

УДК 340

DOI 10.36511/2078-5356-2020-3-45-56

Мусаткина Александра Анатольевна
Aleksandra A. Musatkina

кандидат юридических наук, доцент, доцент департамента бакалавриата
Тольяттинский государственный университет (445056, Тольятти, ул. Белорусская, 14)

candidate of sciences (law), associate professor, associate professor of the department of bachelor's degree
Togliatti State University (14 Belorusskaya st., Togliatti, Russian Federation, 445056)

E-mail: Musatkinaaa@mail.ru

К вопросу о финансово-правовой ответственности, безответственности и соотношении с национальной безопасностью

On the issue of financial and legal responsibility, irresponsibility and correlation with national security

Феномен финансово-правовой ответственности исследуется с позиции отражения в нем принципа взаимной юридической ответственности за обеспечение органами государственной власти национальной и финансово-правовой безопасности. Раскрываются институциональные дефекты законодательства, свидетельствующие о декларативности взаимной ответственности в сфере финансовых правоотношений. Определяются взаимосвязи и зависимости между ответственностью и безответственностью субъектов с позиции достижения целей национальной безопасности. При этом финансово-правовая безопасность трактуется прежде всего как право граждан и юридических лиц на справедливое аккумулирование, распределение и перераспределение финансовых потоков (национального достояния) в интересах большинства населения страны. Обосновано, что межотраслевой институт финансово-правовой ответственности обладает рядом существенных недостатков, что позволяет утверждать о существовании финансово-правовой безответственности финансовых государственных органов и их должностных лиц на институциональном уровне, которая выражается: в декларативности и отсутствии четких оснований юридической ответственности; наличии в отношениях финансово-правовой ответственности только вертикальных правоотношений, основанных на требовании соответствующего поведения от граждан и юридических лиц и отсутствии права требования у граждан на финансовую и финансово-правовую безопасность, соответствующего конституционным целям социального, правового государства.

Исследование выполнено при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), проект № 19-011-00083 А «Юридическая ответственность в механизме обеспечения национальной безопасности».

The phenomenon of financial and legal responsibility is investigated from the perspective of reflecting the principle of mutual legal responsibility for ensuring national and financial and legal security by public authorities. The article reveals the institutional defects of the legislation, testifying to the declarative nature of mutual responsibility in the field of financial legal relations. The interconnections and dependencies between the responsibility and irresponsibility of the subjects from the standpoint of achieving the goals of national security are determined. At the same time, financial and legal security is interpreted primarily as the right of citizens and legal entities to a fair accumulation, distribution and redistribution of financial flows in the interests of the majority of the country's population. It has been substantiated that the intersectoral institution of financial and legal responsibility has a number of significant shortcomings, which makes it possible to assert the existence of financial and legal irresponsibility of financial state bodies and their officials at the institutional level, which is expressed in declarativeness and the absence of clear grounds for legal responsibility; the presence in relations of financial and legal responsibility only vertical legal relations based on the requirement of appropriate behavior from citizens and legal entities and the absence of the right to demand from citizens financial and financial and legal security, corresponding to the constitutional goals of the social and legal state.

The research was carried out with the support of the Russian Foundation for Basic Research (RFBR), project no. 19-011-00083 A "Legal responsibility in the mechanism of ensuring national security".

© Мусаткина А.А., 2020

Ключевые слова: взаимная юридическая ответственность, финансово-правовая ответственность, юридическая безответственность, национальная безопасность, финансовые органы государства, финансовое право, право на финансово-правовую безопасность.

Keywords: mutual legal responsibility, financial and legal responsibility, legal irresponsibility, National security, financial bodies of the state, financial right, the right to financial and legal security.

В начале статьи определим ракурс, под которым мы будем исследовать финансово-правовую ответственность и безответственность во взаимосвязи с национальной безопасностью. В большинстве научных работ финансово-правовая ответственность определяется через категорию обязанности подвластного субъекта финансово-правовых отношений, и следующим этапом развития отношения финансово-правовой ответственности выступает реализация санкции нарушенной нормы. Или ученые, рассматривающие данный феномен с широких позиций, изначально указывают на обязанность по соблюдению предписаний финансово-правовых норм, подразумевая позитивную составляющую ответственности, и только в случае нарушения ведут речь уже о новой обязанности, которая возникла из юридического факта финансового правонарушения. На первый взгляд, данные концепции носят диаметрально противоположный характер, но у них есть общий знаменатель: финансово-правовая ответственность определяется как атрибут правоотношения, в котором уполномоченная сторона вправе требовать от подвластных субъектов соответствующего поведения. Нами же предлагается рассмотрение данной проблемы несколько под иным углом зрения, с позиции принципа взаимной юридической ответственности, который должен находить свое проявление во всех отраслевых и межотраслевых институтах юридической ответственности и заключающийся не только в праве требования соблюдения режима законности при проведении финансового контроля, но и в наличии возможностей требовать финансово-правовой безопасности и достижения целей построения социального государства. Именно поэтому основной акцент в работе сделан не на финансовые правонарушения, совершаемые физическими и юридическими лицами, а на компетенцию финансовых органов государства и юридическую ответственность за ее реализацию во взаимосвязи с национальной и финансово-правовой безопасностью.

В отличие от юридической ответственности как общетеоретической категории и большинства ее отраслевых видов, проблемы финан-

сово-правовой ответственности стали рассматривать только с середины девяностых годов прошлого века, что обусловлено возрастанием роли финансового права не только в регулировании отдельных общественных отношений, но и в обеспечении нормального функционирования всего государственного механизма. Ведь в условиях рыночной, а не административно-командной системы экономики финансовому праву отводится совсем иная роль и предназначение. В свою очередь и само финансовое право нуждается в определенных правовых средствах обеспечения, закрепленных в нем предписаний. Одним из таких правовых инструментов выступает финансово-правовая ответственность.

Итак, финансово-правовая ответственность активно исследуется более 25-ти лет (в данном случае мы не принимаем единичные работы советского, а также дореволюционного периода) [1; 2], и за указанный временной промежуток в ее понимании сложилось несколько направлений. Мы не стремимся в настоящей работе проанализировать все без исключения концепции финансово-правовой ответственности, так как преследуем совершенно иные исследовательские цели: выявить ее соотношение с безответственностью в финансово-правовой сфере, а также определить, как состояние финансово-правовой ответственности и безответственности влияет на национальную безопасность. Тем не менее на основных аспектах финансово-правовой ответственности считаем необходимым остановиться, так как в противном случае мы не сможем соотнести признаки финансово-правовой ответственности и безответственности в соответствующих сферах.

Итак, понимание финансово-правовой ответственности является своеобразным отражением общетеоретических концепций юридической ответственности. Прежде всего, существуют два диаметрально-противоположных подхода, согласно первому — финансово-правовую ответственность рассматривают как целостное правовое явление, которое включает позитивный и негативный аспекты ее реализации [3—7]. Представители второй позиции связывают финансово-правовую ответственность исклю-

чительно с юридическим фактом совершения финансово-правового правонарушения [8; 9]. Не вдаваясь в теоретический спор о сущности финансово-правовой ответственности, отметим, что мы придерживаемся первого подхода и неоднократно обосновывали его в своих работах [6; 10]. Поэтому в рамках настоящего исследования мы не приводим все аргументы о юридическом характере позитивной финансово-правовой ответственности.

Тем не менее считаем необходимым отметить основные признаки финансово-правовой ответственности. Во-первых, она представляет собой целостное правовое явление, так как институционализована в нормах финансового права, а следовательно, формально определена. Во-вторых, обеспечение финансово-правовой ответственности происходит посредством убеждения, принуждения и поощрения. В-третьих, реализуется она в общерегулятивных или в охранительных правоотношениях юридической ответственности. В-четвертых, представляет собой единство объективных и субъективных признаков. В-пятых, динамика позитивного аспекта реализации связана с обязанностью, правомочием, финансово-правомерным поведением и одобрением, а факультативно — с применением мер поощрения. В-шестых, основанием реализации негативного аспекта выступает финансовое правонарушение, которое влечет осуждение, реализацию санкции и наличие состояния наказанности. Мы изложили характеристики с учетом того, что в них объединен как позитивный, так и негативный аспекты реализации финансово-правовой ответственности. Такое понимание финансово-правовой ответственности характеризует ее в большей степени как правовое явление, реализующееся в правоотношениях, или, по терминологии некоторых авторов, — это признаки финансово-правовой ответственности как вида юридической ответственности.

Финансово-правовую ответственность необходимо рассматривать и как относительно самостоятельный институт финансового права, обладающий регулятивно-охранительной природой. С такой позиции она предстает как определенная совокупность норм финансового права, системообразующими признаками которой являются особенности предмета и метода правового регулирования, а также своеобразие принципов и ряд иных характеристик. Причем в настоящее время в науках теории государства и права и финансового права сложилось устоявшееся мнение о том, что институт финансово-

правовой ответственности является сложным и состоит из нескольких субинститутов: налоговой; бюджетно-правовой и публичной банковской ответственности [8; 7; 11; 12], которые, в свою очередь, объединены между собой сложными функциональными связями [13, с. 69]. Развитие теории межотраслевых образований в системе права, основы которой были заложены еще профессорами С.С. Алексеевым [14] и С.В. Полениной [15], позволило утверждать представителям финансово-правовой науки о существовании не только отраслевого института финансово-правовой ответственности, но межотраслевого, который включает в себя: отраслевые нормы финансовой ответственности; часть норм уголовной, административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности, объектами которых являются финансовые правоотношения, регулирующие, как известно, комплексно. В целях объективности следует отметить, что сложно найти такое общественное отношение, которое бы регулировалось только нормами права исключительно с одной отраслевой принадлежностью, к ним можно отнести только процессуальные отношения, которые могут существовать только как правовые. Мы сами придерживаемся позиции, что институт финансово-правовой ответственности существует на различных уровнях системы права: во-первых, как отраслевой институт финансового права; во-вторых, как межотраслевой функциональный институт. Некоторые авторы для обозначения второго вида института используют термин «финансовая ответственность», а не «финансово-правовая». Думается, что первый термин не совсем удачен, поскольку его буквальное толкование приводит к выводу, что это вид ответственности, предусматривающий негативные последствия финансового характера. Выход в данной ситуации видится в употреблении понятия «межотраслевой институт финансово-правовой ответственности». Возможно, оно выглядит несколько терминологически перегруженным, но исключает понимание финансово-правовой ответственности только как санкции, носящей денежный характер.

В целях исследования подчеркнем, что в настоящей работе мы еще раз резюмируем признание позитивной финансово-правовой ответственности, что неоднократно обосновывали в своих монографиях и научных статьях, а также укажем, что финансово-правовую ответственность можно рассматривать как в узком, так и в широком смысле: во-первых, в виде отраслевого института финансово-правовой ответвен-

ности; во-вторых, как межотраслевой функциональный институт. Однако финансово-правовую ответственность необходимо исследовать и под иным углом зрения, а именно с позиции принципа взаимной юридической ответственности.

Принцип взаимной юридической ответственности различных субъектов общественных отношений — это и отправное положение, и определенная научная абстракция, являющаяся отчасти собирательной категорией. В реальной действительности не существует взаимной юридической ответственности «вообще», она проявляется через определенные виды юридической ответственности. И в государстве, стремящемся к идеалу правового, должен не только декларироваться данный принцип, но и существовать целая система взаимной ответственности, находящая свое закрепление в различных правовых институтах. Приведем одно из типичных определений финансово-правовой ответственности. Так, С.А. Полякова делает вывод: «...финансовая ответственность — это установленная государством обязанность лица, совершившего финансовое правонарушение, претерпевать лишения имущественного характера, предусмотренные санкцией финансово-правовой нормы, применяемые в определенном законом порядке уполномоченными на то органами государственной власти и местного самоуправления» [16, с. 35]. Мы сами в одной из работ отмечали, что «финансовую ответственность можно определить как юридическую обязанность субъектов финансовых правоотношений по соблюдению предписаний норм финансового законодательства, реализующуюся в правомерном поведении, а в случае совершения финансового правонарушения — обязанность правонарушителя претерпеть осуждение и ограничения имущественного или неимущественного характера» [6, с. 151]. Оба определения основываются на том, что обязанной стороной в правоотношении выступают граждане или юридические лица, в отношении которых государственные органы осуществляют функцию контроля и принуждения. Тогда и возникает вопрос, как же быть с концепцией взаимной юридической ответственности в целом и финансово-правовой в частности. В целях объективности исследования следует отметить, что в юридической литературе только на уровне теории государства и права, а также конституционного с гражданским правом ставился вопрос о взаимной юридической ответственности. В отраслевых исследованиях, в том числе и финансово-правовых, он практически не разра-

батывался. Поэтому, не отвергая наработанное о феномене финансово-правовой ответственности, ее необходимо исследовать и на основе принципа взаимной юридической ответственности, выступающей противовесом юридической безответственности.

Если финансово-правовой ответственности посвящен достаточно значительный объем научных исследований, то разработка категории «юридическая безответственность» ведется относительно недавно, а в науке финансового права вообще не ставился вопрос о существовании такой категории, как «финансово-правовая безответственность». Существуют только единичные работы, посвященные юридической безответственности [17—20]. Так, следует согласиться с мнением Д.А. Липинского о том, что «юридическая безответственность на институциональном уровне — это состояние отсутствия либо декларативности норм юридической ответственности или иное несовершенство законодательства, исключающее возможность привлечения к юридической ответственности и ее реализацию, а на уровне реализации норм права — состояние общественных отношений, характеризующееся совершением правонарушений, уходом правонарушителя от ответственности, назначением юридического наказания, которое не соответствует характеру и степени общественной опасности правонарушения и личности виновного» [20, с. 21].

Финансово-правовая безответственность — это явление многогранное, и признаки, ее характеризующие, можно подразделить на несколько видов. Думается, что первая группа признаков находится непосредственно в самом институте финансово-правовой ответственности и носит институциональный характер, заключающийся в отсутствии норм за деяния, носящие общественно вредный характер.

Другая группа признаков финансово-правовой безответственности находится в плоскости реализации норм финансового права. Конечно, они тесным образом связаны с институциональными признаками, так как если отсутствует непротиворечивая система норм на уровне института финансово-правовой ответственности, то сложно утверждать и о реализации соответствующих правовых норм. С правореализационными характеристиками юридической безответственности связана и ее самая крайняя форма проявления — совершение финансового правонарушения. Финансовое правонарушение — это акт безответственного поведения субъекта, утратившего свою позитивную юридическую ответственность.

Анализ финансово-правовой безответственности должен начинаться не с фактического ухода правонарушителя от ответственности, а с исследования самой институциональной составляющей, в которой могут быть заложены недостатки, позволяющие совершить подобно-го рода действия. Так, известно, что финансово-правовая ответственность нормативна, поэтому одним из ее основополагающих признаков как раз и будет выступать безнормативность, иными словами — отсутствие соответствующих норм, которыми устанавливается финансово-правовая ответственность. Причем безнормативность не следует понимать буквально, так как ее проявления тоже носят многогранный характер. Во-первых, в финансовой сфере могут существовать деяния, носящие опасный или вредный характер, но за их совершение не установлена юридическая ответственность. Мы намеренно указываем именно на юридическую ответственность, не ограничиваясь финансово-правовой составляющей, так как ее установление должно носить дифференцированный характер, и за разные деяния, посягающие на нормальное функционирование финансовых правоотношений, могут предусматриваться различные виды ответственности, а не только финансово-правовая. Кроме того, напомним, что, как нами отмечалось ранее, это позволяет рассматривать финансово-правовую ответственность не только как отраслевой, но и как комплексный межотраслевой институт. Так, в юридической литературе отмечается, что кроме «собственной» финансово-правовой ответственности «за совершение правонарушений в области финансов может наступать «уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная и материальная ответственность»» [16, с. 19].

В рамках отдельной работы мы не обладаем возможностью проанализировать все проявления безнормативности финансово-правовой ответственности, а акцентируем внимание на одном из ее аспектов. Так, в финансово-правовых исследованиях принято утверждать о финансово-правовой ответственности физических и юридических лиц, и по данным вопросам накоплен значительный научный багаж знаний. Такое понимание финансово-правовой ответственности согласуется с традиционным определением финансового права, которое регулирует общественные отношения, основанные на неравноправии сторон с применением императивного метода. Между тем некоторыми учеными вполне обоснованно поставлен вопрос

о финансовом праве как «праве ценности национального богатства» [21, с. 99], а также как «праве народа на неумаление ценности его национального достояния» [21, с. 100].

Такая постановка проблемы согласуется с конституционной целью построения правового и социального государства. Однако признаком и принципом правового государства является взаимная юридическая ответственность личности и государства; гражданского общества и государства; юридических лиц и государства. Из принципа взаимной ответственности вытекает и право требования граждан (их объединений) от государства и его органов соответствующего поведения. Поэтому, исходя из концепции правового государства, можно рассматривать финансово-правовую ответственность государства именно с позиции рационального распределения и перераспределения национального достояния, а критериями такой ответственности как раз и должны выступать качество и продолжительность жизни, естественный прирост населения; создание условий для равной самореализации и личностного развития. Нам могут возразить, указав, что мы вторгаемся уже в сферу конституционной ответственности государства и стоящих перед ней целей. Однако наша позиция заключается в том, что построение правового и социального государства является интеграционной целью не только различных отраслевых институтов юридической ответственности, но и всех отраслей права, составляющих систему отечественного права.

Казанцев Н.М. верно отмечает о финансовом праве, как о праве на национальное богатство и его справедливое распределение и перераспределение. Однако любое право превращается в благое намерение и декларацию, если оно не подкреплено реальными механизмами обеспечения, в том числе и при помощи мер юридической ответственности. Право на национальное достояние — это в большей степени сфера позитивной ответственности властных субъектов финансовых правоотношений, которое они должны обеспечить, исходя из своей позитивной ответственности, но у другой стороны правоотношения должно быть право требовать от органов государственной власти соответствующего поведения (деятельности). Анализ правового массива, составляющего финансовое законодательство, показывает, что подвластная сторона в финансовых правоотношениях (если писать предельно обобщенно) обладает только правом-требованием к компетентным органам соблюдать режим законности

в процессе осуществления своей контрольной деятельности.

Для целей нашего исследования проанализируем некоторые из полномочий органов государственной власти в финансовых правоотношениях. Так, согласно Конституции РФ в исключительном ведении Российской Федерации находится «финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки» (п. «ж» ст. 71); «федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития» (п. «з» ст. 71); Правительство Российской Федерации «обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики» (п. «б», ст. 114); на Правительстве лежит обязанность по разработке и представлению ГД РФ проекта федерального бюджета. Полномочия Правительства РФ в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики конкретизированы в статье 15 Федерального конституционного закона от 22 декабря 1997 года № 12-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [22] (далее — ФКЗ о Правительстве РФ). Однако в названном законе принцип ответственности за принимаемые решения закреплен только декларативно, в связи с чем возникает вопрос, где же сам механизм реализации указанного принципа. Кроме того, позволим несколько отойти от строго научного языка и употребить выражение: «возникает эффект семи няnek». Так, если взять за основу тезис «о праве на справедливое аккумулирование, распределение и перераспределение национального достояния» применительно к налоговой сфере, то, как ни парадоксально будет звучать, мы получаем от лежащего в основе правового государства принципа разделения функций государственной власти на законодательную, судебную и исполнительную негативный эффект. Разрабатывает «эффективную и отвечающую потребностям» многонационального российского народа систему налогообложения, а также бюджет (облеченный в форму закона) один субъект, принимает другой, а исполняет третий. В связи с чем и возникает вопрос, кто в результате будет нести ответственность, если вся эта система оказалась неэффективной, как и проводимая в целом политика в финансовой сфере?

Сказанное не означает, что мы стоим на позиции отрицания принципа разделения властей. Скорее всего причина подобного положения дел находится в плоскости эффективности как за-

конодательного закрепления, так и практики реализации «системы сдержек и противовесов», взаимного контроля и взаимной ответственности органов государственной власти. Проявления принципа взаимной ответственности многогранны. Его содержание не выстраивается исключительно по схеме: гражданин — государство. Взаимная ответственность и контроль должны существовать и между органами государственной власти, но ключевой фигурой в этой системе должен быть человек (гражданин) — его права и свободы.

Следует отметить, что Министерством финансов РФ 2 апреля 2019 года принята «Публичная декларация целей и задач Минфина на 2019», утвержденная Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — Министром финансов Российской Федерации А.Г. Силуановым. Первое, что обращает на себя внимание, по данным СПС «Консультант+» и «Гарант», документ опубликован не был, но тогда возникает вопрос, почему она называется публичной. Второе, данных о публичной декларации целей и задач на 2020 год мы в правовом массиве справочных информационных систем не обнаружили. Третье, казалось бы, органы государственной власти «услышали» научную концепцию о финансовом праве как о национальном достоянии и целью № 3 установили: «справедливое распределение национального дохода через повышение эффективности управления бюджетными расходами». Далее в декларации раскрывается, что понимается под указанной целью, и из пяти ожидаемых результатов только один косвенно относится к справедливости распределения, а именно: «высвобождение недостаточно эффективно используемых бюджетных ресурсов для их перенаправления для решения приоритетных задач». В связи с чем остается неясным, как толкует орган государственной власти справедливость, поскольку большая часть перспективных решений, определенных в декларации для реализации указанной цели, видится чиновниками в виде создания очередных подсистем управления; разработки различных критериев, требований и унификации уже существующих; оптимизации процедур, формировании реестров, разработки очередных федеральных стандартов в области бухгалтерского учета.

Создание новых подсистем управления — это очередное разрастание бюрократического аппарата, которому свойственно воспроизводить самого себя. Другие перспективные решения сводятся к совершенствованию подза-

конной нормативной правовой базы, то есть к ведомственному нормотворчеству, по своей сути, давно превратившемуся в формализм и правовой тоталитаризм, которому не свойственна социальная полезность как таковая.

Кувшинов М.П. утверждает, что в систему принципов финансово-правовой ответственности входит взаимная юридическая ответственность государственных органов и граждан в области финансовой деятельности [23, с. 83]. С таким утверждением можно согласиться при условии классификации финансово-правовой ответственности на микро- и макроуровень. На микроуровне действительно в существующих правоотношениях субъекты наделены взаимными правами и обязанностями, и, как уже отмечалось выше, граждане и юридические лица вправе требовать от государственных органов, осуществляющих контрольные функции, соблюдения режима законности, а в случае нарушения его они могут не только обжаловать действия, но и обратиться в компетентные органы с требованиями о привлечении к юридической ответственности.

Если же рассматривать финансово-правовую ответственность на макроуровне (куда мы включаем в целом обязанности государственных органов по нормальному функционированию всей финансовой системы; соответствие деятельности государственных органов конституционным целям построения правового и социального государства; справедливое закрепление налогов и так далее), то можно отметить, что отдельные элементы взаимной ответственности в сфере финансовых правоотношений закреплены в законодательстве, и граждане с юридическими лицами активно пользуются предоставленными возможностями. В данном случае мы подразумеваем прежде всего право граждан и их объединений на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод законом, примененном в конкретном деле (ст. 96 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — ФКЗ о КС РФ) [24]. Как показывает практика Конституционного Суда РФ, субъекты гражданского общества активно используют предоставленное правомочие и обращаются в КС РФ как в связи с несправедливостью и несоразмерностью налоговых санкций, так и самих налогов. Причем практика КС РФ разнообразна, в одних случаях он встает на сторону заявителя, а в других — занимает позицию государства, признавая закон или отдельное его

положение соответствующим Конституции РФ. Несмотря на всю важность этой деятельности, она похожа на «починку тришкиного кафтана», так как проблема находится в самой системе аккумуляции, распределения и перераспределения финансовых потоков, а также персональной ответственности субъектов. В советский период развития теории юридической ответственности в административном и конституционном праве много внимания уделялось концепции персональной ответственности субъектов, которая в настоящее время усиленно и незаслуженно критикуется с обоснованием идеологической составляющей советского периода. Если не принимать во внимание идеологию, то данная концепция несла в себе очень много рационального, заключающегося в отсутствии «размывания» самой ответственности между различными субъектами властных полномочий.

Особая роль в обеспечении нормального функционирования финансовых правоотношений принадлежит Счетной палате РФ, которая осуществляет контроль за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств. Важными субъектами финансовой деятельности выступают Министерство финансов, Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, федеральная служба по финансовому мониторингу, Центральный банк РФ и др. Ограниченные рамки исследования не позволяют нам проанализировать полномочия указанных органов, да мы и не ставим перед собой подобного рода цели, а обратим внимание на иной аспект. Так, основными нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность Правительства РФ, являются Конституция РФ и ФКЗ о Правительстве РФ. Акцентируем внимание еще раз, что в названном акте ограничили декларированием принципа ответственности, а также указанием в статье 12 на то, что федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству Российской Федерации и ответственны перед ним за выполнение порученных задач. Законодатель пишет даже не об ответственности исполнительных органов государственной власти, а указывает, что они «ответственны», но это очередная правовая декларация без механизмов реализации. Привлечь к юридической ответственности на основе одной формулировки «ответственны» невозможно.

Кроме федеральных законов, правовой статус министерств и различных служб регу-

лируется различными постановлениями Правительства РФ. Не является исключением и Министерство финансов РФ, чей правовой статус определен постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 (с последующими изменениями) об утверждении Положения «О Министерстве финансов Российской Федерации» [25]. В постановлении отмечается: «министр финансов Российской Федерации несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности». В связи с чем опять возникают вопросы, перед кем несет ответственность министр, какая это ответственность и в чем она выражается. Из этого вытекает также и другая, не менее важная проблема, а именно — определение правового статуса федерального министра и заместителей Председателя Правительства. Он (правовой статус) фрагментирован по различным нормативным правовым актам. Так, права, обязанности и запреты в отношении федеральных министров установлены статьей 26 ФКЗ о Правительстве РФ; Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [26] (далее — ФЗ о противодействии коррупции), а также в различных положениях, утвержденных постановлениями Правительства РФ о тех или иных министерствах. Например, в отношении министра финансов в названном нами ранее Положении «О Министерстве финансов Российской Федерации».

Отчасти ответ на поставленный вопрос содержится в ФЗ о противодействии коррупции. Так, статьей 13.1 предусмотрено увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности в связи с утратой доверия. Однако в статье идет речь прежде всего о коррупционных правонарушениях. Таким образом, мы сталкиваемся с тем, что отсутствуют формальные основания юридической ответственности одной из категорий лиц, замещающих государственные должности, — федеральных министров. Не дает ответа на поставленный выше вопрос и статья 9 ФКЗ о Правительстве РФ, устанавливающая назначение на должность и освобождение от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Норма, закрепленная в статье, только указывает, что они назначаются на должность и освобождаются от нее Президентом РФ по предложению

Председателя Правительства РФ. Вполне логично заключить, что федеральные министры несут ответственность перед Президентом РФ и Председателем Правительства РФ.

Думается, что выход из сложившейся ситуации заключается в принятии федерального закона «О статусе заместителей Председателя Правительства и федеральных министров». В качестве доводов приведем, что в отношении других категорий субъектов, замещающих государственные должности, приняты соответствующие федеральные законы: Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и Статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Закон РФ от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей Российской Федерации»; Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека Российской Федерации». В ряде законов правовому статусу лиц, замещающих государственные должности, посвящены отдельные статьи либо специальные главы. Например, в ФКЗ о КС РФ (статусу судей Конституционного Суда); Федеральном законе от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (статусу Председателя Следственного комитета). Полагаем, что в законе должны быть предельно ясно сформулированы права, обязанности и ответственность заместителей Председателя Правительства и федеральных министров.

Следует рассмотреть и вопрос о разработке федеральных законов, регламентирующих правовой статус каждого из федеральных министерств. Нам могут возразить, указав на то, что структура органов государственной власти подвержена частым изменениям, перераспределению полномочий между различными ведомствами, разъединению и объединению различных министерств, и, соответственно, определение их правового статуса на уровне постановлений Правительства позволяет более оперативно вносить соответствующие изменения. Однако существует и обратная сторона «медали». Так, постоянное перераспределение полномочий в конечном итоге «размывает» ответственность властных субъектов. Положение о Министерстве финансов РФ было принято в 2004 году и за 16 лет его действия, по данным СПС «Консультант+», в него было внесено более шестидесяти изменений и дополнений. В России существуют федеральные законы с более коротким сроком действия, но с большим

количеством внесенных в него изменений. При наличии соответствующей политической воли законы принимаются у нас достаточно оперативно. Кроме того, в самих законах, касающихся правового статуса федеральных министерств, можно закрепить различные процедуры и переходные варианты. Так, в случае внесения изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях бесперебойного функционирования государственного механизма могут быть приняты соответствующие постановления, регулирующие правовой статус нового министерства до момента принятия соответствующего федерального закона. В федеральных законах, определяющих правовой статус министерств, должна быть закреплена и ответственность данного органа за текущую деятельность, а также подготавливаемые и принимаемые решения.

Учитателя может сложиться впечатление, что мы несколько ушли от темы, но на самом деле это не так. Наша задача заключается в определении взаимосвязи между финансово-правовой ответственностью — безответственностью и национальной безопасностью на нормативном уровне, но в отношении органов государственной власти. В связи с этим необходимо вновь обратиться к нормативным правовым актам, определяющим основы национальной безопасности в целом и финансово-правовой в частности. Один из названных в данной области мы уже рассмотрели (речь идет о публичной декларации целей, но в ней отсутствует сам механизм ее реализации). Кроме того, цели, указанные в декларации, должны быть согласованы с установками, закрепленными в других нормативных правовых актах. Кудряшова Е.В. делает вывод, что «необходимо включить понятие «обеспечение финансовой безопасности» в терминологию документов стратегического планирования и выстроить последовательную иерархию целей с обеспечением национальной безопасности» [27, с. 135], а также автор отмечает, что «закон о стратегическом планировании создает возможность реализации всех задач правового регулирования финансовой безопасности» [28, с. 135]. На наш взгляд, такие утверждения возможны после некоторых корректировок данного закона, а также нормативных правовых актов, которые содержат меры принуждения, направленные на его обеспечение. В Законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» содержится декларация ответственности за его исполнение, но только в сфере самого планирования, при этом остается открытым вопрос об

ответственности за исполнение данных планов. Целевые ориентиры финансово-правовой безопасности содержатся в Указе Президента РФ от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [28], а именно: совершенствование и реализация мер, укрепляющих финансовую систему; обеспечение экономического суверенитета; укрепление курса рубля; совершенствование правовых и иных механизмов, направленных на возврат капитала из-за рубежа; борьба с отмыванием денег, полученных преступным путем, и так далее.

Однако все меры финансово-правовой безопасности могут быть не реализованы или нивелированы, если они не будут обеспечиваться государственным принуждением, в том числе и юридической ответственностью. Не менее важным фактором выступает и согласованность целей финансово-правовой безопасности как между собой, так и с целями национальной безопасности и, самое главное, с приоритетами национальной безопасности. Кроме того, необходимо не только декларирование целей, но и раскрытие их содержания. Если же делегировать толкование целей на уровень министерского нормотворчества, то они могут наполниться совершенно иным смыслом, а также не исключен и выбор неадекватных средств их достижения (в том числе и в виде бесконечной оптимизации и создания очередных управленческих подсистем). Безусловно, такие цели достигаются, но укрепляется ли при этом национальная безопасность, остается под вопросом.

Стратегия национальной безопасности раскрывает понятие «национальная безопасность» как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечивается реализация конституционных прав и свобод граждан...». Мы привели только ключевые положения из законодательной дефиниции и зададимся несколькими вопросами. Создание правовых основ, в результате которого будет обеспечиваться справедливое аккумулирование, распределение и перераспределение национального достояния в интересах большей части населения нашей страны, является целью национальной безопасности? На наш взгляд, ответ очевиден! Существует ли конституционное право на безопасность (включая и финансово-правовую) как объективная реальность? Ответ на данный вопрос находится только в плоскости научной доктрины. Так, все большее количество ученых признает право на безопасность конституцион-

ным правом, выводимым из целой совокупности конституционных норм, но данное положение так и остается на уровне общетеоретической и конституционно-правовой доктрины. К сожалению, и при совсем недавнем изменении Конституции РФ право на безопасность не нашло свою «прописку» в Основном Законе России.

Так или иначе, цели финансово-правовой безопасности отражены в «Стратегии национальной безопасности»; Указе Президента РФ от 13 мая 2017 года № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» [29]; Указе Президента РФ от 28 ноября 2014 года Пр-2753 «О Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» [30]; Указе Президента РФ от 30 января 2010 года № 120 «О доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации» [31]; Федеральном законе РФ от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [32] и др. Анализ целей финансово-правовой безопасности показывает их разобщенность, отсутствие системности, иерархичности, связей координации и субординации. Причем цели финансово-правовой безопасности не в достаточной степени подкреплены мерами государственного принуждения и во многом сформулированы в расчете на позитивную ответственность субъекта. Однако ответственность действенна и эффективна, когда не декларативна и выступает в виде единой конструкции, включающей позитивный и негативный аспекты реализации.

Можно отметить, что основной акцент в данной работе сделан на другую сторону финансового правоотношения — на субъекты, наделенные властными полномочиями, и проблема их частичной безответственности не исчерпывает всю безответственность в сфере финансово-правовой безопасности в целом. Так, Т.Я. Хабриева указывает на такие проблемы финансовой безопасности, как теневой финансовый оборот, незаконный вывод капиталов из страны через офшоры, легализацию преступных доходов, использование вполне легальных схем и методов для «обвала» финансовых рынков и совершение спекулятивных действий [33, с. 49—51], которые во многом возможны в том числе и в результате несовершенства нормативно-правовой базы, наличия в ней пробелов и противоречий, отсутствия действенных норм, то есть различных проявлений финансово-правовой безответственности на институциональном уровне.

Итак, в завершение сделаем выводы.

1. Взаимодействие финансово-правовой ответственности, безответственности и национальной безопасности необходимо выявлять в том числе и через принцип взаимной юридической ответственности, который из декларативной сферы может стать объективной реальностью, если будет проявляться через конкретные институты юридической ответственности: конституционной, административной, финансово-правовой и т. д. В этой связи необходимо изменить саму методологию исследования финансово-правовой ответственности, в равной степени сделав акцент как на подвластных субъектах финансово-правовых отношений (гражданах и юридических лицах), так и стороне, наделенной властными полномочиями, — финансовых органах государства и их должностных лицах.

2. Межотраслевой институт финансово-правовой ответственности обладает рядом существенных недостатков, что позволяет утверждать о существовании финансово-правовой безответственности финансовых государственных органов и их должностных лиц на институциональном уровне, которая выражается в декларативности и отсутствии четких оснований юридической ответственности; наличии в системе отношений финансово-правовой ответственности только вертикальных правоотношений, основанных на требовании должного поведения от граждан и юридических лиц и отсутствии права требования у граждан финансовой и финансово-правовой безопасности, соответствующего конституционным целям социального, правового государства.

3. Выявлены следующие институционально-правовые факторы, способствующие безответственности властных субъектов: рассогласованность целей финансово-правовой безопасности между собой и отсутствие между ними связей координации и субординации; необеспеченность реализации целей мерами государственного принуждения и, прежде всего, к лицам, ответственным за их исполнение; постановка долгосрочных целей финансово-правовой безопасности на пять и более лет, с учетом частой ротации лиц, замещающих государственные должности, и высших должностных лиц, относящихся к категории государственных служащих, нивелирует их юридическую ответственность; декларативность юридической ответственности за реализацию целей стратегического планирования; отсутствие закрепления в Конституции РФ, а также в иных нормативных правовых

актах права граждан (их объединений) на безопасность, которое бы включало и финансовую безопасность с ее правовой составляющей.

4. Главной (стратегической) целью финансово-правовой безопасности должно являться справедливое аккумулирование, распределение и перераспределение национального достояния в интересах большей части населения нашей страны. Исходя из данной цели должны выстраиваться и иные (промежуточные) цели, которые должны быть взаимосвязаны между собой и обеспечены реальными механизмами реализации, в том числе и юридической ответственностью. В целях нивелирования институциональных факторов финансово-правовой и иной безответственности полагаем, что должен быть разработан и принят федеральный закон «О правовом статусе заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров». В порядке постановки проблемы отмечаем необходимость разработки пакета федеральных законов «О правовом статусе федеральных министерств».

Примечания

1. Андреев А.В. Финансово-правовые санкции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. 193 с.
2. Розанов И.И. Финансово-правовые средства обеспечения государственной дисциплины: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1971. 170 с.
3. Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве. М.: Юрлитинформ, 2006. 392 с.
4. Арсланбекова А.З. Финансово-правовые санкции в системе мер юридической ответственности. М.: Маркетинг, 2008. 394 с.
5. Гогин А.А. Теоретико-правовые вопросы налоговой ответственности. Тольятти: ВУиТ, 2003. 167 с.
6. Мусаткина А.А. Финансовая ответственность как вид юридической ответственности // Журнал российского права. 2005. № 10. С. 142—151.
7. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. 405 с.
8. Сердюкова Н.В. Финансово-правовая ответственность по российскому законодательству: становление и развитие: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2003. 22 с.
9. Макарова Н.С. Бюджетная ответственность: понятие, основания и особенности реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 22 с.
10. Мусаткина А.А. Понятие позитивной финансово-правовой ответственности // Финансовое право. 2005. № 7. С. 32—36.
11. Липинский Д.А., Романова В.В., Репетева О.Е. и др. Институт юридической ответственности / под ред. Д.А. Липинского. М.: РИОР, 2017. 189 с.
12. Разгильдиева М.Б. Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. 58 с.
13. Липинский Д.А., Мусаткина А.А. К вопросу об институте финансово-правовой ответственности в системе права // Финансы и управление. 2019. № 4. С. 45—69. DOI: 10.25136/2409-7802.2019.4.30686. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=30686
14. Алексеев С.С. Отрасли советского права: проблемы, исходные положения // Советское государство и право. 1979. № 9. С. 18—27.
15. Поленина С.В. Система права и система законодательства в современных условиях // Правоведение. 1987. № 5. С. 29—34.
16. Полякова С.А. Финансово-правовая ответственность за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.
17. Хачатуров Р.Л. О правонарушаемости, юридической ответственности и безответственности // Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2008. № 2. С. 88—89.
18. Маркин А.В. Позитивная безответственность // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2010. № 1. С. 50—52.
19. Бондарев А.С. Юридическая ответственность и безответственность — стороны правовой культуры и антикультуры субъектов права. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2008. 187 с.
20. Липинский Д.А. Юридическая ответственность и безответственность как парные юридические категории // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2019. № 2. С. 6—24.
21. Казанцев Н.М. Институты финансового права // Журнал российского права. 2005. № 9 (105). С. 97—114.
22. Собрание законодательства РФ. 1997. № 51, ст. 5712.
23. Кувшинов М.П. Система принципов финансово-правовой ответственности // Интернаука. 2019. № 38. С. 82—84.
24. Собрание законодательства РФ. 1994. № 13, ст. 1447.
25. Собрание законодательства РФ. 2004. № 31, ст. 3258.
26. Собрание законодательства РФ. 2008. № 52, ст. 6228.
27. Кудряшева Е.В. Финансовая безопасность в иерархии целей стратегического планирования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 124—138.
28. Собрание законодательства РФ. 2016. № 1, ст. 212.
29. Собрание законодательства РФ. 2017. № 20, ст. 2902.

30. СПС «Гарант». URL <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74094369/> (дата обращения: 20.07.2020).

31. Официальный сайт Совета Безопасности РФ. URL <http://www.scrf.gov.ru/security/economic/document24/> (дата обращения: 10.06.2020).

32. Собрание законодательства РФ. 2001. № 33, ст. 3418.

33. Хабриева Т.Я. Проблемы финансовой безопасности // Вестник экономического правосудия РФ. 2016. № 1. С. 48—54.

References

1. Andreev A.V. Financial and legal sanctions. Dissertation... candidate of legal sciences. Moscow, 1984. 193 p. (In Russ.)

2. Rozanov I.I. Financial and legal means of ensuring state discipline. Dissertation... candidate of legal sciences. Moscow, 1971. 170 p. (In Russ.)

3. Sattarova N.A. Coercion in financial law. Moscow: YurLitinform Publ., 2006. 392 p. (In Russ.)

4. Arslanbekova A.Z. Financial and legal sanctions in the system of legal liability measures. Moscow: Marketing Publ., 2008. 394 p. (In Russ.)

5. Gogin A.A. Theoretical and legal issues of tax liability. Togliatti: VUIIT Publ., 2003. 167 p. (In Russ.)

6. Musatkina A.A. Financial responsibility as a type of legal responsibility. *Journal of Russian law*, 2005, no. 10, pp. 142—151. (In Russ.)

7. Lipinsky D.A. Legal liability issues. St. Petersburg: Jurid. Center Press, 2004. 405 p.

8. Serdyukova N.V. Financial and legal responsibility under Russian legislation: formation and development. Author's abstract... candidate of legal sciences. Tomsk, 2003. 22 p. (In Russ.)

9. Makarova N.S. Budgetary responsibility: concept, grounds and implementation features. Author's abstract... candidate of legal sciences. Moscow, 2004. 22 p. (In Russ.)

10. Musatkina A.A. The concept of positive financial and legal responsibility. *Financial Law*, 2005, no. 7, pp. 32—36. (In Russ.)

11. Lipinsky D.A., Romanova V.V., Repeteva O.E. and others. Institute of Legal Responsibility / ed. D.A. Lipinsky. Moscow: RIOR Publ., 2017. 189 p. (In Russ.)

12. Razgildieva M.B. The theory of financial and legal coercion and the scope of its application. Author's abstract... candidate of legal sciences. Saratov, 2011. 58 p.

13. Lipinsky D.A., Musatkina A.A. On the issue of the institution of financial and legal responsibility in the system of law. *Finance and Management*, 2019, no. 4, pp. 45—69. DOI: 10.25136/2409-7802.2019.4.30686. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=30686 (In Russ.)

14. Alekseev S.S. Branches of Soviet law: problems, starting points. *Soviet state and law*, 1979, no. 9, pp. 18—27. (In Russ.)

15. Polenina S.V. System of law and system of legislation in modern conditions. *Jurisprudence*, 1987, no. 5, pp. 29—34. (In Russ.)

16. Polyakova S.A. Financial and legal responsibility for violations of the budgetary legislation of the Russian Federation. Dissertation... candidate of legal sciences. Moscow, 2015. (In Russ.)

17. Khachaturov R.L. On delinquency, legal responsibility and irresponsibility. *Bulletin of the Oryol State University. Series: New Humanitarian Research*, 2008, no. 2, pp. 88—89. (In Russ.)

18. Markin A.V. Positive irresponsibility. *Vector of Science of Togliatti State University. Series: Legal Sciences*, 2010, no. 1, pp. 50—52. (In Russ.)

19. Bondarev A.S. Legal responsibility and irresponsibility are the sides of legal culture and anti-culture of subjects of law. St. Petersburg: Jurid. Center Press, 2008. 187 p. (In Russ.)

20. Lipinsky D.A. Legal responsibility and irresponsibility as paired legal categories. *Legal science and law enforcement practice*, 2019, no. 2, pp. 6—24. (In Russ.)

21. Kazantsev N.M. Financial Law Institutions. *Journal of Russian Law*, 2005, no. 9 (105), pp. 97—114. (In Russ.)

22. *Collection of legislative acts of the RF*, 1997, no. 51, art. 5712. (In Russ.)

23. Kuvshinov M.P. System of principles of financial and legal responsibility. *Internauka*, 2019, no. 38, pp. 82—84. (In Russ.)

24. *Collection of legislative acts of the RF*, 1994, no. 13, art. 1447. (In Russ.)

25. *Collection of legislative acts of the RF*, 2004, no. 31, art. 3258. (In Russ.)

26. *Collection of legislative acts of the RF*, 2008, no. 52, art. 6228. (In Russ.)

27. Kudryasheva E.V. Financial security in the hierarchy of strategic planning goals. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2019, no. 2, pp. 124—138. (In Russ.)

28. *Collection of legislative acts of the RF*, 2016, no. 1, art. 212. (In Russ.)

29. *Collection of legislative acts of the RF*, 2017, no. 20, art. 2902. (In Russ.)

30. Access from the reference legal system "Garant". URL <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74094369/> (accessed 20.07.2020). (In Russ.)

31. Official site of the Security Council of the Russian Federation. URL <http://www.scrf.gov.ru/security/economic/document24/> (accessed 10.07.2020). (In Russ.)

32. *Collection of legislative acts of the RF*, 2001, no. 33, art. 3418. (In Russ.)

33. Khabrieva T.Ya. Financial security problems. *Bulletin of economic justice of the Russian Federation*, 2016, no. 1, pp. 48—54. (In Russ.)