Пиликин Георгий Геннадиевич. Становление финансового права как особой формы регулирования экономических отношений: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.04 / Пиликин Георги1 Геннадиевич;[Место защиты: Институт государства и права Российской академии наук].- Москва, 2014.- 399 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Раздел 1. Основные начала становления финансового права**

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты формирования финансового права 30

1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты становления финансового права .30

2. Cостояние научной разработанности категорий «система финансового права», «структура финансового права» и «система финансового законодательства» в современный период 44

3. Значение структуры (внутренней формы) финансового права как объективного инструмента решения актуальных финансово-правовых проблем 58

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений финансового права в современный период 75

1. Концептуальная значимость категорий «финансы», «государственные финансы» и «финансовая политика» как основных элементов общих положений, обеспечивающих во взаимодействии с внутренней формой единство финансового права 75

2. Общетеоретическое понимание предмета финансового права с позиции структуры финансового права и пределы финансово-правового регулирова-ния .100

**Раздел 2. Теоретические основы структуры (внутренней формы) финансового права**

Глава 1. Понятие и значение структуры финансового права как объективного элемента самостоятельной отрасли современного российского права .120

1. Понятие и особенности структуры финансового права с позиции теории и практики правоприменения 120

2. Понимание финансового права как единой и самостоятельной отрасли

права с позиции финансового обязательства входящего в состав общих финансово-правовых конструкций .133

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права 151

1. Значимость финансового нормативно-правового предписания (нормы финансового права) как основополагающего элемента структуры финансового права 151

2. Понимание финансово-правового института как основного регулятивного элемента структуры финансового права 177

3. Роль и значение подотрасли как крупного правообразования и фундаментального элемента структуры финансового права и системы финансового законодательства .200

**Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права и системы финансового законодательства в современный период**

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства с позиции внутренней формы финансового права 239

1. Предпосылки взаимодействия структуры финансового права и системы финансового законодательства .239

2. Понятие финансового законодательства и архитектоника системы финансового законодательства в современный период 249

3. Взаимосвязи формы и содержания финансового нормативного правового акта как основного элемента системы финансового законодательства 261

Глава 2. Взаимодействие внутренней и внешней формы финансового права с позиции догмы права 277

1. Особенности построения общих положений финансового законодательства с позиции структуры финансового прав 277

2. Определение состава общих положений финансового законодательства de lega ferenda 285

Глава 3. Концептуальное совершенствование финансового законодательства в современный период 293

1. Проблемы исполнения и эффективности предписаний финансового законодательства .293

2. Применение финансово-правовых инструментов в условиях междуна родного финансово-экономического кризиса 306

3. Значение финансово-правовых средств в системе факторов создания инновационной экономики (юридико-технологический аспект) 325

Заключение .340

Библиографический список .

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Современное состояние науки финансового права России, обусловленное прежде всего сменой в 1991 году экономических отношений, показывает возрастающий интерес к широкому кругу проблем теории финансового права. Наряду с проблемами, возникающими в правотворчестве и правоприменении, важным побудительным фактором проведения исследования, посвященного становлению финансового права как особой правовой формы регулирования экономических отношений, связанных с финансовой деятельностью государства и сферой финансов, явилось само по себе становление новой России как нового государства и нового субъекта международного права.

Определенное значение имеют вызовы XXI века (международный финансово-экономический кризис, проблемы глобализации, переход к инновационной экономике и др.), поставившие задачи, разрешение которых осуществимо посредством системного финансово-правового воздействия. Отсюда следует возрастание значимости финансового права. Представляется, что установленная взаимозависимость финансового права и государства требует постоянного внимания со стороны законодателя, науки финансового права и практики. История показывает, что игнорирование указанного обстоятельства постепенно и неотвратимо приводит к нежелательным последствиям (массовым беспорядкам, конфликтам, гражданским войнам и разрушению государства).

Применение в настоящем исследовании для определения внутренней формы финансового права категории «структура» обусловлено философским пониманием категории «система» как образованной определенным образом целостности (единства) из множества взаимосвязанных элементов. Под категорией «структура» понимается строение и внутренняя форма организации системы. Структура обеспечивает единство устойчивых взаимосвязей между элементами системы. Сама по себе система финансового права включает внутреннюю форму (структуру) и взаимодействует с внешней формой (системой финансового законодатель-

ства). В работе осуществлено рассмотрение, исходя из традиционной парной категории «форма – содержание», внутренней формы (структуры) финансового права и ее взаимосвязей с внешней формой финансового права. Поэтому исследование предопределено взаимодействием формы и содержания финансового права. Это обусловило архитектонику диссертационного исследования, постановку теоретических и практических вопросов, вытекающих из состояния финансово-правового регулирования и путей его совершенствования (de lega lata de lega ferenda – с позиции действующего и с позиции желаемого (финансового) законодательства).

Вместе с тем необходимо учитывать, что науке известны иные подходы, ка-саемые формы. По И. Канту «форма как возможность структуры, как нечто, что лежит в области полноты», есть такое образование, от свойств которого зависит все остальное в мире...» (М. К. Мамардашвили). И «объективное право по отношению к предметам, процессам, задачам и целям, которые оно опосредует, может быть охарактеризовано как определенная форма» (С. С. Алексеев).

В современном периоде актуальными являются проблемы, связанные с концептуальной определенностью финансового права и финансового законодательства; с обеспечением качества содержания финансовых норм, их согласованностью между собой и во вне; разработкой эффективных юридических конструкций, юридико-технологических инструментов, направленных на эффективное управление государственными финансами; а также гармонизированное построение Общей части и Особенной части современного финансового права России.

Важное теоретическое и практическое значение в процессе формирования и применения финансового права, наряду с иными факторами, имеют элементы его структуры (нормы, их элементы, группы норм, субинституты, институты, подотрасли). Создание законодателем современной формы финансового права предполагает учет особенностей элементов структуры финансового права. Именно четко структурированная форма финансового права обеспечит надлежащее регулирование экономических отношений в сфере финансов.

В настоящем исследовании под **становлением финансового права** понимается **образование** в процессе длительного развития единой и самостоятельной отрасли публичного права, которое в новейшей истории России приобрело значительную определенность. Финансовое право как **«особая форма»**регулирования экономических отношений является результатом взаимодействия внутренней формы (структуры) и внешней формы (законодательства), осуществляемое императивными велениями из одного и единого центра, каковым является государство, без передачи своих полномочий кому бы то ни было. **«Особость»** заключается в субординации субъектов финансовых правоотношений, недопустимости неопределенности (рамочности) регулирования, невозможности использования диспози-тивности, необходимости применения дерогации и наличии других признаков, позволяющих осуществить дистинкцию финансового права от иных отраслей российского права. Под **экономическими** понимается совокупность финансовых, а также производственных отношений, непосредственно связанных со сферой финансов и финансовой деятельностью государства, «выстраиваемых» как вертикальные (субординационные) связи, обусловленные переходом и сменой формы собственности на определенные объекты и вещи.

**Степень научной разработанности темы исследования.** В современной России теоретические основы широкого круга концептуальных проблем финансово-правового регулирования осуществлены в исследованиях, проводимых после 1991 года Артемовым Е. М., Бакаевой О. Ю.,Бельским К. С., Болтиновой О. В., Винницким Д. В., Горбуновой О. Н., Грачевой Е. Ю., Гриценко В. В., Древаль Л. Н., За-польским С. В., Казанцевым Н. М., Крохиной Ю. А., Кучеровым И. И., Мирош-ник С. В., Пастушенко Е. Н., Петровой Г. В., Покачаловой Е. В., Разгильдие-вой М. Б., Рукавишниковой И. В., Саттаровой Н. А., Селюковым А. Д., Сенцо-вой (Карасевой) М. В., Смирниковой Ю. Л., Соколовой Э. Д. Толстопятен-ко Т. П., Тосуняном Г. А., Турбановым А. В., Химичевой Н. И., Худяковым А. И., Шевелевой Н. А., Ялбулгановым А. А. и другими правоведами-финансистами. Вместе с тем правопонимание и инструментальный уровень финансово-правового применения, включая судебную практику, с очевидностью свидетель-

ствуют о необходимости не только продолжения, но и активизации теоретических изысканий, направленных на формирование современной теории финансового права. Рассмотрение теоретических и практических аспектов становления финансового права как особой формы регулирования экономических отношений, рассмотрение современных проблем финансово-правового регулирования с позиции структуры (внутренней формы), равно как и рассмотрение собственно внутренней формы во взаимодействии с внешней формой финансового права, в науке финансового права России в предложенных аспектах не осуществлялось.

**Цели и задачи диссертационного исследования.** Целью исследования является комплексное рассмотрение вопросов становления финансового права как особой формы регулирования финансовых и имущественно-вертикальных отношений, включая фундаментальные элементы категориального аппарата науки финансового права, а также основные элементы внутренней формы (структуры) финансового права во взаимосвязи и взаимодействии с внешней формой для разработки концептуальных подходов, способствующих законодателю в формировании структурно определенной системы финансового законодательства, содержание которого обеспечивало надлежащее правопонимание и правоприменение в сфере финансов и финансовой деятельности государства, содействовало росту благосостояния граждан и экономическому могуществу государства.

Достижение поставленной цели предопределило решение следующих основных задач:

1) рассмотрение историко-правовых аспектов, позволяющих уяснить основ
ные начала становления финансового права как единой и самостоятельной отрас
ли права, определить вектор осуществления научных исследований финансово-
правовой материи в современный период;

2) рассмотрение состояния научной разработанности фундаментальных
элементов категориального аппарата, имея ввиду соотношение системы финансо
вого права и его структуры и системы финансового законодательства в современ
ный период;

3) определение значения структуры (внутренней формы) финансового права
по созданию условий для достижения надлежащих финансово-правовых резуль
татов и решения актуальных финансово-правовых проблем;

1. рассмотрение с позиции структуры финансового права концептуальной значимости его предмета и общих (базисных) категорий: «финансы», «государственные финансы», «финансовая политика», оказывающих существенное воздействие на формирование финансово-правового массива, определение природы финансовых правоотношений и пределов финансово-правового регулирования;
2. рассмотрение внутреннего строения современного финансового права, включая понятие и особенности структуры финансового права и характеристику ее фундаментальных элементов: финансово-правовой нормы и ее элементов, группы финансово-правовых норм – финансово-правового института (субинститута) – подотраслей финансового права – а также рассмотрение финансового права в качестве единой и самостоятельной отрасли современного российского права с позиции финансового обязательства как базисной финансово-правовой конструкции;
3. рассмотрение общих положений системы финансового законодательства с позиции структуры финансового права, имея в виду предпосылки и взаимосвязи внутренней и внешней формы, архитектонику финансового законодательства а также состояние формы и содержания его основного элемента, каковым является финансовый нормативный правовой акт;
4. рассмотрение взаимодействия структуры и внешней формы финансового права в целях определения последовательности построения общих положений финансового законодательства;
5. рассмотрение проблем, связанных с эффективностью финансового правоприменения;
6. рассмотрение регулятивно-обеспечительной роли и значения финансово-правовых инструментов при воздействии глобального финансово-экономического кризиса на финансовую систему и экономику России;

10) определение места и формы финансово-правовых средств в деле строительства в России инновационной экономики.

**Объект и предмет исследования. Объектом** исследования выступает совокупность экономических (финансовых и имущественно-вертикальных) отношений как объективное явление, включающее дифференцированные большие группы отношений, обладающие определенной автономией и центростремительно-стью ввиду единой фундаментальной общности.

**Предметом** исследования являются факты, связанные с финансово-правовой действительностью, а также финансово-правовые нормы и иные элементы структуры финансового права, имеющие свою специфику и особенности, «внутренние» (отраслевые) и «внешние» (межотраслевые, системные) взаимосвязи и взаимодействие.

**Методологическая основа диссертационного исследования.** Для решения поставленных в настоящей работе научных задач использовались философские, общенаучные и специально-научные методы познания, включая историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический, социологический и другие.

Последовательное и (или) системное применение упомянутых и иных методов позволило обеспечить наряду с концептуальностью работы в целом адекватное и целостное рассмотрение и оценку конкретных фактических обстоятельств, относящихся к теме исследования.

**Теоретическая основа исследования.** Теоретическую основу исследования составили фундаментальные положения и разработки, осуществленные в юридической науке и выраженные в научных трудах ученых – С. С. Алексеев, Н. М. Артемов, Е. М. Ашмарина, О. Ю. Бакаева, Ю. Барон, М. Бартошек, И. Л. Бачило, В. В. Бесчеревных, К. С. Бельский, В. С. Белых, О. В. Болтинова, В. А. Бублик, А. В. Брызгалин, П. Г. Виноградов, Д. В. Винницкий, Н. А. Власенко, Л. К. Воронова, Е. Ю. Грачева, О. Н. Горбунова, В. П. Грибанов, В. В. Гриценко, Д. Д. Гримм, Т. А. Гусева, Г. С. Гуревич, Р. Давид, Д. Диак, Л. Б. Дорн, Л. Дюги, Г. Еллинек, С. В. Запольский, Р. Ф. Захарова, В. М. Зуев, Г. В. Игнатенко,

О. С. Иоффе, М. Ф. Ивлиева, Р. фон Иеринг, А. А. Исаев, В. Б. Исаков, Н. М. Казанцев, М. Ф. Казанцев, Т. В. Кашанина, Х. Ктц, А. Н. Кокотов, Н. М. Коркунов, В. И. Кофман, О. А. Красавчиков, Ю. А. Крохина, О. Е. Кутафин, И. И. Кучеров, Н. П. Кучерявенко, В. А. Лебедев, В. И. Лисовский, А. Л. Маковский, А. В. Май-фат, А. В. Малько, И. В. Мартьянов, Н. Маттсон, Н. И. Матузов, С. В. Мирошник, Н. И. Михайлов, А. А. Моисеев, В. П. Мозолин, Т. Н. Москалькова, С. А. Муромцев, В. С. Нерсесянц, М. Нобель, И. Б. Новицкий, И. Х. Озеров, М. Ф. Орлов, Е. П. Орлюк, Е. Н. Пастушенко, В. А. Парыгина, В. Д. Перевалов, Г. В. Петрова, И. С. Перетерский, А. С. Пиголкин, М. И. Пискотин, А. А. Пилипенко, Е. В. По-качалова, И. А. Покровский, Р. Польсон, Е. А. Ровинский, И. В. Рукавишникова, И. Сабо, Д. Н. Сафиуллин, Н. А. Саттарова, А. Д. Селюков, М. В. Сенцова (Кара-сева), Э. Д. Соколова, М. М. Сперанский, И. Т. Та-расов, А. А. Тедеев, Г. П. Тол-стопятенко, Г. А. Тосунян, Н. И. Тургенев, Д. О. Тузов, А. В. Турбанов, Р. О. Халфина, Н. И. Химичева, М. П. Херрера, В. М. Хвостов, С. А. Хохлов, В. Н. Хропанюк, А. И. Худяков, К. Цвайгерт, И. А. Цинделиани, С. Д. Цыпкин, Б. Б. Черепахин, В. В. Черников, В. Е. Чиркин, К. М. Шмитгофф, Ю. Л. Шульжен-ко, В. Ф. Яковлев, В. С. Якушев, А. А. Ялбулганов, И. И. Янжул и др.

Существенное воздействие на осуществление исследования имели труды ученых философской, исторической, экономической наук – Аристотель, А. В. Аникин, Г. В. Ф. Гегель, М. Гилберт, П. М. Годме, Ф. Бродель, К. Бригман, Д. Баатц, Г. В. Вернадский, Ф. М. Вольтер, С. Ю. Витте, Е. Т. Гайдар, М. Гилберт, О. В. Гордеева, Г. С. Гринберг, М. Г. Делягин, Э. Дж. Долан, А. Ю. Казак, И. Кант, К. Каутский, С. В. Кадомцева, Дж. М. Кейнс, В. О. Ключевский, Я. Кор-наи, С. В. Котлкин, К. Д. Кэмпбелл, В. В. Леонтьев, Д. Е. Линдсей, Н. Макиавелли, М. К. Мамардашвили, К. Маркс, В. С. Мартьянов, М. Х. Мескон, Н. И. Павленко, С. Ф. Платонов, У. Петти, О. С. Прексин, Е. М. Примаков, В. М. Пушкаре-ва, С. В. Пятенко, Э. Роде, В. М. Родионова, Б. М. Сабанти, Г. Я. Сокольников, А. Смит, И. А. Стучевский, Т. И. Тиникашвили, А. В. Улюкаев, В. М. Усоскин, М. Фридмен, К. Хайзер, Л. И. Юзвович, И. Ю. Юргенс и др.

**Научная новизна исследования.** Выполненная диссертация является первым научным исследованием в российской юридической науке, направленным на рассмотрение и разрешение комплекса проблем и задач, имеющих теоретическое значение и практическую значимость, и связанных со становлением финансового права как особой формы регулирования экономических отношений, а также со взаимодействием внутренней формы (структуры) финансового права и внешней формы (финансовым законодательством), являющегося единой самостоятельной отраслью права и отраслью законодательства Российской Федерации. Научная новизна исследования заключается и в постановке проблематики и содержании исследования, структурированного на последовательно сменяющие друг друга разделы, обеспечивающие концептуальность рассмотрения: а) финансового права в историко-правовом аспекте, а также созданного многими поколениями ученых и специалистов научно-практического задела и категориального научного аппарата сквозь призму современных положений и требований; б) финансового права «изнутри», имея ввиду уровни и элементы его внутреннего строения (структуры) как особого целостного системного правообразования; в) взаимодействия «содержания» (структуры финансового права) и «формы» (системы финансового законодательства) de lega lata de lega ferenda (с точки зрения действующего и с точки зрения желаемого законодательства).

**Основные положения, выносимые на защиту, отражающие новизну проведенного исследования, заключаются в следующем:**

**1.** Становление финансового права как феномена, обладающего собственной логикой и парадигмой, происходило одновременно с появлением обменных (денежных) операций и возникновением государства. Фрагментарность содержания и незначительность финансово-правовых источников, дошедших до настоящего времени (за изъятиями, связанными с регулированием эмиссии и обращения денег, а также налогов) свидетельствует, наряду с иными причинами и обстоятельствами, о медленном процессе «кристаллизации» финансово-правовых конструкций, используемых для формирования государственных финансов, о «закрытости» финансово-правового регулирования, когда вместо широкого обнаро-

дования власти применяли финансово-правовые средства в режиме конфиденциальности.

Имеются основания полагать, что началом формирования финансовой системы государства в современном ее понимании, включая институт «государственных финансов», послужил отказ государства от услуг посредников и последующее непосредственное осуществление им функций создания и управления финансовыми ресурсами без делегации их кому бы то ни было.

**2.** Становление финансового права как самостоятельного правообразования
(отрасли права) было предопределено, прежде всего возникновением и развитием
таких фундаментальных элементов экономических отношений как деньги, бюд
жет, налоги, государственный кредит, которые обрели не только «покровитель
ство» со стороны государства, но и перешли в его исключительное ведение. Госу
дарственно-властное опосредование этих элементов имело и имеет конституиру
ющее значение, поскольку государство, устанавливая денежный оборот (горизон
тальный и вертикальный), одновременно создает соответствующие правовые ин
ституты. Природа последних по своей сущности является публичной и характери
зуется неразрывной связью с государством и его внутренними и внешними функ
циями.

**3.** Осуществленное исследование позволило автору сделать вывод о том,
что одной из особенностей современного финансового права как особой формы
регулирования экономических отношений является его потенциальная нацелен
ность на обеспечение оптимального соотношения между государственным и ры
ночным регулированием экономики России. Важным фактором воздействия на
формирование и содержание финансово-правовых институтов является финансо
вая политика, которую возможно определить как «обещаемую финансово-
правовую реальность» в отличие от финансового права, представляющего собой
«реальную финансово-правовую действительность». В работе, с учетом исследо
ваний науки финансового права, рассматриваются роль, значение финансовой по
литики в жизни государства и финансового права, порядок ее провозглашения и
реализации.

Финансовая политика как элемент экономической политики представляет собой совокупность публично объявленных системных мер, направленных на повышение темпов роста экономики и обеспечение национальной безопасности; связанных прежде всего со сферой финансов и финансовой деятельностью государства и подлежащих правовому оформлению в установленном порядке в целях эффективного использования государственных (и частных) финансов по формированию имущественного благополучия граждан и экономического могущества Российской Федерации.

**4.** Особенность финансового права как особой формы регулирования экономических отношений заключается в структуризации группы отношений, связанных с финансами (и деньгами), регулирование которых рецепируется также нормами иных отраслей права (административного, гражданского, трудового и др.).

Особенностью обладает и предмет финансового права, имеющий сложный двухуровневый характер. Отношения «первого уровня» связаны с финансами, регулируются нормами финансового права, вместе с тем определенные участки экономических отношений одновременно находятся в «зоне внимания» норм гражданского, административного и других отраслей права. Это происходит в силу целостности системы российского права и необходимости конвергенции норм соответствующих отраслей российского права.

Входящие в состав предмета финансового права отношения «второго уровня» являются сугубо финансово-правовыми, поскольку связаны непосредственно с государственными финансами и финансовой деятельностью государства, обусловленной формами собственности и финансовой политикой, проводимой в установленном порядке. Автором предложены определения категорий: «финансы», «государственные финансы» с учетом достижений науки финансового права и современных реалий.

Финансы в финансово-правовом смысле – это объективно определенная совокупность денежных инструментов, обладающих ликвидностью, выраженных в национальной валюте (и при необходимости в иностранных валютах) в различных

формах (наличные, безналичные, электронные, на счетах, во вкладах, в ценных бумагах и др.), поступивших или могущих поступить в обращение в установленном порядке, отражающих реальное экономическое положение страны и оценку объектов национального богатства, находящихся в собственности или на основе вещного права в распоряжении граждан, организаций, публично-правовых образований и государства по состоянию на определенный временный период и подпадающих под юрисдикцию Российской Федерации.

Государственные финансы – это публичные вещи, имеющие общественное назначение и представляющие собой денежные средства и приравненные к ним ликвидные финансовые инструменты, принадлежащие государству на праве собственности, используемые им для реализации внутренних и внешних функций с учетом финансовой политики и в установленном порядке.

**5.** Особенность и специфичность финансового права как особой формы регулирования экономических отношений, отчетливо проявляется в его составе, включающем связанные единым «стержнем» подотрасли, обладающие определенной автономностью и признаками.

К признакам подотрасли финансового права относятся: 1) значительная по объему группировка относительно однородных норм, относящихся к сфере финансов; 2) публично-правовая природа норм, входящих в группировку; 3) непосредственная или опосредованная связь группировки норм с государственными финансами и финансовой деятельностью государства; 4) обязательное присутствие в финансовых правоотношениях «несменяемого» субъекта – государства (в лице органов финансовой власти); 5) наличие кодифицированного или основного нормативного правового акта, определяющего алгоритм регулирования отношений, подпадающих под предписания подотрасли финансового права; 6) осуществление функций, определяющих специализацию подотрасли; 7) соответствие подотраслей и входящих в них крупных финансово-правовых институтов институтам финансовой системы страны; 8) наличие собственного процессуально-организационного механизма.

**Особенная часть финансового права** с точки зрения структурного построения представляется следующей: 1) эмиссионно-денежное право (включая валютное, публичное банковское и публичное фондовое право); 2) бюджетное право (включая государственный кредит); 3) налоговое право (включая обязательное страхование, таможенные сборы и пошлины и другие обязательные платежи); 4) международное финансовое право.

В настоящее время принципиальную значимость приобретает гармонизированное построение Общей части и Особенной части финансового права, обеспечивающее его единство, определенность и интеллигибельность (понятность) по содержанию. Безусловность единства современного российского финансового права является его фундаментальной ценностью, обеспечивающей стабильность и эффективность финансово-правового регулирования. Единство финансового права может быть достигнуто путем издания основополагающего законодательного акта.

Настоятельной необходимостью современного периода является разработка и принятие законодателем Федерального закона «Основы финансового законодательства Российской Федерации», архитектоника и предложения к содержанию которого изложены в диссертации.

Единство и целостность финансового права подтверждается наличием объективных обстоятельств, в частности: большой группы экономических отношений (финансовых и имущественно-вертикальных), регулируемых известной совокупностью норм; общих положений (включая принципы), категориального аппарата, финансово-правовых конструкций. В числе последних особое значение должно иметь «финансовое обязательство» как персонифицированная правовая связь, возникающая между государством, с одной стороны, и, с другой стороны – гражданином, организацией (юридическим лицом, публично-правовым образованием) по поводу определения, предоставления и надлежащего использования государственных финансов на цели, связанные с реализацией конкретных внутренних и (или) внешних функций государства в определенный временной период и в уста-

новленном порядке, а также встречное удовлетворение от обязанного лица, в распоряжение которого поступили государственные финансы.

**6.** Природа финансовых правоотношений предполагает установленную определенность в реализации прав и обязанностей их участников. Отсюда следует, что осуществление лицом властно-имущественных полномочий должно происходить на основе корреспондирующих прав и обязанностей другого участника в предусмотренные сроки и порядке. Иное будет означать злоупотребление должностным лицом полномочиями путем создания невозможности реализации субъективного права заинтересованным лицам либо путем неправомерного неисполнения предписаний финансово-правовой нормы.

Правоприменению известны ситуации, когда рассматриваются судебные споры, возникающие на основе версификаций и предположений, которые влекут значительные (временные, финансовые, профессиональные и другие) затраты и усилия. Подобные дела сами по себе отрицательно влияют на эффективность применения финансового права и деятельность финансовой системы государства. Во-первых, происходит «бросовое» использование государственных (и частных) финансов. Во-вторых, игнорирование финансово-правового предписания равно как и присутствие неопределенности в финансовом праве недопустимы, поскольку: а) подвергается «эрозии» один из фундаментальных признаков нормы финансового права – ее обязательность (безусловное веление) для неограниченного круга лиц; б) возникает возможность применения либо изменения нормы финансового права по «усмотрению стороны», что не соответствует сущности и природе финансового права.

В диссертации отмечено, что осуществление либерализации финансово-правового регулирования валютных отношений путем уменьшения количества запретов и расширения диапазона действия регулятивных (управомочивающих, обязывающих) норм, привело к повышению эффективности финансово-правового регулирования, вместе с тем не изменило публично-правовой природы валютных отношений равно как и содержания элементов структуры (внутренней формы) валютного права.

**7.** Основу единства финансового права как фундаментальной ценности со
ставляют финансово-правовые нормы, являющиеся объективными реальностями,
отражающими существующие жизненные обстоятельства. Созданию нормы фи
нансового права предшествует, наряду с государственной волей и иными факто
рами, связанными с нормотворчеством, установление сущего, а также особенно
стей нормы, рассчитанной на действие в сфере финансов. Допустимо использова
ние нормой финансового права при определенных условиях дерогации (приоста
новления действия нормы или группы норм финансового права, а также норм
иных отраслей права). Полагаем целесообразным и необходимым осуществление
специального исследования и последующего урегулирования дерогации в каче
стве элемента (института) Общей части российского финансового права.

Финансово-правовая норма не существует сама по себе и после создания осуществляет поиск своего места в финансово-правовом пространстве. Очевидной эффективностью норма финансового права будет обладать в случае ее понимания и признания большинством субъектов финансового права. Важное значение для эффективного правоприменения имеет надлежащая правовая деятельность прежде всего обязанных лиц, обеспечивающих «технологичность» исполнения финансово-правовых предписаний.

Местом постоянного пребывания нормы финансового права является финансово-правовой институт (субинститут). Именно этот элемент структуры финансового права выполняет важнейшую регулятивную нагрузку, направленную на получение финансово-правового результата. Автор считает, что финансово-правовой институт (субинститут) как совокупность однородных, близких по содержанию норм должен состоять главным образом из предписаний финансовых законов, предусматривающих такую степень определенности, которая минимизирует принятие нормативных правовых актов органами исполнительной власти либо совершенно четко определяет архитектонику и содержание этих актов.

**8.** Особую значимость в процессе строительства финансово-правовых норм,
институтов, подотраслей, наряду с известными условиями нормотворчества, име
ет стадия разработки финансово-правовой нормы и определения архитектоники

финансового правового акта. Именно на этой стадии в значительной мере формируется качество создаваемых норм финансового права, проверяемых правопони-манием и правоприменением. Представляется необходимым постепенный перевод регулирования финансовых отношений прежде всего на уровень предписаний финансовых законов (75–80 %), предоставляя известные условия и основания (10– 15 %) актам Президента РФ, Правительства РФ и Банка России. Оставшаяся часть может быть представлена актами иных органов исполнительной власти в порядке и в случаях, предусмотренных вышестоящими актами. Введение предложенного соотношения предупредит возможную трансформацию веления и смысла нормы финансового закона на соответствующих «переделах».

**9.** Автором выдвинуто предложение о том, что Особенная часть финансового права состоит из трех взаимосвязанных, но обладающих определенной автономностью подотраслей – 1) эмиссионно-денежного, 2) бюджетного и 3) налогового права. Если бюджетное и налоговое право имеют безусловное финансово-правовое содержание, то в отношении эмиссионно-денежного права подобная определенность отсутствует. В этой сфере финансовых отношений, наряду с финансово-правовыми предписаниями, действуют нормы других отраслей российского права (гражданского, административного, трудового и др.). Данный вывод находит свое подтверждение при рассмотрении обращения российской валюты (объекты гражданских прав, заработная плата и др.); валютных отношений (экспортно-импортных сделок между резидентами и нерезидентами); банковской деятельности (договора банковского счета); фондовых отношений (купля-продажа ценных бумаг, регулируемая гражданским правом).

Вместе с тем очевидным является то обстоятельство, что в регулировании эмиссионно-денежных отношений ведущая (определяющая) роль и значение принадлежит финансовому праву, поскольку большинство участков рассматриваемых отношений напрямую связано с исключительным ведением государства (монополия изготовления и эмиссии денежных знаков и монеты и др.), обеспечением национальной безопасности и надлежащим функционированием финансовой системы страны, включая финансы и государственные финансы России. Если регу-

лирование упомянутых финансовых отношений осуществляется из одного и единого центра – государства, а возникающие правоотношения обусловлены «властным приказом» и не предполагают «усмотрение сторон», отношения между их субъектами носят характер субординации, то эти правоотношения являются финансовыми (эмиссионно-денежными).

**10.** Современное финансово-правовое регулирование предоставляет федеральным органам исполнительной власти (министерствам, федеральным службам, федеральным агентствам) полномочия по разработке и утверждению финансово-процессуальных документов. Если ранее полномочиями по утверждению разработанных Федеральной налоговой службой РФ (ФНС) форм деклараций, расчетов, решений, требований, уведомлений и других документов обладало Министерство финансов РФ (Минфин), то в настоящее время полномочия по утверждению упомянутых документов переданы ФНС. Наряду с действиями по исполнению финансовых законов, при разработке и утверждении финансово-процессуальных документов ФНС реализует в этих актах свое понимание смысла и содержания законов. Судебной практике известны ситуации обоснованного удовлетворения требований о признании (полностью либо частично) недействующими (незаконными, неправомерными) финансово-процессуальных документов, принятых ФНС. Однако судебная практика не решает и не решит проблему в принципиальном порядке. ФНС до вынесения судебного акта оперативно может отменить финансово-процессуальный документ, внести в него изменения и дополнения, либо создать новый финансово-процессуальный документ и, таким образом, ликвидировать предмет спора.

Полагаем необходимым установить переходный период (postnumerando), в течение которого осуществить изъятие из компетенции федеральных органов исполнительной власти (министерств, ведомств, служб, агентств) правомочий по изданию (утверждению) финансово-процессуальных документов с передачей на рассмотрение и утверждение Правительством РФ (на 3–4 года), в целях последующего установления порядка утверждения финансово-процессуальных актов только финансовыми законами.

**11.** Автор считает целесообразным ввести надлежащее финансово-правовое
обеспечение «технологичности» исполнения федерального бюджета, а также
иных бюджетов бюджетной системы РФ. Технология исполнения бюджетов, в
частности, предполагает: а) установление механизма равномерного (ритмичного)
исполнения утвержденных бюджетных обязательств по субъектам и объектам;

б) разработку и принятие нормативных правовых актов, разрешающих задачу
ежегодного принятия Правительством страны и федеральными органами испол
нительной власти правовых актов по аналогичным (повторяющимся из года в год)
вопросам исполнения федерального бюджета и федерального закона о нем;

в) введение бюджетного «правила» (принципа) согласно которому неисполнение
федеральным органом исполнительной власти правомочий является одновремен
но неосуществлением этим органом своих обязанностей; неисполнение полно
стью или частично либо уклонение от кассового исполнения расходных обяза
тельств, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете, со сто
роны главных распорядителей или распорядителей средств федерального бюдже
та, влечет ответственность, установленную действующим законодательством в
отношении компетентных органов и их должностных лиц; г) детальное урегули
рование бюджетных отношений «в местах» принятия индивидуальных финансо
во-правовых актов об использовании бюджетных средств на текущие или инве
стиционные цели, а также в иных местах значительной концентрации государ
ственных финансов, которое исключает коррупциогенность, субъективный про
извол, злоупотребление, ошибку либо иное неправомерное посягательство на гос
ударственную собственность; д) более предметную разработку принципа про
зрачности, устанавливающего обязанности лиц, передающих государственные
финансы, а также лиц, в чье распоряжение поступили государственные финансы
по обязательному персональному письменному публичному подтверждению пе
редачи (перечисления) средств, а также о факте их поступления адресату по уста
новленным формам.

**12.** В работе исследована структура финансового права, которая представ
ляет собой внутреннее строение единой и самостоятельной отрасли российского

права (системы финансового права), включающее последовательно расположенные и взаимодействующие основные элементы системы: финансово-правовые нормы (и их элементы); группировки норм, субинституты, институты; подотрасли; отрасль, объединенные единым целеполаганием и предметом регулирования, связанные со сферой финансов.

Структура финансового права сама по себе позволяет осуществить надлежащий анализ финансово-правовых норм, а также определение природы конкретных правоотношений, правильное применение предписаний финансовых нормативных правовых актов во взаимосвязи с положениями актов иных отраслей российского права. Структура (внутренняя форма) финансового права обеспечивает определенность и является константой и доминантой, способствующей систематизации финансового законодательства как важного этапа научного познания объективной финансово-правовой реальности. Структура финансового права является инструментом адекватного понимания действующего финансово-правового массива, в том числе способом повышения эффективности его регулирования.

Импликация структуры финансового права и системы финансового законодательства обеспечивается наличием внутренней и внешней форм финансового права, соотносящимися как «содержание» и «форма», и позволяющими разрешать конкретные финансово-правовые ситуации в персонифицированном виде или в парной правовой связи (правоотношении), т. е. на микроуровне, либо на основе большой общности норм (субинститута, института, подотрасли, отрасли), т. е. макроуровне. Поэтому структура финансового права, являясь его содержанием, предупреждает нежелательные ситуации, в частности, возникновение безысходности при реализации субъективного права (микроуровень – jus agenda), а также при введении группы норм, не соответствующих установленным закономерностям развития общества и государства (макроуровень – norma agendi).

**13.** Объемы и содержание прав и обязанностей и правовое положение участников финансового правоотношения характеризуются юридическим неравенством и рядом особенностей, отличающих его от иных правоотношений.

Условно (в широком смысле) финансовое обязательство состоит из «доходного» и «расходного». Между ними всегда присутствует временной «разрыв». Первое реализуется в рамках налогового обязательства, в котором у налогоплательщика усматриваются главным образом обязанности, а у государства – безусловное право на получение денежных средств. Второе реализуется в рамках бюджетного обязательства, когда государство является обязанным лицом по расходованию денежных средств, а конечный бюджетополучатель (гражданин, организация и др.) имеет право на получение средств без явных обязанностей либо обязанности наличествуют, но со значительной задержкой во времени.

Юридическая конструкция финансового обязательства («доходного» и «расходного») требует специального рассмотрения и исследования в целях создания эффективного механизма, экстраполирующего свое действие за пределы финансово-правового регулирования.

**14.** Автор формирует ряд выводов, направленных на совершенствование действующего финансового законодательства. Если инвестиционный налоговый кредит (ИНК) наделить функциями по стимулированию реального сектора экономики, то он может стать одним из рычагов оживления экономики, осуществления инвестиционной и инновационной деятельности. Рассмотрение института зачета и возврата излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налога показывает, что обоснованная и активная позиция налогоплательщика может столкнуться с неосновательным подходом налогового органа, не осуществляющего свои обязанности, уклоняющего от соблюдения императивных предписаний, преодоление этого подхода требует существенных усилий от законопослушного налогоплательщика.

Правовое обеспечение налога на имущество физических лиц ни по форме, ни по содержанию не отвечает современным требованиям, не соответствует Конституции РФ. Действующий алгоритм формирования содержания и исполнения этого налога обладает высокой степенью неопределенности, не имеет сдерживающих факторов неосновательного увеличения налоговой базы и полностью зависит от усмотрения региональной исполнительной власти. Автор делает вывод

о том, что введение новелл по данному налогу должно предусматривать, наряду с установлением правомочий, распределение функций между представительной и исполнительной ветвями власти. Последней необходимо предоставить правомочия по формированию сведений для начисления налога и предложений по его взиманию, а представительная власть должна рассматривать и утверждать либо отклонять внесенные предложения.

Новый финансово-правовой институт, связанный с процедурой повышения капитализации банков, основан на четко структурированной, взаимосвязано действующей совокупности нормативных правовых актов, с широким использованием одной из особенностей финансового права – дерогации. Данный институт построен с учетом структуры финансового права в том значении, в каком внутренняя форма рассматривается в настоящей работе, имея ввиду эффективность финансового права.

**15.** Атрибутивным в деле формирования финансового законодательства является следование «своему» способу (типу) регулирования и обеспечение внутриотраслевой (внутренней) и межотраслевой (внешней) согласованности норм, юридических конструкций, разработка, последующее введение в действие которых предполагает обязательность учета структуры (внутренней формы) финансового права. Любой иной подход (вкупе с отсутствием надлежащей исторической, лингвистической, психологической, финансово-экономической, организационно-технической и иной проработки вопроса) приводит к неопределенности или невозможности должного применения создаваемого финансово-правового инструментария. Полагаем, что неопределенность в финансовом праве является недопустимой, поскольку природа финансово-правовых норм не предполагает их изменение по «усмотрению сторон» либо преодоление неопределенности путем «скрытого» толкования лицами, которым закон не предоставлял и не имеет оснований предоставлять права официального толкования норм финансового закона.

Автору представляется невозможным диспозитивное регулирование финансовых отношений. Нормы финансового права порождают публичные правоотношения в сфере финансов. Они не дозволяют субъектам устанавливать «правила по

своему усмотрению» и выполнять наряду с государством функции регулятора, как это происходит в гражданском праве.

Дистинкция (разграничение, различие), являясь внешним фактором, обеспечивает «охранную функцию» статусности финансово-правового пространства. Значение дистинкции заключается в том, что: а) во вне (внешнее значение) дистинкция позволяет с опорой на предмет отграничить финансовое право от других отраслей российского права, и б) внутри отрасли (внутреннее значение) дистинкция позволяет определить пределы финансово-правового массива. Отсюда следует, что дистинкция наряду с другими факторами, способствует идентификации финансового права в качестве единого и самостоятельного публично-правового образования, путем «очерчивания» его границ.

1. Представляется целесообразным разработать и утвердить на уровне Федерального закона «Основы финансового законодательства Российской Федерации» формулу, разрешающую ситуацию, когда Президент и (или) Правительство страны не привели свои нормативные правовые акты в соответствие с положениями принятого финансового закона либо не приняли соответствующие правовые акты в установленный срок, и возникла невозможность применения введенного в действие финансового закона. Вместе с тем очевидно, что для правоприменителей в финансовых правоотношениях недопустимо «усмотрение сторон», и суд не имеет возможности принимать судебного решения без соответствующей правовой основы.
2. Глобальный финансово-экономический кризис (2008–2013 годов) показал, что переход России от автаркии к открытости в мирохозяйственных связях, наряду с позитивными достижениями, сделал финансовую систему и экономику страны в целом уязвимой для воздействия мировых катаклизмов. «Приход» кризиса принудил государство в оперативном режиме создавать необходимые федеральные законы и другие нормативные правовые акты, направленные на «подавление» и последующее «преодоление» кризиса. Учитывая, что в настоящее время имеется существенный задел принятых специальных финансово-правовых инструментов, полагаем необходимым разработать и создать в рамках Общей части

общий институт и в пределах эмиссионно-денежного права специальный институт, предписания которого должны содержать систему антикризисных мер и применение которого финансовыми властями является обязательным в случае возникновения и прихода в страну финансово-экономического либо иного кризиса.

**18.** В диссертации выдвинуты предложения по формированию условий для
перевода экономики страны на инновационный путь, что предполагает создание
согласованного с иными отраслями российского права финансово-правового ме
ханизма, технологичность которого вызывало бы безусловное функционирование
стимулов, направляемых российских (и иностранных) товаропроизводителей к
осуществлению в России возобновляемой и поддерживаемой государством инно
вационной деятельности, обеспечивающей движение и возврат иннокапитала, а
также имущественное благополучие граждан и финансово-экономическое могу
щество Российской Федерации.

**19.** Исторической практике и современному периоду известны мультила-
терность (разнонаправленность) подходов по созданию финансового законода
тельства, когда деятельность законодателя и результаты исследований науки фи
нансового права имеют несовпадающие векторы развития. Автор считает воз
можным и целесообразным изменить сложившуюся практику прежде всего путем
создания Исследовательского центра финансового права при Президенте России.
В составе которого одними из главных задач явились бы подготовка и (или) экс
пертиза финансовых законопроектов на основе достижений юридической науки и
потребностей, вызванных финансовой деятельностью государства, а также разра
ботка и последующее утверждение в установленном порядке Концепции развития
финансового законодательства Российской Федерации на текущий период и на
длительную перспективу.

Строительство финансового законодательства Российской Федерации должно быть осуществлено на основе пандектной системы, путем подразделения норм финансового права на Общую часть и Особенную часть, что обеспечит конвергенцию с нормами и институтами других отраслей российского права, способ-

ность к необходимой систематизации финансового законодательства и эффективность его применения.

**Научная и практическая значимость исследования. Научная значимость** проведенного исследования заключается в том, что оно может выступить в качестве основы для осуществления теоретических изысканий, связанных с гармонизированным построением Общей и Особенной частей современного финансового права России. Именно теория финансового права обусловливает правильное руководство практической деятельностью, имея ввиду процессы правотворчества, правопонимания и правоприменения, включая судебную практику и правовую деятельность в сфере финансов и финансовой деятельности государства.

**Практическая значимость** исследования состоит в возможном и допустимом использовании его результатов и выводов в законотворческой и правоприменительной деятельности, а также в учебном процессе высших юридических учебных заведений.

**Степень достоверности и апробация результатов исследования.** Диссертационное исследование проведено в секторе административного права Института государства и права Российской академии наук и обсуждено на заседаниях кафедры финансового права Российской академии правосудия, на совместном заседании сектора административного права, сектора банковского и финансового права и сектора налогового права Института государства и права РАН.

Апробация исследования проведена в процессе преподавания студентам Уральской государственной юридической академии, начиная с 1978 г. (в Свердловском юридическом институте) и по настоящее время курсов «Финансовое право», «Валютное право», «Банковское право». Ряд положений и результатов отражены в учебной, учебно-методической литературе, а также в опубликованных научных работах, включая монографии. Некоторые результаты изложены в выступлениях и тезисах на международных, общероссийских и иных конференциях («Структура права», Российская академия правосудия, Москва, апрель 2010 г., Европейско-Азиатский правовой конгресс, Екатеринбург, май 2010 г., «Современная теория финансового права», Российская академия правосудия, Москва,

март 2011 г. «Современная теория финансового права: научные и практические аспекты Общей части финансового права», Российская академия правосудия, Москва, март 2012 г., «Денежное обращение и право», Российская академия правосудия. Москва апрель 2013 г.; Европейско-Азиатский правовой конгресс, Уральская государственная юридическая академия, Екатеринбург, июнь 2013 г. и др.).

Степень достоверности и апробация результатов исследования подтверждены участием автора в подготовке постановления Президиума Верховного Совета РСФСР «О введении на территории РСФСР временного порядка взимания налогов с предприятий, объединений, организаций и граждан» от 19 апреля 1991 года (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991 г., № 17, ст. 520) и постановления Президиума Верховного Совета РСФСР «О порядке применения законодательных актов РСФСР в части налогообложения граждан и предприятий, относящихся к различным организационно-правовым формам» от 19 апреля 1991 года (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991 г., № 17, ст. 521). Участвовал в июне 1991 года в работе комиссии Верховного Совета РСФСР по подготовке проекта Указа Президента СССР о создании на территории Российской Федерации двухуровневой банковской системы.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации учел выводы и предложения автора по конкретным вопросам, связанным с применением налогового законодательства, которые отражены в содержании постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ по делу № 1093/98 от 27 апреля 1999 года.

В сентябре-ноябре 2010 года автором подготовлено заключение Уральской государственной юридической академии по запросу Конституционного Суда Российской Федерации о проверке конституционности пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в

соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» (Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 20-П // СЗ РФ. 2011. № 33. Ст. 4948.).

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех разделов, семи глав и восемнадцати параграфов, заключения и библиографии.

## Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты становления финансового права

Элементы финансовых систем и финансового права появились и применялись в Древнем мире. Исторические памятники, дошедшие до наших дней (Древний Египет – с IV тыс. до н. э., Древний Шумер – с начала III тыс. до н. э., включая законы Хаммурапи – 1792–1750 гг. до н. э.; Древний Иран – VIII–VI вв. до н. э. – «Авеста»; Древняя Индия – XXIII–XVIII вв. до н. э. – законы Ману, «Артха-шастра»; Древний Китай – II тыс. до н. э. – III в. до н. э. – конфуцианство; Древняя Греция – ХХ–XVII вв. до н. э. – реформа Солона и Писистрата; V–III вв. до н. э. – Демокрит, Сократ, Ксенофонт, Платон, Аристотель; Древний Рим – V– III вв. до н. э. – реформы Сервия Туллия, Законы XII таблиц), дают примеры использования соответствующего финансово-правового инструментария и элементов финансовых систем. В Древнем Египте налог-рента составлял 30 % с урожая, из которых 22,5 % направлялись в государственную казну, а 7,5 % получали храмы, осуществлявшие (в современной терминологии) администрирование по взиманию налогов и сборов1.

Геродот отмечал, что «до времени царя Рампсинита… при хороших законах Египет достиг великого процветания. Однако его преемник Хеопс вверг всю страну в пучину бедствий»3. Геродот указывал: «Амасис также издал вот какое постановление египтянам: каждый египтянин должен был ежегодно объявлять правителю округа свой доход. А кто этого не сделает и не сможет указать никаких законных доходов, тому грозила смертная казнь. Афинянин Солон перенял из Египта этот закон и ввел его в Афинах. Еще и поныне он там сохранился как самый превосходный закон»4.

В Законах Хаммурапи (Древняя Месопотамия), законах Ману, «Артхашаст-ре» (Древняя Индия), «Авесте» (Древний Ближний и Средний Восток), учении Конфуция, трактате «Гуань-цзы» (Древний Китай), трактатах Гомера, Пифагора, Ксенофонта, Сократа, Платона, Аристотеля (Древняя Греция) имеются положения, которые были связаны с финансами и финансовой деятельностью государства. Так, в трактате «Гуань-цзы» предлагалось ввести количественные нормы повинностей и изменять их исходя из ситуации в стране. В нем зафиксирована идея построения государственных финансов без прямых налогов. Для этого следовало заменить налоговые поступления в казну прибылью от эксплуатации природных ресурсов1. Существенное значение для становления финансового права как системного правообразования имело римское право, получившее окончательное завершение в знаменитом своде «Corpus Juris Civilis» императора Юстиниана. «Явившись синтезом всего юридического творчества античного мира, римское право стало фундаментом для правового развития новых народов»2. Но в юридической литературе конца XIX – начала XX в. имеются и сдержанные его оценки. Отмечается, что «римское право не свободно от недостатков, как формальных, так и материальных. Формальные недостатки заключаются в отсутствии удовлетворительно выдержанной системы Юстиниановской кодификации… С материальной стороны римское право проникнуто принципом крайнего индивидуализма, который нередко обращается против тех, кто наиболее заинтересован в его сохранении»3. По мнению С. А. Муромцева, «требования жизни во всех цивилизованных странах далеко опередили потребности, об удовлетворении которых заботились юристы Древнего Рима, поэтому материального достоинства римского права недостаточно для ореола, окружающего этот предмет в системе современного университетского образования. …Более правды заключается в ссылке на формальное достоинство римского права, но и она не выдерживает вполне строгой критики»4. Вместе с тем уже в Древнем Риме (реформы Сервия Туллия) «каждый сообразно своему имущественному положению должен был платить подать, которая называлась tributes (трибут) или tributum. Подать не имела регулярного характера, а назначалась в случае надобности царем (rex imperat tributum)»5, «при счастливом исходе войны возвращалась плательщикам и имела, таким образом, скорее характер принудительного займа на время»1. «В период республики ведению сената (высшего административного органа) подлежало, в частности, высшее заведование финансами: регулирование государственного бюджета и распределение сумм между отдельными магистратами, контроль над бюджетным исполнением, чеканка монеты и т. д.»2 «В период принципата рядом с государственной казной, находящейся в заведовании сената (aerarium), появляется казна императорская (fiscus). В период абсолютной монархии государственное управление находится в руках императорских чиновников (dignitates palatinac), выполнявших функции органов центрального управления. Наиболее важные из них: comes largitionum – заведующий государственной казной и финансами вообще; comes rei privatae – заведующий средствами, предназначенными на содержание двора, и др.» «В обязанности местных органов (декурионов – сенатов) входит взыскание государственных податей»3. Уже приведенное позволяет согласиться с тем, что «объективная и полная оценка действующего финансового права и положений современной финансово-правовой науки невозможна без знания истории их развития»4.

Известно, что в 31 г. до н. э. Август (Октавиан) создал Римскую империю и ее финансовую систему. В провинциях Римской империи для налогообложения проводили переписи населения (ценз – census) под контролем прокуратора, являвшегося финансовым руководителем провинции (tabularium). Каждый являлся в определенный день к властям своей общины и представлял декларацию – profession. О порядке передачи этого документа указывает Ульпиан в Дигестах Юстиниана (кн. 50, тит. XV «О цензах»). Главным из прямых налогов был поземельный (tributum soli), составлявший одну десятую долю доходов, платили также подушную подать (tributum capitis). В компетенцию прокуратора входило взимание и косвенных налогов, включая: а) налог с оборота в размере 1 % (centisima rerum benalium); б) налог с оборота при торговле рабами в размере 4 % (vicesima quita venalium mancipiorum); в) налог за освобождение рабов в размере 5 % (vicesima lib-ertatis). Можно предположить, что в античные времена было правовое обеспечение финансовой деятельности государства, поскольку император Август в своем политическом завещании указывает о расходах на армию, а также об иных государственных доходах и расходах1. Обращение к трудам исследователей, жизнь и деятельность которых пришлись на период после распада Древнего Рима и до середины XIX в. (Аль-Фаради, Фома Аквинский, Данте Алигьери, глоссаторы, легисты, Никколо Макиавелли, Жан Боден, Гуго Гроций, Томас Гоббс, Бенедикт Спиноза, Шарль Луи Монтескье, Жан Жак Руссо, Томас Джефферсон, Франсуа Мари Вольтер, Иммануил Кант, Георг Гегель, Рудольф фон Иеринг, Иеремия Бентам, Джон Милль и многие другие), показывает, что их гениальные идеи и разработки, посвященные обществу, государству и праву, внесли существенный вклад в последующее развитие указанных феноменов и послужили фундаментальными основами формирования системности и структурированности современного права и законодательства.

## Концептуальная значимость категорий «финансы», «государственные финансы» и «финансовая политика» как основных элементов общих положений, обеспечивающих во взаимодействии с внутренней формой единство финансового права

Общие положения современного финансового права как одного из основных подразделений российского права рассматриваются Общей частью финансового права и включают, в частности, вопросы определения и применения финансово-правовых категорий (инструментов). В современной науке проведены исследования, посвященные непосредственно Общей части финансового права1. В юридической литературе финансово-правовые категории подразделяются на базисные и специализированные2. Практика формирования и применения современной финансово-правовой материи и результаты исследователей-правоведов позволяют отнести к базисным (общим) финансово-правовым категориям: финансы; государственные финансы; финансовую политику; субъектов финансового права; финансовую деятельность государства; финансовую систему; финансовый контроль; финансово-правовые нормы; финансово-правовые отношения, юридические факты, сроки и др. Полагаем целесообразным относительно детально рассмотреть следующие общие категории: а) финансы; б) государственные финансы; в) финансовая политика. По нашему мнению, эти категории имеют фундаментальную значимость для становления и развития финансового права. У В. И. Даля финансы – это государственная казна и ее счета; все, что относится к приходам и расходам государства1. По другим словарям, финансы (фр. Finances – денежные средства) – совокупность экономических отношений, возникающих в процессе создания и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств2. «Финансово-кредитный словарь» определяет финансы (лат. financia – наличность, доход) как экономическую категорию отношений в процессе создания и использования фондов денежных средств, которые возникли в условиях регулярного товарно-денежного обмена в связи с развитием государства и его потребностей в ресурсах3. По С. И. Ожегову, финансы – это, во-первых, совокупность денежных средств государства, предприятия; система формирования и распределения этих средств, государственные финансы; во-вторых, это деньги, денежные дела (разг.)4.

В экономической литературе отмечается, что «финансы, выражая реально существующие в обществе производственные отношения, имеющие объективный характер и специфическое назначение, выступают в качестве экономической категории. Своеобразие отношений, составляющих содержание финансов как экономической категории, заключается в том, что они всегда имеют денежную форму выражения. Денежный характер финансовых отношений – важный признак финансов. Деньги выступают обязательным условием существования финансов. Нет денег – не может быть и финансов, ибо последние есть общественная форма, обусловленная существованием пер-вых»5. Известно, что деньги, являясь определенным товаром, выполняют в обмене товаров роль всеобщего эквивалента, имеющего соответствующие функции6. В исследованиях по финансовому праву, проведенных в XIX – начале XX в. (Н. И. Тургенев, М. Ф. Орлов, В. А. Лебедев, И. И. Янжул, И. Т. Тарасов, А. А. Ис аев, И. Х. Озеров и др.), обстоятельно представлен исторический и этимологический анализ происхождения термина «финансы». Слово «финансы», как отмечают В. А. Лебедев1 и И. И. Янжул2, изобретено средневековой латынью. В XIII–XIV вв. finatio, financia, financia pecuni-aria означало обязательный денежный платеж. Слово это производно от finis, означавшего срок уплаты чего-либо. Во Франции слово la finance издавна означало деньги и государственные доходы, а les finances – всю совокупность государственного имущества и состояние правительственного хозяйства (В. А. Лебедев). Под финансами в техническом значении слова разумеется исключительно совокупность материальных средств, необходимых для удовлетворения потребностей государства (И. И. Янжул). Большинство российских ученых, исследовавших финансово-правовую материю, особенно в советский период жизни страны, полагает, что финансы суть система экономических отношений, посредством которых происходит планомерное распределение общественного продукта и национального дохода путем образования и использования фондов денежных средств для нужд расширенного воспроизводства и удовлетворения других общественных потребностей3. Представляется, что понимание финансов как совокупности экономических отношений предопределено эпохой плановой экономики, отрицающей, по существу, товарно-денежные отношения как таковые. В приведенных определениях обнаруживается существенный элемент указанной категории, именуемый фондами денежных средств, ныне известный науке финансового права как «фондовая теория». Вместе с тем и в советский период ряд исследователей (юридической и экономической наук) исходили из того, что финансы непосредственно связаны с совокупностью денежных средств, находящихся в обращении в установленном порядке. В отличие от советских исследователей, П. М. Годме определял финансовое право как «отрасль публичного права, предметом которой являются нормы, регулирующие государственные финан-сы»1. Под финансами он понимал денежные средства, деньги. Думается, что категория «финансы» в юридическом значении тяготеет к объекту (предмету), по поводу которого и возникают финансовые правоотношения между субъектами финансового права. Если полагать справедливым мнение о том, что «финансы» – суть отношения, то затруднительным становится понимание категории «финансовые отношения». Очевидно, что объектом преступных посягательств в сфере финансов выступают не только и не столько «отношения» как таковые, но деньги и приравненные к ним ценности (векселя, эмиссионные ценные бумаги и др.), т. е. некие объекты материального мира. В науке финансового права изложена позиция, по которой «для решения задачи реконструкции российской теории финансов и финансового права важно избавиться от порочных преддоктринальных концепций и догм, в частности догмы распределения общественного продукта. Существенно, что вообще нет такой стадии распределения общественного продукта, поскольку нет и не может быть субъекта, который был бы вправе такое распределение производить. Распределение финансовых средств по статьям бюджета является распределением именно и только денежных средств бюджета, но никак не общественного продукта»2. «Финансы не есть действительное национальное богатство, но они есть знаки ценности мерных прав обладания объектами национального богатства»3. «Вместе с тем существо финансов продолжает волновать умы, остается неразгаданной тайной, будоражущей многие научные души»4.

В литературе данная категория исследована в различных значениях (широком и узком). «В широком смысле финансами является система денежных отношений, организуемых государством в процессе планомерного распределения общественного продукта и национального дохода и образования на этой основе централизованных и децентрализованных доходов и накоплений, используемых на финансирование расширенного воспроизводства, социально-культурных мероприятий и других потребностей общества. В узком смысле под финансами следует понимать только те товарно-денежные отношения, в которых непосредственно участвует государство, создающее или использующее различные денежные доходы в целях осуществления его экономических функций и задач»1.

## Понятие и особенности структуры финансового права с позиции теории и практики правоприменения

В юридической науке отмечается, что понятием «структура» прежде всего охватывает строение права. «Структура права при такой трактовке выражается в первую очередь в реальной внутренней расчлененности данной национальной правовой системы, дифференцированности, в наборе ее составных элементов – отраслей, подотраслей, институтов, субинститутов, норм, их элементов»1. Причем многие исследователи финансово-правовой материи, рассматривая вопросы структуры финансового права, применяют термин «система финансового права»2. Вместе с тем право представляет собой весьма сложную целостную систему, имеющую важные общие черты, одной из которых является ее сложная, многоуровневая структура3. От структуры собственно права нужно отличать структуру его источников, в частности систему законодательства. Если первое – это объективно существующее деление внутри самого права, то второе есть состав, соотношение, построение норм права, в том числе нормативных актов, наличие в нем подразделений, обособляемых главным образом по предметному и целевому критериям4. Ряд ученых полагают, что форма права заключается в единстве внутренней и внешней форм. «Под внутренней формой понимается структура организации отдельных частей (элементов) права, обеспечивающая их согласованное действие в рамках единого целого. Внешней формой называют выражение содержания права вовне. В данном случае подразумеваются акты, в которых содержатся правовые нормы (законы, постановления, обычаи и т. д.), т. е. то, что именуют источниками права в формальном смысле»1. Исследуя внутреннюю форму финансового права, некоторые авторы отмечают, что «в науке финансового права в меньшей степени разработан вопрос о распределении финансово-правовых норм и их институтов в отраслевые институты, подотрасли и разделы. Финансовое право, как и любая другая отрасль российского права, традиционно состоит из Общей и Особенной частей». При этом подчеркивается отсутствие единого понимания структуры Особенной части финансового права2. Анализ разработок философской и юридической науки и результатов правоприменения дают основания предположить, что структура финансового права в относительно развернутом виде содержит следующие взаимосвязанные элементы: «нормативное предписание» (норму права) – «группировку норм» – «субинститут» – «институт» – «группу институтов» – «подотрасль» – «отрасль». Представляется, что уяснение оснований, подтверждающих, что соответствующее нормативное предписание либо институт является именно финансово-правовым, имеет важное значение с точки зрения законотворческой и правоприменительной деятельности. Справедливо утверждение, что системность права существенно влияет на процесс систематизации (упорядочения) законодательства3.

В юридической литературе указывается, что «система права ограничивает законодателя содержанием нормы независимо от количества ее признаков. Обладая единым содержанием, юридическая норма тяготеет в правовой системе к единственно доступному ей месту, переменить которое можно не иначе, как путем изменения выраженного в ней содержания. Произвести такое изменение может только законодатель. Однако он не в силах, вводя, например, правило о купле-продаже, объявить его административно-правовой нормой или, установив меру наказания в виде лишения свободы, признать ее гражданско-правовой санкцией. После соответствующих законодательных преобразований перемена занимаемого нормой места в системе права определяется не решением законодателя, а самим обновленным ее содержанием»1. Вместе с тем ряд авторов не считает «научно доказанным разграничение отрасли права как объективной категории и отрасли законодательства как производной от нее. Как та, так и другая существуют в одной системе координат. Кодексы, иные федеральные законы не строятся по отраслевому признаку, поскольку ими регулируются различные по предмету и методу отношения. В то же время эти отношения нельзя фактически разделить на публичные и частные – речь идет об их органичном единстве. Отраслевое строение правовой системы России – это, скорее, дань научной традиции, чем объективная реальность. Действительно, невозможно провести четкую грань между отраслями права. Более того, существующее деление отраслей права не совпадает с перечнем отраслей законодательства, обозначенным в Конституции РФ, оно не может быть использовано и в судебной практике»2. Представляется, что изложенная позиция в значительной мере обусловлена комплексом проблем, связанных с процессом формирования адекватной новым требованиям (общественным отношениям) правовой системы России, отличной от системы, действовавшей в Советском Союзе. Отсюда вытекает обширный набор задач концептуального и инструментального порядка, с которыми столкнулись законодатель и правоприменительная практика после августа 1991 г. Подтверждает этот вывод оценка, данная А. Л. Маковским, процитировавшим слова И. А. Покровского, сказанные им между февралем и октябрем 1917 г.: «„История, скупо дававшая нам до сих пор крупицы свободы, вдруг в один момент выбросила нам все, предоставляя нам, но вместе с тем и принуждая нас быстро возводить новое государственное здание целиком от самого основания“. В похожем положении оказались и наши законодатели на рубеже 80–90-х гг.»1 С этой точки зрения показательны следующие нормы права и целые нормативные акты. В частности, согласно подп. «в» п. 2 ст. 14 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-I «Об основах налоговой системы Российской Федерации»2 должностные лица налоговых органов имели право в установленном законодательством порядке приостанавливать операции налогоплательщиков по счетам в банках и кредитных организациях в случаях непредставления документов, связанных с исчислением и уплатой налогов. В предпринимательской практике 90-х гг. XX в. применение упомянутого инструмента означало превращение коммерческой организации в «живой труп». Дело в том, что закон (вплоть до принятия части первой НК РФ) не устанавливал порядка «ареста» банковского счета, в том числе его процедуру и сроки. Налоговые органы (а впоследствии и органы налоговой полиции) «случаи непредставления документов» толковали широко и весьма своеобразно. Поэтому любое непредставление предпринимательской структурой любого документа, истребу-емого налоговым органом (органом налоговой полиции), считалось основанием для «ареста» банковского счета. Нередко должностные лица указанных органов, появляясь в помещении налогоплательщика в 10 часов утра, предъявляли предписание, обязывающее его представить документы по своей производственно-финансовой деятельности к 11 часам утра этого же дня, причем за трех- или пятилетний период. Поскольку реально подобное предписание в установленный срок выполнить невозможно, то в 11 часов 30 минут этого же дня выносилось заранее подготовленное предписание об «аресте» банковского счета (счетов). Если учесть, что сроки «ареста» законом не были ограничены, он означал невозможность ни получения поступлений по счету, ни осуществления расходных операций на неопределенный временной период. Последствия для коммерческой организации длительного «ареста» счета были совершенно очевидны.

Представляется, что регулирование конкретных публичных отношений в «рамочном» режиме по сути означает невозможность реального применения правовых предписаний общего характера и соответственно неопределенность данного регулирования, поскольку публичные отношения нуждались, нуждаются и будут нуждаться в детальной юридической регламентации.

## Предпосылки взаимодействия структуры финансового права и системы финансового законодательства

Предпосылки – это предварительные условия, необходимые для взаимодействия внутренней формы и внешней формы финансового права1. К предпосылкам относится обширный набор факторов, имеющих объективный и субъективный характер. В их состав входят собственно экономические отношения в сфере финансов, реальное финансово-экономическое положение в стране, финансовая политика, государственная воля, материализуемая в финансово-правовых нормах, организация правоприменительной деятельности, уровень правовой культуры и правопонимания в обществе и др.

Понимание законодателем нацеленности финансово-правовых норм на реализацию «общего интереса» в сфере финансов и иных сферах жизнедеятельности государства в целом и предопределяет содержание этих норм. Преимущественно оно связано с регулятивным обязыванием, а также запретами. Содержание финансовых норм демонстрирует их явную расположенность и близость к незамедлительному использованию инструментов принудительной силы государства.

Представляется, что в состав предпосылок взаимодействия структуры финансового права и системы финансового законодательства входит необходимость обязательного и детального фиксирования (описания, «фотографирования») группы финансовых отношений, подвергаемой урегулированию. Это предопределяется предметом финансового права и позволяет уяснить соотношение между уполномочивающими, обязывающими и запрещающими нормами с точки зрения регулятивного эффекта. Отсюда следует, что сама по себе реализация «общего интереса» в финансовых нормах должна учитывать действие общеправового принципа справедливости, а также положений ст. 18 Конституции РФ. Объективность структуры финансового права, когда создаваемые финансовые нормы группируются в субинституты, институты, которые формируют крупное подразделение либо подотрасль финансового права, обеспечивает структурированность и содержание финансового нормативного правового документа в частности, и системы финансового законодательства в целом.

Деятельность по формированию финансового законодательства является правотворческой и предполагает функционирование совокупности факторов, включая политическую (государственную) волю, наличие специальных знаний, таланта и опыта разработчиков того или иного законопроекта, а также особого правового статуса лица, представляющего (вносящего) законопроект законодателю, т. е. обладание им правом законодательной инициативы. В силу ст. 104 Конституции РФ законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. По сути, это предписание Конституции означает, что практически все финансовые законы должны получать одобрение Правительства и быть им санкционированы. Согласно ст. 4, 15 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»1 Правительство РФ организует исполнение Конституции, законов, иных нормативных правовых актов и осуществляет полномочия, входящие в «зону действия» финансового права: по обеспечению проведения единой финансовой, кредитной и денежной политики; разработке и представлению в Государственную Думу федерального бюджета и обеспечению его исполнения, а также отчета об исполнении федерального бюджета; разработке и реализации налоговой политики; обеспечению совершенствования бюджетной системы; регулированию рынка ценных бумаг; управлению государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации; валютному регулированию и валютному контролю; руководству валютно-финансовой деятельностью в отношениях России с иностранными государствами; проведению единой политики цен. Очевидно, что юридическая наука, включая науку финансового права, рассматривает и изучает прежде всего факты реальной действительности. Правоприменение связано с юридическими фактами (действиями и событиями) и системой юридических фактов (фактический и юридический состав). «Юридические факты – это обстоятельства, с которыми сопряжена вся жизнь правоотношения – его возникновение, изменение, прекращение»1. О. А. Красавчиков считал, что «под основаниями и предпосылками возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений понимается определенный комплекс различных по характеру явлений, взаимодействие которых влечет за собой движение гражданского правоотношения (прав, обязанностей). В юридическом аспекте предпосылки и основания движения правовых связей могут быть подразделены на три основные категории: 1) нормативные предпосылки; 2) правосубъектные предпосылки; 3) фактическая основа возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений»2. Существенным является вывод ученого о том, что «юридическое значение имеют лишь факты действительности, а не возможность, которой быть может и не „суждено“ стать действительностью. Будущие „факты“ не порождают юридических последствий в настоящем»3. По мнению Р. О. Халфиной, «юридический факт – это в подавляющем большинстве случаев тот акт поведения, который по воле лица либо помимо его воли приводит в действие механизм правового регулирования. В дальнейшем поведение лица соотносится с моделью, установленной на основании нормы права»1. Очевидно, что жизненные обстоятельства, факты действительности – юридические факты и фактические (юридические) составы – объективно необходимы для механизма финансово-правового регулирования.

Юридические факты в финансовом праве имеют свои особенности, обусловленные предметом регулирования и спецификой финансовых правоотношений (публичный характер правоотношений, возникающих в сфере финансов, и др.). Исследователями рассмотрены значение, функции юридических фактов, их классификация и классификация юридических составов в финансовом праве2. Изложенное показывает, что использование элементов структуры финансового права (внутреннего строения) позволяет убедиться в том, что догма права является парадигмой, обеспечивающей должное становление (построение) финансового права и финансового законодательства. Использование категории «юридический акт», являющейся актом поведения лица, требует уяснения того, что следует понимать под категорией «правовая деятельность». Известно, что деятельность юристов оказала огромное влияние на развитие норм римского права. В произведениях Цицерона деятельность юристов в зависимости от ее характера обозначается терминами re-spondere, agere, cavere, а также scribere. Термин respondere означал консультативную деятельность римских юристов, их разъяснение гражданам вопросов, вызывавших сомнения. Agere – советы относительно предъявления иска и порядка ведения судебного дела. Cavere – деятельность по защите интересов гражданина при совершении каких-либо сделок, дача юридических советов, а также составление формул различных частноправовых актов, совершаемых отдельными лицами (завещаний, актов передачи и т. д.). Последняя форма еще обозначалась термином scribere – писать1.