ч. 1 ст. 32 Конституции. Для реализации такой гарантии предусмотрено непосредственное правовое регулирование на федеральном, региональном и местном уровнях, которое обеспечивает возможность каждому гражданину, на соответствующей территории, вносить предложения и замечания в проект закона о бюджете (ст. 25 Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ [13], ст. 26.13 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ [14], Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» [15]). Наличие такой обратной связи способствует укреплению демократии и предупреждению правонарушений (охране от правонарушений) в бюджетной сфере.

Принцип прозрачности (открытости), закрепленный в ст. 36 БК РФ, кроме вышеперечисленного, означает единство, стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, которая лежит в основе всего бюджетного процесса. Эффективная реализация бюджетного процесса зависит от соблюдения указанного требования [16]. Единство, стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации позволяет получать органом государственной власти наиболее полную и в доступной форме информацию об исполнении бюджетов, обеспечивающую наибольшую степень объективности и предсказуемости в правотворческой деятельности. В этом случае возможно указать на информативность и коммуникативность таких отношений, а, следовательно, выделить внешние информационно-регулирующую и коммуникативную функции бюджетно-правового принципа прозрачности (открытости).

Таким образом, основные функции принципа прозрачности (открытости) могут быть разделены в зависимости от содержания и характера воздействия на:

- 1) общесоциальные (внешние): политическая функция, коммуникативная и информационно-регулирующая;
- 2) специально юридические (внутренние): функция «дорожной карты», гарантирующая, регулятивная и охранительная.

Из вышеизложенного можно заключить, что принцип прозрачности (открытости), как элемент права имеет характерные только ему функции принципа права.

### Литература и источники

1. Селюков А.Д. Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2012. №6. С.19-23.

2. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юрист, 2004. С.84.
3. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Российское юридическое образование, 2010. С.147-150.
4. Радько Т.Н. Методологические вопросы правоведения. Саратов: «Наука», 1998. С.284.
5. Функции права. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. С. 158.
6. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебник. М.: Проспект, 2001. С. 586.
7. Пьянов Н.А. О понятии и классификации функций права // Сибирский юридический вестник. 2000. № 4. С. 37.
8. Теория государства и права: Учебник / Под редакцией В.Н. Корнева. М.: РАП, 2014. С. 211; Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / М.М. Аносова, А.А. Аюрова, Ю.Н. Беляева и др.; отв. ред. А.В. Габов, Н.В. Путило. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М. 2015. С. 272.
9. Головистикова, А. Н. Теория государства и права : учебник для бакалавров / А. Н. Головистикова, А. С. Пиголкин, Ю. А. Дмитриев ; отв. ред. А.С. Пиголкин, Ю.А. Дмитриев. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2015. 761 с.
10. Гасанова А.Н. Принципы права: современные подходы // Правовое регулирование в современной России Вестник ПАГС. 2014. С. 41-45.
11. Ершов В.В. Правовая природа, функции и классификация принципов национального и международного права // Российское правосудие. 2016. № 3.
12. Гаджиев Г.А. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 22-5.
13. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 28.07.2014. № 30 (Часть I). ст. 4213.
14. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 18.10.1999. № 42. ст. 5005.
15. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» [Электронный ресурс] // URL: <http://budget.gov.ru> (дата обращения 01.03.2020 г.)
16. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, Е.М. Ашмарина и др.; под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект. 2009. С. 576.

## References and Sources

1. Selyukov A.D. Princip sistemnosti v byudzhetnom prave // Finansovoe pravo. 2012. №6. S.19-23.
2. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. M.: YUrist", 2004. S.84.
3. Morozova L.A. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. 4-e izd., pererab. i dop. M.: Rossijskoe yuridicheskoe obrazovanie, 2010. S.147-150.
4. Rad'ko T.N. Metodologicheskie voprosy pravovedeniya. Saratov: «Nauka», 1998. S.284.
5. Funkcii prava. Teoriya gosudarstva i prava: Kurs lekcij / Pod red. N.I. Matuzova i A.V. Mal'ko. 2-e izd., pererab. i dop. M.: YUrist", 2001. S. 158.
6. Marchenko M.N. Problemy teorii gosudarstva i prava: Uchebnik. M.: Prospekt, 2001. S. 586.
7. P'yanov N.A. O ponyatii i klassifikacii funkcij prava // Sibirskij yuridicheskij vestnik. 2000. № 4. S. 37.
8. Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnik / Pod redakciej V.N. Korneva. M.: RAP, 2014. S. 211; Pravo i social'noe razvitie: novaya gumanisticheskaya ierarhiya cennostej: monografiya / M.M. Anosova, A.A. Ayurova, YU.N. Belyaeva i dr.; отв. red. A.V. Gabov, N.V. Putilo. M.: IZiSP, INFRA-M. 2015. S. 272.
9. Golovistikova, A. N. Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik dlya bakalavrov / A. N. Golovistikova, A. S. Pigolkin, YU. A. Dmitriev ; отв. red. A.S. Pigolkin, YU.A. Dmitriev. 3-e izd., pererab. i dop. M.: Izdatel'stvo YUrajt, 2015. 761 s.
10. Gasanova A.N. Principy prava: sovremennye podhody // Pravovoe regulirovanie v sovremennoj Rossii Vestnik PAGS. 2014. S. 41-45.
11. Ershov V.V. Pravovaya priroda, funkcii i klassifikaciya principov nacional'nogo i mezhdunarodnogo prava // Rossijskoe pravosudie. 2016. № 3.
12. Gadzhiev G.A. Principy prava i pravo iz principov // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2008. № 2. S. 22-5.
13. Federal'nyj zakon ot 21.07.2014 № 212-FZ (red. ot 29.12.2017) «Ob osnovah obshchestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 28.07.2014. № 30 (CHast' I), st. 4213.
14. Federal'nyj zakon ot 06.10.1999 N 184-FZ (red. ot 04.06.2018) «Ob obshchih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 18.10.1999. № 42. st. 5005.
15. Edinij portal byudzhetnoj sistemy Rossijskoj Federacii «Elektronnyj byudzhet» [Elektronnyj resurs] // URL: <http://budget.gov.ru> (data obrashcheniya 01.03.2020 g.)
16. Kommentarij k Byudzhetnomu kodeksu Rossijskoj Federacii (postatejnyj) / L.L. Arzumanova, N.M. Artemov, E.M. Ashmarina i dr.; pod red. E.YU. Grachevoj. M.: Prospekt. 2009. S. 576.

**БОЧКАРЕВА ЕКАТЕРИНА АЛЕКСАНДРОВНА** - доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и финансового права Северо-Кавказского филиала Российского государственного университета правосудия (г. Краснодар) ([finansyst@mail.ru](mailto:finansyst@mail.ru)).

**КОЖУШКО СВЕТЛАНА ВАЛЕРЬЕВНА** - преподаватель кафедры административного и финансового права Северо-Кавказского филиала Российского государственного университета правосудия (г. Краснодар) ([yp-sv@mail.ru](mailto:yp-sv@mail.ru)).

**ВОШКАРЕВА, CATHERINE A.** - Doctor of Law, Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law, North Caucasian branch Russian State University of justice (Krasnodar) ([finansyst@mail.ru](mailto:finansyst@mail.ru)).

**KOZHUSHKO, SVETLANA V.** – Lecturer, Department of Administrative and Financial Law, North Caucasian branch Russian State University of justice (Krasnodar) ([yp-sv@mail.ru](mailto:yp-sv@mail.ru)).

УДК 336.272

## АКОПОВА Р.М., ИВАНЕНКО И.Н., АЧМИЗ А.Ю. ПЕРСПЕКТИВЫ ОТМЕНЫ НАЛОГА НА ДОХОД ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ ДЛЯ МАЛОИМУЩИХ ГРАЖДАН

**Ключевые слова:** налог на доход физических лиц; налогоплательщик; малоимущий гражданин; освобождение от уплаты налога.

В статье рассматриваются перспективы возможной отмены налога на доход физических лиц для такой категории российских налогоплательщиков, как малоимущие граждане. Такое изменение позволит освободить лиц, которые находятся в трудной