

Федеральное государственное учреждение науки
«Институт государства и права Российской академии наук»

Г.Г. Пилюкин

**СТАНОВЛЕНИЕ
ФИНАНСОВОГО ПРАВА
РОССИИ**

**(теория и практика
особой формы
публичного права)**

Монография

Под общей редакцией
профессора *С.В. Запольского*

Москва
ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА
КОНТРАКТ»
2017

<https://право.информ2000.рф>

НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:

1. Дипломы, курсовые, рефераты, чертежи...
2. Диссертации и научные работы
3. Школьные задания

Онлайн-консультации

ЛЮБАЯ тематика, в том числе ТЕХНИКА

Приглашаем авторов

www.учебники.информ2000.рф/student-aspirant.shtml

УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ -

полные тексты

На сайте электронной библиотеки

www.учебники.информ2000.рф

- П32 Пиликин Г.Г.**
**Становление финансового права России (теория и практика
особой формы публичного права):** монография / Г.Г. Пиликин;
под общ. ред. проф. С.В. Запольского. — М.: ООО «ЮРИДИ-
ЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2017. — 352 с.

ISBN 978-5-9909060-7-5

В монографии рассматриваются актуальные проблемы теории финансового права и практики правоприменения. Именно теория финансового права обеспечивает правильное руководство практической деятельностью, имея в виду процессы правотворчества, правопонимания и правоприменения, включая судебную и иную практику в сфере финансов и финансовой деятельности государства.

Для научных и практических работников, преподавателей, аспирантов, студентов, абитуриентов и всех интересующихся вопросами современного финансового права России.

УДК 340.1
ББК 67.402

ISBN 978-5-9909060-7-5

© Г.Г. Пиликин, 2017
© ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА
КОНТРАКТ», 2017

<https://право.информ2000.рф>

Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	8
----------------	---

Раздел 1 ОСНОВНЫЕ НАЧАЛА СТАНОВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Глава 1	
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ И ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО ПРАВА	11
§ 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты становления финансового права	11
§ 2. Состояние научной разработанности категорий «система финансового права», «структура финансового права» и «система финансового законодательства» в современный период	26
§ 3. Значение структуры (внутренней формы) финансового права как объективного инструмента решения актуальных финансово-правовых проблем	39
Глава 2	
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ПОНИМАНИЮ ПРЕДМЕТА И ОБЩИХ ПОЛОЖЕНИЙ ФИНАНСОВОГО ПРАВА В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД	55
§ 1. Концептуальная значимость категорий «финансы», «государственные финансы» и «финансовая политика» как основных элементов общих положений, обеспечивающих во взаимодействии с внутренней формой единство финансового права	55
§ 2. Общетеоретическое понимание предмета финансового права с позиции структуры финансового права и пределы финансово-правового регулирования	78

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	98
§ 1. Понятие и особенности структуры финансового права с позиции теории и практики правоприменения	98

Содержание

§ 2. Понимание финансового права как единой и самостоятельной отрасли права с позиции финансового обязательства, входящего в состав общих финансово-правовых конструкций	110
Глава 2	
ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ВНУТРЕННЕГО СТРОЕНИЯ ФИНАНСОВОГО ПРАВА	127
§ 1. Значимость финансового нормативно-правового предписания (нормы финансового права) как основополагающего элемента структуры финансового права	127
§ 2. Понимание финансово-правового института как основного регулятивного элемента структуры финансового права	151
§ 3. Роль и значение подотрасли как крупного правообразования и фундаментального элемента структуры финансового права и системы финансового законодательства	172
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	209
§ 1. Предпосылки взаимодействия структуры финансового права и системы финансового законодательства	209
§ 2. Понятие финансового законодательства и архитектоника системы финансового законодательства в современный период	218
§ 3. Взаимосвязи формы и содержания финансового нормативного правового акта как основного элемента системы финансового законодательства	229
Глава 2	
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВНУТРЕННЕЙ ФОРМЫ И ВНЕШНЕЙ ФОРМЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА С ПОЗИЦИИ ДОГМЫ ПРАВА	245
§ 1. Особенности построения общих положений финансового законодательства с позиции структуры финансового права	245
§ 2. Определение состава общих положений финансового законодательства de lege ferenda	253

Содержание

Глава 3

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННОМ ПЕРИОДЕ	260
§ 1. Проблемы исполнения и повышения эффективности предписаний финансового права	260
§ 2. Применение финансово-правовых инструментов в условиях мирового финансово-экономического кризиса	271
§ 3. Значение финансово-правовых средств в системе факторов создания инновационной экономики (юридико-технологический аспект)	289
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	303
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	318

Вернуться в каталог книг по финансам
<https://право.информ2000.рф/finans/finans.htm>

<https://право.информ2000.рф>

Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

*Светлой памяти
Учителей – Сергея Сергеевича Алексева,
Владимира Иосифовича Кофмана,
Станислава Антоновича Хохлова
Василия Степановича Якушева*

ВВЕДЕНИЕ

Современное состояние науки финансового права России, вызванное прежде всего сменой в 1991 г. экономических отношений, показывает возрастающий интерес к широкому кругу проблем теории финансового права. Наряду с проблемами, возникающими в правотворчестве и правоприменении¹, 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 в. (международный финансово-экономический кризис 2008–2016 гг., проблемы глобализации, переход к инновационной экономике, «санкционная» политика² и др.), поставившие задачи, разрешение которых осуществимо, в частности, посредством системного финансово-правового воздействия. Отсюда следует необходимость возрастания значимости финансового права. Представляется, что установленная взаимозависимость финансового права и государства требует постоянного внимания со стороны законодателя и науки финансового права. Историческая практика показывает, что игнорирование указанного обстоятельства постепенно и неотвратно приводит к нежелательным последствиям (массовым беспорядкам, конфликтам, гражданским войнам и разрушению государства).

Применение в настоящей работе 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 обес-

¹ Совокупность принятых после 1991 г. и действующих финансовых правовых актов достигло в настоящее время таких размеров, когда уяснение их содержания не может быть «...объято никакими способностями человеческой природы» (Дигесты Юстиниана. Избранные фрагменты в переводе с примечаниями И.С. Петерского. М.: Наука, 1984. С. 19).

² «Санкции», объявленные в отношении России некоторыми странами, не являются «изобретением» современных политиков. Истории известны подобные факты. Так, Папа Римский в период 4-го крестового похода (1201–1210 гг.) призвал к блокаде Руси. См.: *Гумилев Л.Н.* В поисках вымышленного царства. СПб.: Изд-во Абрис, 1994. С. 310.

печивает единство устойчивых взаимосвязей между элементами системы. Сама по себе система финансового права включает внутреннюю форму (структуру) и взаимодействует с внешней формой (системой) финансового законодательства. В работе осуществлено рассмотрение, исходя из традиционной парной категории «форма — содержание», внутренней формы финансового права и ее взаимосвязей с внешней формой финансового права. Поэтому исследование предопределено взаимодействием формы и содержания финансового права. Это обусловило архитеконику работы, постановку теоретических и практических вопросов, вытекающих из состояния финансово-правового регулирования и путей его совершенствования (*de lege lata de lege ferenda* — с позиции действующего и с позиции желаемого (финансового) законодательства).

Вместе с тем необходимо учитывать, что науке известны иные подходы, касаемые 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...»¹. И «объективное право по отношению к предметам, процессам, задачам и целям, которые оно опосредует, может быть охарактеризовано как определенная форма»².

В современный период перед законодателем, исследователями и практиками стоят проблемы, вызванные необходимостью осуществления концептуальной определенности финансового права и финансового законодательства; обеспечения системной деятельности законодателя, включая качество содержания финансовых норм, их согласованность между собой и вовне; использование испытанных практикой и разработка новых юридических конструкций, юридико-технологических инструментов, предупреждающих злоупотребления с государственными финансами, а также решение вопросов надлежащего функционирования финансов и эффективного управления государственными финансами; гармонизированного построения Общей части и Особенной части современного финансового права России, отвечающего современным требованиям.

Фундаментальное значение для 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

¹ *Мамардашвили М.К.* Кантианские вариации // Квинтэссенция: Философ. Альманах. М.: Политиздат, 1992. С. 153.

² *Алексеев С.С.* Самое святое, что есть у Бога на земле. Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху. М.: Норма, 1998. С. 157.

Введение

финансового права предполагает учет особенностей элементов структуры финансового права. Именно четко структурированная форма финансового права обеспечит надлежащее регулирование экономических отношений в сфере финансов.

В настоящей работе 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), осуществляемого 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 диспозитивности, 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.

Раздел 1

ОСНОВНЫЕ НАЧАЛА СТАНОВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Глава 1

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ И ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

§ 1. 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, «Артхашастра»; Древний Китай — II тыс. до н. э. — III в. до н. э. — конфуцианство; Древняя Греция — XX–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.

Большинство исследователей сходятся во мнении, что финансовое право как юридическая наука и самостоятельная отрасль зако-

¹ См.: Стучевский И.А. Земледельцы государственного хозяйства Древнего Египта эпохи Рамессидов. М., 1982. С. 239.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

нодательства постепенно сформировалось к середине XIX в.¹ Вместе с тем известно, что возникновение государства привело к возникновению права, оба они взаимодействуют с экономикой, представляющей собой процессы общественного производства, обмена, распределения, потребления материальных благ и совокупность возникающих на этой основе общественных (экономических) отношений². Отсюда можно предположить, что одновременно появились и финансово-правовые установления. В Египте финансовые операции осуществлялись еще в 2700 г. до н. э. Законы Хаммурапи предусматривали способы хранения финансовых средств и осуществления финансовых операций³.

Геродот отмечал, что «до времени царя Рампсинита... при хороших законах Египет достиг великого процветания. Однако его преемник Хеопс вверг всю страну в пучину бедствий»⁴. Геродот указывал: «Амасис также издал вот какое постановление египтянам: каждый

¹ См.: *Гаггеймейстер Ю.А.* Розыскания о финансах древней России. СПб., 1833; *Толстой Д.А.* История финансовых учреждений России. СПб., 1848 (цит. по: *Лебедев В.А.* Финансовое право. СПб., 1882. С. 92). См. также: *Лебедев В.А.* Финансовое право. С. 3–22; *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. С. 34–36; Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. М.: Эксмо, 2006. С. 70; *Годме П.М.* Финансовое право. М.: Прогресс, 1978. С. 27; *Бельский К.С.* Финансовое право. М.: Юрист, 1995. С. 12; Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юристъ, 2004. С. 67; *Ялбулганов А.А.* Очерки истории финансового права дореволюционной России. М., 1998; *Его же.* Развитие финансово-правовой доктрины (XIX — начало XX в.) // Финансовое право. 2010. № 3; *Ларина О.Г.* Государственно-правовое регулирование финансовой системы России в первой половине XIX в.: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005; *Игнатенко Д.И.* Государственно-правовое регулирование финансовой деятельности в России в XVIII веке (историко-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005; *Химичева Н.И.* Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // Очерки финансово-правовой науки современности / под ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.–Харьков: Право, 2011. С. 171; и др.

² См.: *Чиркин В.Е., Шульженко Ю.Л.* Конституционные принципы Российского общества // Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика / отв. ред. А.Г. Лисицын–Светланов. М.: ИГП РАН, 2013. С. 97–103.

³ В Древней Греции ведущие храмы управляли финансами. Зафиксированы и свидетельства о расхищении финансовых средств. Герострат в 346 г. до н. э. сжег храм Дианы не для того, чтобы, как было принято считать, «войти в историю», а дабы путем поджога замести следы хищения. См.: *Роде Э.* Банки, биржи, валюты современного капитализма. М.: Финансы и статистика, 1986. С. 11–12; *Лебедев В.А.* Финансовое право. 2-е изд. СПб.: Типолитография А.М. Вольфа, 1889. Вып. 1. С. 26, 27.

⁴ *Азаркин Н.М.* Всеобщая история юриспруденции. М.: Юридическая литература, 2003. С. 26.

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

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»¹.

В Законах Хаммурапи (Древняя Месопотамия), законах Ману, «Архашастре» (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 ресурсов².

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»³. 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»⁴. 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 универ-

¹ *Нерсесянц В.С.* Право и закон. М.: Наука, 1983. С. 15. См. также: *Азаркин Н.М.* Указ. соч. С. 28.

² См.: *Всемирная история экономической мысли: в 6 т. / гл. ред. В.Н. Черковец.* М.: Мысль, 1987. Т. 1. С. 105, 106.

³ *Покровский И.А.* История римского права. М.: Статут, 2004. С. 58–61. См. также: *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд., Т. 3. С. 63. Т. 20. С. 105.

⁴ *Гримм Д.Д.* Лекции по догме римского права: 2-е изд. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1909. С. 2, 3.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

ситетского образования. ...Более правды заключается в ссылке на формальное достоинство римского права, но и она не выдерживает вполне строгой критики»¹.

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)»², «при счастливом исходе войны возвращалась плательщикам и имела, таким образом, скорее характер принудительного займа на время»³. «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.»⁴. «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 palatinas), 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»⁵.

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»⁶.

¹ Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. СПб.: СПбГУ, 2004. С. 17, 18.

² Rex imperat tributum (лат.) — царь приказал (уплатить) налог.

³ Покровский И.А. История римского права. С. 115; Янжул И.И. Указ. соч. С. 36–43; Лебедев В.А. Финансовое право. С. 26.

⁴ Покровский И.А. История римского права. С. 137, 138. См. также: Янжул И.И. Указ. соч. С. 62–65.

⁵ Покровский И.А. История римского права. С. 239, 240. См. также: Лебедев В.А. Финансовое право. 2-е изд. Вып. 1. С. 30–39.

⁶ См.: Тронская С.С. История финансового права как часть предмета финансово-правовой науки // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты общей части финансового права: материалы Международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2012. С. 254–259.

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

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 податную 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:

- 1) налог с оборота в размере 1% (centesima rerum venalium);
- 2) налог с оборота при торговле рабами в размере 4% (vicesima quita venalium mancipiorum);
- 3) налог за освобождение рабов в размере 5% (vicesima libertatis).

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. Исследователями отмечено важное воздействие на регулирование финансовых отношений источниками исламского права «Китаб аль-харадж» (VIII в.), «Хидоя» (XII в.)².

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.

¹ См.: *Баати Д.* Итак, отдавайте кесарево кесарю. Налоги в Римской империи // Все начиналось с десятины: этот многоликий налоговый мир... М.: Прогресс, 1992. С. 74, 83–86.

² См.: *Новикова Р.Г.* Теоретические основы правового регулирования финансовых отношений в исламском праве: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 9, 10.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

Представляется, что рассмотрение любой актуальной финансово-правовой проблемы обуславливает необходимость обращения к ней в историческом аспекте¹. Использование исторического метода при исследовании соответствующей юридической проблемы способствует уяснению того, «как тогда было», позволяет уяснить суть выработанных и применяемых юридических конструкций, показывает непреходящую роль и великое значение *ratio scripta* (писаного разума) римского права для человеческой цивилизации, обеспечивает преемственность в сохранении созданных ценностей и открытых объективных закономерностей. Возвращаясь к анализируемой нами проблеме, отметим, что указанный метод позволил выдвинуть следующее предположение.

В государствах Древнего мира, Средневековья вплоть до середины XIX в. действовали соответствующие финансовые системы, имеющие адекватное правовое обеспечение. Возможно, применяемые ранее финансово-правовые инструменты не отвечают современному представлению и пониманию. Полагаем, что общепризнанные сегодня финансово-правовые категории формализовались тогда в своеобразных правовых документах, которые в силу очевидных обстоятельств просто не сохранились и (или) не могли сохраниться до настоящего времени².

¹ Специальное исследование, посвященное истокам и становлению юридической науки, осуществлено Н.Н. Тарасовым (см.: *Тарасов Н.Н.* Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2001. С. 97–131). См. также: *Грачева Е.Ю.* История становления и развития науки финансового права // *Очерки финансово-правовой науки и современности* / под ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.—Харьков: Право, 2011. С. 14–39; *Лушиникова М.В., Лушиников А.М.* Российская школа финансового права: портреты на фоне времени: монография. Ярославль: ЯрГУ, 2013; *Рукавишников И.В.* Метод финансового права: 2-е изд. М.: ЮристЪ, 2006. С. 8–23; *Шульженко Ю.Л.* История отечественной Конституции и современность // *Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика* / отв. ред. А.Г. Лисицын—Светланов. С. 38–95; и др.

² Любопытные сведения приводит С.Ф. Платонов (1860–1933). Он пишет, что в эпоху допетровскую отношение к рукописям было самым внимательным. Рукопись заменяла книгу, была источником знаний и эстетического наслаждения, являла собой ценный предмет обладания. Рукописи постоянно переписывались с большой тщательностью и часто жертвовались владельцами в монастыри. Акты законодательные и все рукописи юридического характера ревностно сберегались. В XVIII в. с развитием книгопечатания к рукописным источникам стали относиться как к старому негодному хламу. Исследователь старины митрополит Киевский Евгений Болховитинов (1767–1837), будучи архиереем во Пскове, пожелал осмотреть богатый Новгородский—Юрьев монастырь. Близ монастыря он встретил воз, в котором на свалку везли книги и рукописи. Митрополит велел все возвратить в монастырь. В этом возу оказались драгоценные остатки письменности XI в. (см.: *Платонов С.Ф.* Лекции по русской истории. СПб.: Кристалл, 1998 (по изд. 1917). С. 28–30).

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

В литературе отмечается, что в государствах¹ Древнего мира «прямые денежные сборы взимались с побежденных или попавших в зависимость, но только не с собственных граждан. Налог воспринимался воистину как выражение зависимости и дань победителю»².

В современных отечественных исследованиях по финансовому праву рассматриваются вопросы, связанные с историей его развития³. Отмечается, что финансовое устройство Древней Руси складывалось начиная с конца IX в., в период объединения Древнерусского государства⁴. В научных трудах XIX в. указано, что особая роль в станов-

¹ Авторство термина «государство» в том значении, которое ныне используется повсеместно, принадлежит Никколо Макиавелли (см.: *Макиавелли Н.* Избранное. Государь / пер. Г. Муравьевой. М., 1998. С. 368, 369 и след.).

² *Хайзер К.* Жертва и налог. От античности до современности // Все начиналось с десятины: этот многоликий налоговый мир... С. 42, 43, 45. См. также: *Покровский И.А.* История римского права. С. 114–116; *Янжул И.И.* Указ. соч. С. 59–65, 84; *Тарасов И.Т.* Указ. соч. С. 68; *Вернадский Г.В.* Русская история: учебник. М.: Аграф, 2002. С. 55.

После триумфального вхождения Иисуса Христа в Иерусалим в Вербное воскресенье правители еврейского храмового государства решили погубить новоявленного Мессию при помощи коварного и даже взрывоопасного вопроса о том, позволительно ли платить подати языческому римскому императору (кесарю) (Тиберию Цезарю Августу — 14–37 гг. н. э.). По мнению части населения Иудеи (зелотов-ревнителей), уплата налогов римскому императору означала непослушание Богу, поэтому они уклонялись от ценза и налогообложения. Между тем неплата налогов римскому императору и призывы к таковой влекли суровое наказание, преследовались и пресекались властями. Наряду с налогами кесарю еврейский народ имел налоговые обязанности перед своим храмовым государством («десятина с земли нашей»), поэтому налоговое бремя было весьма тяжелым, а временами невыносимым. Известно, что Иисус не стал отвечать на коварный вопрос твердым «да» или «нет». Он велел принести динарий (римскую монету, на лицевой стороне которой находилось изображение императора Тиберия) и надпись и спросил: чье это изображение и надпись? Ему ответили: кесареви. Иисус сказал им: «Отдавайте кесарево кесарю, а Божие Богу». Главным для Христа было разграничение существенного и несущественного: внесение налогов кесарю следовало отличать от обязательства быть преданным Богу. Представляется, что изложенный тезис Христа означает и необходимость обязательного правового воздействия на финансы. См.: Библия Книги Священного Писания Ветхого и Нового Завета. М.: Рос. библейское о-во, 2000. С. 1072, 1117; *Гегель Г.В.Ф.* Философия религии: в 2 т. Т. 1. М.: Мысль, 1976. С. 83; *Бригман К.* Налоги и иноземное господство. Иудея во времена Христа // Все начиналось с десятины: этот многоликий налоговый мир... С. 91–108.

³ См.: *Рукавишникова И.В., Науменко А.М., Пазюкова Н.В. и др.* История финансового законодательства России: учебное пособие. М.: МарТ, 2003; *Налоги и налоговое право* / под ред. А.В. Брызгалова. М.: Аналитика-Пресс, 1997.

⁴ См.: *Налоговое право России: учебник. 3-е изд. / отв. ред. Ю.А. Крохина.* М.: НОРМА, 2008. С. 1–24 и др.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

лении финансовой системы России принадлежит реформам и деятельности Петра I. Важным является вывод о том, что славяне исконно обитали в пределах русской равнины и поселились еще за несколько веков до Рождества Христова. Отсюда следует, что государственность и финансовая система использовались славянами задолго до IX в.¹

В зарубежной литературе указывается, что в «средние века понятия о бюджете (плане) не существовало. Например, общая роспись финансов на 1523 г., составленная французским правительством 1 мая 1523 г., представляет собой редкость. По существу, формирование государственных финансов находилось в руках сборщиков, откупщиков, дольщиков и иных посредников, создающих на этом поприще баснословные состояния. Начиная с XIII в. государства (Франция, Италия, Англия) стали прибегать к заимствованиям, т.е. возник институт государственного кредита (долга). Важную реорганизацию финансов провели в конце XVII в. в Англии, когда государство отказалось от посредников и стало само формировать государственные финансы и управлять ими. В 1714 г. была введена должность лорда-казначея, учреждено казначейство, которое надзидало за поступлением доходов в государственную казну»².

Подчеркнем, что в Древнем мире и в период Средневековья отношение к налогам было сдержанное. Так, Жан Боден в труде «О государстве» (1577 г.) отразил мнение средневековой финансовой науки к налогам, указав, что к ним следует прибегать лишь в крайних случаях (бедствий и войн). Основными источниками формирования доходов государства были доходы от домена (королевского, государственного имущества) и регалий (привилегий на получение определенных видов государственных доходов).

Изложенное показывает, что создание финансовой системы государства, равно как и становление финансового права, было делом весьма сложным и долговременным, потребовавшим многотрудных усилий от науки, практики и государства. Справедливым представляется мнение выдающегося ученого XIX в. В.А. Лебедева. Он писал: «Финансовое законодательство существовало издавна, его возникновение, можно сказать, совпадает с возникновением государства, так как государство уже при самом зарождении нуждается в средствах для выполнения своих целей. Но законодательство того времени шло

¹ См.: *Ключевский В.О.* Русская история. М.: Эксмо, 2006. С. 569–665; *Его же.* Русская история (Русский народ). М.: ОЛМА Медиа Групп, 2009. С. 11, 12.

² *Бродель Ф.* Материальная цивилизация, экономика и капитализм. XV–XVIII вв.: в 3 т. Т. 2: Игры обмена. М.: Прогресс, 1988. С. 525–547.

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

ошущью, допуская множество ошибок, и даже сложившаяся наконец финансовая наука редко имела голос в финансовой практике. Да и в настоящее время финансовое законодательство оставляет многого желать по части применения указаний финансовой науки к действующему праву»¹.

Заметим, что нормы финансового права были закреплены в актах, ныне имеющих историческое значение, — законах Хаммурапи, Ману, кодексе Юстиниана, Русской Правде, Великой хартии вольностей и др. Последний акт, например, прямо запрещал королю взимать налоги без согласия парламента, предусмотрев, что «...ни щитовые деньги, ни пособия не должны взиматься в королевстве нашем иначе, как по общему совету королевства нашего»². Сама по себе «наука финансового права возникла сравнительно недавно. Ее генеалогия не уходит дальше XIX в. В это время, когда завершилось становление буржуазного общества и деньги стали выступать как могучая сила, происходили невиданный рост числа финансово-правовых актов и их актуализация. Став совершеннолетней и самостоятельной, наука финансового права объединила их в отдельную отрасль права — финансовое право»³. И.И. Янжул считал, что «финансовая наука, если принимать в счет ее первых представителей — Юсти⁴ и Зонненфельса⁵, — едва может насчитать 150–200 лет своего существования, что, конечно, весьма немного для того, чтобы создать в полном совершенстве сложную общественную науку»⁶. Это мнение, высказанное им в 1899 г., не утратило своей актуальности и в начале XXI в.

Изучение истории вопроса показывает очевидную взаимосвязь и взаимообусловленность финансового права и экономики. Известно, что человеческое общество существует и развивается благодаря непрерывному воспроизводству. В Древнем мире люди вступали в экономические отношения, им были известны такие явления, как торговля, обмен, деньги, прибыль. Аристотель говорил о функциях денег и об их превращении в капитал, т.е. деньги, порождающие для собственника новые деньги. В Средние века в экономических отноше-

¹ Лебедев В.А. Финансовое право. С. 9.

² Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / под ред. З.М. Черниловского. М., 1984. С. 98.

³ Бельский К.С. Финансовое право. С. 12.

⁴ Йоганн Генрих Готтлиб фон Юсти в Германии в 1741–1771 гг. издал ряд финансово-экономических трудов. См.: Лебедев В.А. Финансовое право. С. 42.

⁵ Йозеф фон Зонненфельс (1733–1817), профессор Венского университета, министр финансов Австрии.

⁶ Янжул И.И. Указ. соч. С. 46.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

ниях господствовал меркантилизм, основной целью которого как монетарной системы наряду с накоплением драгоценных металлов в государственной казне было удержание денег в стране. Позднее меркантилизм был сориентирован на развитие производства, внешней торговли и активный торговый баланс (превышение экспорта над импортом)¹.

Идеи и разработки исследователей, живших до XX в., имели и имеют непреходящее значение для развития и функционирования экономики и, соответственно, финансового права (У. Петти, П. де Буагильбер, Дж. Ло, Д. Юм, Ф. Кенэ, Ж. Тюрго, А. Смит, Д. Риккардо, И.Т. Посошков, В.Н. Татищев, И. Бенгам, Томас Мальтус, М.М. Сперанский, Н.И. Тургенев, Ж. Сисмонди, Дж. Милль, Р. Оуэн, К. Маркс и др.). Талантливыми исследователями были открыты и объяснены фундаментальные явления, обусловленные экономическими отношениями, в частности: закон стоимости, кредит, бумажные деньги, причины кризисов, инфляция, трудовая теория стоимости, спрос и предложение, капитал, прибыль, количественная теория денег, денежное обращение, производство и воспроизводство, основной и оборотный капитал, межотраслевой баланс, финансы государства, налоговая система, экономический интерес и др. Все эти и иные научные открытия вошли в состав обязательных инструментов, используемых современными государствами, в частности, при осуществлении финансовой деятельности.

Примечательно, что в XX и в начале XXI в. не произошло принципиального изменения направлений государственных расходов, указанных еще У. Петти и А. Смитом. В XVII в. У. Петти приводит перечень статей государственных расходов, включающих: «1) оборону; 2) содержание правителей, главных и подчиненных; 3) отправление правосудия как в делах частных лиц друг с другом, так и между государством или обществом в целом и отдельными членами его, а также по исправлению и наказанию уже содеянных несправедливостей и преступлений, а равно предупреждению их на будущее время; 4) расходы на содержание пастырей человеческих душ и руководителей их совести; 5) расходы на школы и университеты; 6) расходы на содержание сирот, найденных и подкинутых детей, а также всякого рода немощных людей и тех, кто нуждается в полу-

¹ См.: *Аникин А.В.* Юность науки: Жизнь и идеи мыслителей-экономистов до Маркса. М.: Политиздат, 1979. С. 34–37; *Всемирная история экономической жизни*. Т. 1. С. 378–414; *Бродель Ф.* Указ. соч. С. 550–557; *Долан Э.Дж. и др.* Деньги, банковское дело и денежно-кредитная политика / под общ. ред. В.Л. Лукашевича. М., 1991. С. 245–250; *Уоскин В.М.* «Денежный мир» Милтона Фридмана. М.: Мысль, 1989. С. 18–37.

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

чении работы; 7) последней статьей расходов могут служить расходы на дороги, судоходные реки, водопроводы, мосты, порты и другие предметы, нужные для пользования всех»¹. А. Смит в сжатом виде излагает перечень расходов «государя или государства», включая в него расходы на оборону, на отправление правосудия, на общественные работы и общественные учреждения, на образование, на содействие торговле и мануфактурам и др.²

Структуру финансового права, понимаемую как внутреннее строение финансово-правовых образований, наблюдаем и в российском правовом пространстве, формируемом под воздействием романо-германской правовой общности.

В России финансово-правовые нормы находим, в частности, в Судебнике 1589 г., Сводном судебнике 1606–1607 гг., Соборном уложении 1649 г., Новом торговом уставе 1667 г., Наказе Екатерины II 1767 г. Уложенной комиссии для целей совершенствования законодательства. Наказ, состоящий из 526 статей, объединенных в 20 глав, был подготовлен на основе трудов Ш. Монтескье, Ч. Беккариа, Й. Юсти и других исследователей³. Следует отметить, что содержание упомянутых и принятых позднее⁴ финансовых правовых актов соответствует внутренней форме (структуре) права (норма права, ее элементы — институт — подотрасль — отрасль), равно как и архитектоника собственно документов.

Так, Устав о гербовом сборе 1900 г. охватывает 200 статей, объединенных в 10 главах, включенных в отделения, а также Инструкцию к Уставу, состоящую из глав, разделов и параграфов (вместо статей) и приложений. Устав и Инструкция детально регулировали институт гербового сбора. Указан перечень документов, актов, иных бумаг, подлежащих гербовому сбору в пользу казны (ст. 1). Устав

¹ *Петти В.* Трактат о налогах и сборах // Антология экономической классики: в 2 т. М.: Эконов, 1993. Т. 1. С. 11–13.

² См.: *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М.–Л.: Госсоцэкономиздат, 1931. Т. 2. С. 285–376.

³ См.: *Смыкалин А.А.* Русское законодательство конца XVI — начала XVII века. Судебник 1589 года. Судебник 1606–1607 годов: учебное пособие. Екатеринбург: УрГЮА, 2005. С. 16–58, 92–144; *Ключевский В.О.* Русская история. М.: Эксмо, 2006. С. 409–443; *У истоков финансового права.* М.: Статут, 1998. Т. 1. С. 6 (автор вступительной статьи — А.Н. Козырин); *Павленко Н.И.* Екатерина Великая. М.: Молодая гвардия, 2004. С. 114, 115; и др.

⁴ См.: Устав о гербовом сборе, утвержденный Николаем II 10 июня 1900 г.; Инструкция о порядке выплаты гербовым сбором бумаг, актов и документов, утв. Министром финансов по согласованию с Министрами внутренних дел и Юстиции и Государственным контролером 9 января 1901 г. // Новый устав о гербовом сборе. СПб., 1901.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

предусматривал установление гербового сбора двоякого рода: 1) простого, взимаемого с бумаг, актов и документов; 2) пропорционального, исчисляемого в процентном отношении к сумме акта. Согласно ст. 7 Устава гербовому сбору предоставлялось то же преимущество в удовлетворении, каким пользовались недоимки по государственным налогам и сборам, кроме недоимок, числящихся на недвижимых имениях. По ст. 6 Устава давностные сроки на взимание гербового сбора не распространялись. Установлены основания, порядок, размеры взимания гербового сбора, ответственные лица и учреждения, льготы и освобождения по объектам и субъектам, порядок отчетности, ревизии (проверок), а также ответственность лиц, виновных в нарушении финансово-правовых предписаний. Решением Государственного Совета были предусмотрены также вводные и переходные положения, связанные с введением Устава в действие.

Таким образом, институт гербового сбора обладал необходимым алгоритмом урегулированности, основанным на четко построенном соблюдении уровней (элементов) структуры финансового права и структуры финансово-правовых актов (Устава и Инструкции).

С начала XI в. «развитие бюджета представляло собой постепенный переход от простого счетоводства к составлению сначала частных росписей, потом отдельных смет государственных доходов и расходов, пока не появилась наконец общая смета в виде бюджета в его современном понимании (1863 г.)»¹. Только в 1906 г., по мнению А.А. Никитинского, «появляются зачатки бюджетного права»². Представляется, что сама по себе структурированность финансово-правовых установлений разных временных периодов показывает объективность многоуровневой структуры финансового права (внутренней формы).

Достижения российской науки финансового права и российско-го законодателя, материализованные в XIX — начале XX в., в период с 1917 по 1991 г. в значительной мере и по известным обстоятельствам практически не воспринимались правовой реальностью советского периода.

К началу XX в. становится очевидным, что деятельность и дальнейшее развитие общества и государства в части, связанной с формированием и использованием финансов, осуществляются или должны осуществляться с учетом действия объективных закономерностей

¹ См.: *Кучеров И.И.* Бюджетное право России: курс лекций. М.: Центр ЮрИнфоР, 2002. С. 10, 11.

² *Никитинский А.А.* Основы финансовой науки и политики. М., 1909. С. 185 (цит. по: *Кучеров И.И.* Указ. соч. С. 11).

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

экономики. Соответственно перед финансовым правом встала задача поиска и разработки адекватной системы юридических инструментов, обеспечивающих реализацию открытых объективных закономерностей. Анализ показывает, что указанная задача получила соответствующую разработку в научных трудах и практической юриспруденции¹. Отмеченный период характеризуется расцветом русской финансовой школы (М.М.Сперанский, Н.И. Тургенев, М.Ф. Орлов, Н.Х. Бунге, Ф.Б. Мильгаузен, И.Ю. Патлаевский, В.А. Лебедев, И.И. Янжул, С.Ю. Витте, И.Х. Озеров, П.П. Гензель, И.Т. Тарасов, В.Н. Твердохлебов и др.). Следует заметить, что в России наука о финансах (финансовая наука) развивалась в системе юридических наук².

Однако XX столетие, внедрив на территории России социалистическую систему хозяйствования (плановую экономику) и советскую финансовую систему, уготовило финансовому праву роль «проводника», обеспечивающего исполнение решений коммунистической партии (КПСС). В советский период жизни страны вопреки насаждаемому индифферентному отношению к праву (которое должно было отмереть после полной победы коммунизма), само право, включая право финансовое, сохранилось и даже развивалось. В период с 1917 по 1992 г. на развитие финансово-правовой мысли в Советском Союзе существенное значение оказали исследования, разработки, научные труды таких ученых, как А.М. Гурвич, С.А. Котлеревский, М.Д. Загряцков, А.А. Соколов, Е.А. Ровинский, М.И. Пискотин, Н.А. Куфакова, Р.О. Халфина, С.Д. Цыпкин, Н.И. Химичева, Л.К. Воронова, В.В. Бесчеревных, К.С. Бельский, О.Н. Горбунова, С.В. Запольский, А.Н. Козырин, А.И. Худяков и др.³

¹ См.: *Ялбулганов А.А.* Развитие финансово-правовой доктрины // Финансовое право. 2010. № 3; *Налоги и налоговое право* / под ред. А.В. Брызгалкина. М.: Аналитика-Пресс, 1997. С. 16–44; *Лушикова М.В., Лушиков А.М.* Развитие науки финансового права в России: учебное пособие. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2013; и др.

² См.: *Всемирная история экономической мысли: в 6 т. / гл. ред. В.Н. Черковец.* Т. 3. С. 312, 313.

³ Особым вкладом в развитие финансово-правовой мысли в современной России является исследование К.С. Бельского, посвященное истокам и этапам развития отечественной науки финансового права и библиографии, охватывающей более чем 200-летний период. См.: *Бельский К.С.* Финансовое право.

Более подробно в историческом аспекте развитие отечественной финансово-правовой мысли см.: *История финансового законодательства России* / отв. ред. И.В. Рукавишников. М.: МарТ, 2003; *Лушкарёва В.М.* История мировой и русской финансовой науки и политики. М.: Финансы и статистика, 2003; и др.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

В Конституции (Основном Законе) СССР 1977 г.¹ было предусмотрено, что ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и управления подлежат «разработка и утверждение единого государственного бюджета СССР, утверждение отчета о его исполнении; руководство единой денежной и кредитной системой, установление налогов и доходов, поступающих на образование государственного бюджета СССР, определение политики в области цен и оплаты труда» (ст. 73). Согласно ст. 158 Конституции РСФСР² государственный бюджет РСФСР являлся составной частью единого государственного бюджета СССР (равно как и государственные бюджеты других четырнадцати союзных республик).

Советское финансовое право отражало мощную централизацию финансовых средств в руках верховной власти. Ею, по сути, был ЦК КПСС (Центральный комитет КПСС), вернее, Политбюро ЦК КПСС, поскольку проекты государственного плана экономического и социального развития и государственного бюджета в обязательном порядке проходили неформализованную, но реальную стадию рассмотрения и одобрения Политбюро. Лишь после указанной стадии план и бюджет выносились на рассмотрение и утверждение Верховного Совета СССР. Причем совместное заседание обеих палат (Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР) проходило в течение двух-трех дней.

Примечательно, что ежегодный закон СССР о государственном бюджете на соответствующий год по содержанию был предельно лаконичным и включал лишь 3–4 статьи. В непосредственном распоряжении центральной власти СССР (союзном бюджете) сосредоточивалось более 90% финансовых ресурсов страны³. Подобная концентрация позволяла решать глобальные задачи (создание мощного военно-промышленного комплекса, космической промышленности, освоение космоса и др.) при одновременной минимизации уровня и качества жизни советских граждан. Вместе с тем в советский период при формировании советского финансового права наблюдается стремление к его структурированности (нормы — субинституты — институты — разделы (подотрасли) — отрасль).

Изложенное, а также иной исторический материал, связанный с финансами и финансовой деятельностью государства, позволяют предположить, что:

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

² Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

³ См.: Государственный бюджет СССР. 1988. Краткий статистический сборник / Минфин СССР. М.: Финансы и статистика, 1988.

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

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), свидетельствуют 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 обнародования 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», послужили 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 predeterminedено прежде всего возникновением и развитием таких фундаментальных элементов экономических отношений, как деньги, бюджет, налоги, государственный кредит, которые не только обрели «покровительство» со стороны государства, но и перешли в его исключительное ведение. Государственно-властное опосредование этих элементов имело и имеет конституирующее значение, поскольку государство, устанавливая денежный оборот (горизонтальный и вертикальный), одновременно создает соответствующие правовые институты. Природа последних по своей сущности является публичной и характеризуется неразрывной связью с государством и его внутренними и внешними функциями.

При формировании и применении финансового права следует учитывать то обстоятельство, что действующая правовая система не предполагает и не должна допускать никакой конкуренции, никакого противостояния или противоборства между предписаниями права частного и права публичного, поскольку представляет собой единый юридический механизм в обществе¹.

¹ См.: Гражданское право: учебник. 2-е изд. / под ред. С.С. Алексеева. М.: Проспект, 2009. С. 501, 502 (автор раздела «Налоговые права и обязанности в связи с гражданскими правоотношениями» — Г.Г. Пиликин).

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

**§ 2. СОСТОЯНИЕ НАУЧНОЙ РАЗРАБОТАННОСТИ
КАТЕГОРИЙ «СИСТЕМА ФИНАНСОВОГО ПРАВА»,
«СТРУКТУРА ФИНАНСОВОГО ПРАВА»
И «СИСТЕМА ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА»
В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД**

Понимание и корреляция системы и структуры финансового права имеет важное значение для решения вопросов теории и практики в сфере финансов.

Согласно И. Канту «право — это совокупность условий, при которых произвол одного (лица) совместим с произволом другого с точки зрения всеобщего закона свободы»¹. Финансовое право, будучи неотъемлемой составной частью российской правовой системы, представляет собой действующую и развивающуюся систему. В юридической литературе указывается, что «системность общественных отношений наделяет право соответствующими качествами, предопределяет его структурное построение»².

Философская наука определяет систему как множество элементов, находящихся в отношениях и связях между собой, которое образует определенную целостность, единство³. Вместе с тем система как образование (целостность) не является некоей совокупностью взаимосвязанных элементов, поскольку, по справедливому утверждению Аристотеля, целое больше суммы его частей. Под структурой (лат. *structura* — строение) понимается строение (внутренняя форма) организации системы, выступающее как единство устойчивых взаимосвязей между ее элементами⁴. Сам по себе переход от описания к объяснению, от явлений к сущности совпадает с познанием структуры исследуемой системы российского финансового права.

В юридической науке категории «система» (правовая система, система права) и «структура» применяют издавна⁵. Вместе с тем обращение к научным трудам ученых-правоведов XX — начала XXI в.

¹ Кант И. Критика практического разума. СПб.: Наука, 1995. С. 285.

² Орлюк Е.П. Финансовое право как многогранное правовое явление // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2010. С. 93.

³ См.: Философский словарь. 3-е изд. / под ред. М.М. Розенталя. М.: Полит. лит., 1975. С. 365.

⁴ Там же. С. 395.

⁵ См.: Барон Ю. Система римского гражданского права. СПб: Юрид. центр Пресс, 2005 (по изд. 1872 г.); Хвостов В.М. Система римского права. М.: Спарк, 1996 (по изд. 1907 г.) и др.

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

показывает, что содержание упомянутых категорий трактуется различно¹. В частности, в «теории права существует лингвистический парадокс, когда термины „система права“ и „правовая система“ означают существенно различные понятия о праве. Однако никто не различает термины „норма права“ или „правовая норма“ или „применение права“ и „правоприменение“ и т.п.»².

Советский энциклопедический словарь определяет «систему права» как совокупность отраслей действующего права данного государства³. В Большом юридическом словаре «система права» раскрывается как строение национального права, заключающееся в разделении единых по назначению в обществе внутренне согласованных норм на определенные части, называемые отраслями и институтами⁴. В Толковом словаре русского языка указано, что система — это нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей. Структура — это строение, внутреннее устройство⁵.

Однако названные словари, в отличие от научных трудов, не содержат определения категории «структура права». Исследователи отмечают, что «для финансового права, как и для других направлений в праве, в качестве системы методологических оснований исследовательской деятельности выступает теория государства и права, поскольку она в комплексе содержит достаточный инструментарий адаптированных подходов к анализу финансово-правовых явлений. В свою очередь, методологией теории государства и права является система общенаучных методов познания, разработанных философией. Роль теории государства и права для целей развития науки и отрасли финансового права, наряду с прочими

¹ См.: Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Прогресс, 1988. С. 25–55 и др.; Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. 2-е изд. М.: Проспект, 2008. С. 167–179, 444–453; Малько А.В., Нырко В.В., Шундилов К.В. Теория государства и права. Элементарный курс: учебное пособие. 4-е изд. М.: КНОРУС, 2011. С. 77–183; Запольский С.В. Теория финансового права. Научные очерки. М.: РАП, 2010. С. 296–321; Теория государства и права: учебник. 4-е изд. / отв. ред. В.Д. Перевалов. М.: ИНФРА-М, 2011. С. 168–191; и др.

² Леушин В.И. Система права и правовая система: сходство и различие // Бизнес. Менеджмент. Право. 2011. № 1. С. 74.

³ См.: Советский энциклопедический словарь. 3-е изд. / гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Сов. энциклопедия, 1984. С. 1209.

⁴ См.: Большой юридический словарь. 3-е изд. / под ред. А.Я. Сухарева. М.: ИНФРА-М, 2009. С. 682.

⁵ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азбуковник, 1999. С. 715, 775.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

моментами, заключается в том, что она обеспечивает включение финансового права как подсистемы в общую систему национального права»¹.

Следуя позициям философской науки и общей теории права, будем исходить из того, что система — это целое, состоящее из взаимосвязанных частей, а структура — это строение, взаиморасположение элементов в системе. С этой точки зрения российскую правовую систему составляют система конституционного, система административного, система гражданского, система финансового права и система других отраслей. В свою очередь, система финансового права включает структуру финансового права как свою внутреннюю форму, которая взаимодействует с внешней формой (системой финансового законодательства). Система финансового права также охватывает ряд элементов общего порядка, в частности финансовую политику, финансовую систему, и находится во взаимосвязи с факторами экономической действительности (финансами, собственно-стью, промышленным производством и др.)².

Известно, что для любой отрасли права (и системы права) фактор стабильности имеет существенное значение. Финансовое право в этом смысле не является исключением. Вместе с тем его содержание коррелирует с показателями реальной экономической действительности. Их изменения влекут изменения в регулятивном воздействии финансово-правового регулирования. Одни предписания приостанавливают свое действие, другие отменяются, вводятся иные положения и т.д. Отчетливо обозначенная специфика системы финансового права проявилась в период международного финансово-экономического кризиса 2008—2010 гг. Именно тесная

¹ Селюков А.Д. Вопросы методологии в теории финансового права // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2011. С. 37.

² В литературе высказаны и другие суждения. Так, по мнению А.А. Лукашева, система финансового права на современном этапе включает: а) простой финансово-правовой институт, охватывающий элементарную группировку финансово-правовых норм по соответствующему признаку (отдельный вид налога и т.д.); б) сложный финансово-правовой институт, объединяющий несколько простых финансово-правовых институтов; в) комплексный финансово-правовой институт, охватывающий совокупность однородных финансово-правовых норм, входящих в различные институты или подотрасли финансового права; г) подотрасль финансового права как специфическая, относительно обособленная группа финансово-правовых норм и институтов. См.: Лукашев А.А. Методологические проблемы системы финансового права // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.—Харьков: Право, 2011. С. 91, 92.

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

связь с экономикой¹ требует от системы финансового права гибкого сочетания факторов стабильности и динамичности, в первую очередь оперативной реакции на изменившиеся финансовые отношения. Отметим, что при реализации указанных факторов осуществляется не просто «замена» одной финансово-правовой нормы другой либо аннулирование той или иной финансово-правовой нормы. Применяется системный подход, «переналадка» отдельных частей либо крупных блоков финансово-правового механизма при одновременной их гармонизации с предписаниями иных отраслей права, корректировка или смена целей финансово-правового регулирования.

Структура финансового права представляет собой внутреннее строение единой и самостоятельной отрасли российского права и включает последовательно расположенные и взаимодействующие основные элементы системы: финансово-правовые нормы (их элементы); группы норм (ассоциации); субинституты; институты; подотрасли. Названные элементы объединены единым целеполаганием и предметом регулирования. Очевидно, что структура финансового права основана на догме права, положения которой являются фундаментальными с позиции теоретико-методологической и с точки зрения правоприменения. Конечно, эта структура не может не учитывать современные требования и возможности (информационные технологии), отвечать на вызовы современности.

Фундаментальное значение структуры (внутренней формы) подтверждено исторической практикой и имеет объективную основу, ибо сама по себе финансово-правовая норма — это объективная реальность, поскольку она регулирует реально существующие финансовые отношения. Поэтому учет законодателем требований современности при создании финансово-правовой нормы, финансово-го нормативного акта не освобождает его от воздействия закономерностей, связанных со структурой финансового права.

Финансовое право, будучи элементом правовой системы, само является системным образованием, и его основные инструменты (нормы, институты, подотрасли) достигают ожидаемого результата

¹ Импликация экономики и финансового права отмечается большинством ученых. См.: *Лебедев В.А.* Финансовое право. С. 29–69; *Янжул И.И.* Указ. соч. С. 82–90; *Озеров И.Х.* Основы финансовой науки. М.: ЮрИнфоР-Пресс, 2008. С. 390–397; *Годме П.М.* Указ. соч. С. 147–157; Советское финансовое право: учебник / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М.: Юрид. лит., 1982. С. 4–7; Финансовое право: учебник. 2-е изд. / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: ЮристЪ, 2000. С. 35–40; *Руквишникова И.В.* Метод финансового права. С. 91–99; *Запольский С.В.* Теория финансового права. Научные очерки. С. 295–298.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

благодаря системному воздействию на регулируемые им отношения. С этой точки зрения существенным является понимание соотношения структуры финансового права и системы финансового законодательства.

Структура финансового права сама по себе является построением элементов и поэтому представляет собой внутреннюю форму финансового права. Вместе с тем в философском отношении структура финансового права является содержанием, а система финансового законодательства, будучи внешней формой финансового права, есть форма последнего. Известно положение Г.В.Ф. Гегеля о том, что «содержание и форма в одинаковой степени важны, нельзя считать содержание существенным и самостоятельным, а форму — несущественной и лишенной самостоятельности, в этом диалектическом единстве не существует содержания без формы»¹. Отсюда следует, что импликация структуры финансового права и системы финансового законодательства носит объективный характер. Очевидно, что интересы общества и государства требуют единства финансового права, ясности и определенности, а также интеллигибельности (понятности) его содержания. Вместе с тем очевидно и то обстоятельство, что фундаментально разработанная теория финансового права обуславливает правильное руководство практической деятельностью, т.е. процессами правотворчества, правопонимания и правоприменения, включая судебную практику и правовую деятельность в сфере финансов.

Следует отметить, что в философской и юридической науках сформулирована иная позиция относительно парной категории «форма — содержание». По И. Канту, «форма — это то, что содержит. Форма есть некоторое сопряжение или напряжение такое, что оно может держать. То, что держится, — то и будет содержанием. ... Форма как возможность структуры, форма как нечто, что лежит в области полноты, есть для Канта такое образование, от свойств которого все остальное в мире зависит, в том числе и социальные проблемы... По Канту, если есть инстинкт правды, то инстинкт правды будет у вас в головах, но действовать будет форма. И лишь она своей содержательностью может нейтрализовать неизбежные человеческие пути и их корректировать. ... Проблема в том, чтобы в самой форме не было оснований для зла и несправедливости»².

С.С. Алексеев полагал, что «идеи Канта о форме и содержании — это, наряду с мыслью о высокой значимости формы вообще,

¹ Гегель Г.В.Ф. Наука логики: в 3 т. Т. 2. М.: Мысль, 1971. С. 83, 84.

² Мамардашвили М.К. Указ. соч. С. 149—154.

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

идеи о собственной ценности права как особой объективной (практической) реальности... Между тем объективное право по отношению к предметам, процессам, задачам и целям, которые оно опосредствует, конечно, может быть охарактеризовано как определенная форма. Но эту „форму“ нельзя сводить... к одним лишь документам, формальным правилам, формальным актам, ...в лучшем случае — просто к законам, к детально простым требованиям и нормативам юридической техники»¹.

Мощным стимулом для развития науки финансового права и формирования нового финансового законодательства стало изменение в России системы экономических отношений. В литературе отмечается, что прежняя система финансового права претерпевает существенные перемены из-за изменений самой материи финансово-правового регулирования². Высказано суждение о том, что «финансовое право прошло в своем историческом развитии длительный путь, результатом которого стало превращение отдельных разрозненных нормативных предписаний в суперотрасль, положение которой в системе российского права обусловлено значимостью регулируемых общественных отношений»³.

Начиная с 1992 г. происходит бурное развитие финансово-правовой научной мысли (защищены десятки докторских и сотни кандидатских диссертаций⁴; опубликовано значительное количество монографий, учебников, учебных пособий, научных и методических работ; появился ряд журналов; во многих вузах созданы кафедры финансового права; проводятся международные, общероссийские, региональные конференции и совещания, посвященные проблемам теории и практики финансового права, образована Международная ассоциация финансового права и др.).

Вместе с тем развитие науки финансового права и достигнутые ею результаты не получили адекватного отражения в действующем финансово-правовом массиве: «Нередко создается впечатление, что законодатель вообще не ощущает единства финансового права и ведет противоречивую деятельность „поинститутно“»⁵. С приведен-

¹ *Алексеев С.С.* Самое святое, что есть у Бога на земле. Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху. С. 156–159.

² См.: *Запольский С.В.* Теория финансового права. Научные очерки. С. 297, 298.

³ *Мирошник С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2011. С. 165.

⁴ *Грачева Е.Ю., Щекин Д.М.* Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. М.: Статут, 2009. С. 42.

⁵ *Запольский С.В.* Теория финансового права. Научные очерки. С. 299.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

ным суждением нельзя не согласиться. Вместе с тем знаемость причин некоей разнонаправленности научной деятельности и действий законодателя (отсутствие рекомендаций финансовой науки либо их неинструментопригодность; отсутствие эффективных форм взаимодействия между властью и наукой и др.) и преодоление этих обстоятельств повысят эффективность финансового права. Очевидно, что указанная проблема нуждается в самостоятельном рассмотрении и последующем разрешении. Вместе с тем полагаем, что мультилатерность (разнонаправленность) результатов деятельности представителей науки финансового права и законодателя целесообразно существенным образом изменить, поскольку иное вызовет нежелательное финансово-правовое регулирование экономических отношений¹.

Исторической практике и современному периоду известны мультилатерность (разнонаправленность) подходов по созданию финансового законодательства, когда деятельность законодателя и результаты исследований науки финансового права имеют несовпадающие векторы развития. Полагаем возможным и целесообразным изменить сложившуюся практику прежде всего путем создания Исследовательского центра финансового права при Президенте России, в числе задач которого одними из главных явились бы подготовка и (или) экспертиза финансовых законопроектов на основе достижений юридической науки и потребностей, вызванных финансовой деятельностью государства, а также разработка 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 и Особенную части, что обеспечит их конвергенцию с нормами и институтами других отраслей российского права, способность к необходимой систематизации финансового законодательства и эффективность его применения.

Анализ развития отечественной науки финансового права свидетельствует о наличии в ней ряда нерешенных проблем, среди которых

¹ В науке финансового права высказаны, в частности, предложения о методике формирования законопроектов о налогах, а также о методике юридической оптимизации юридических конструкций действующих налогов. См.: *Иванова В.Н.* Юридическая конструкция налога как фактор совершенствования налогового законодательства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2010. С. 24; Публичные и частные интересы в финансовом праве: монография / рук. авт. кол. Е.И. Спектор. М.: ИЗиСП, 2011.

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

особую актуальность и фундаментальное значение имеет системное формирование Общей части и Особенной части финансового права, адекватных современным требованиям и с позиции догмы права полностью инструментальнопригодных. Представляется, что в решении этой сложной задачи науке финансового права следует двигаться целенаправленно и последовательно, избегая «революционных потрясений», равно как и сциентизма, имея в виду трансформацию определенной научной позиции (доктрины) в своеобразные «знания — власть»¹.

Отметим, что импликация структуры финансового права и системы финансового законодательства имманентна и должна быть таковой постоянно, поскольку изъяны в элементах структуры финансового права рецепируются действующим финансовым законодательством и наносят ущерб желаемым финансово-правовым результатам, распространяющим свое действие за пределы сферы финансов. Представляется, что сама по себе структура финансового права обеспечивает определенность и является константой и доминантой, безусловно способствующей осуществлению систематизации финансового законодательства как важнейшего этапа научного познания объективной правовой реальности и правоприменительной практики. Наряду с указанным исследование и уяснение структуры современного финансового права обеспечивают адекватное право-понимание финансово-правовой реальности.

В юридической науке высказаны различные суждения относительно сущности, природы и содержания системы финансового права и законодательства. Так, в общей теории права находим разные точки зрения на понимание системы права.

В начале прошлого века отмечалось, что «система права предполагает следующее. Во-первых, анализ норм права, подразделяемых на нормы общего (абстрактного) значения и нормы местного (специального) значения. Во-вторых, открытие общих руководящих принципов права, по отношению к которым отдельные нормы представляются лишь частными выводами. В-третьих, использование приема юридической конструкции, имея в виду определение природы конкретного правоотношения. В-четвертых, формирование общих понятий, благодаря которым нормы права группируются в институты и другие крупные подразделения. Общие понятия приводятся в логическое соотношение между собою и размещаются в

¹ См.: *Мартынов В.С.* Спор об истине: макротеоретический дуализм герменевтики и сциентизма // Научный ежегодник Ин-та философии и права УрО РАН. Вып. 11. Екатеринбург, 2011. С. 169.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

логическом порядке, соответствующем их взаимному отношению. Так получается система права»¹.

С точки зрения современных авторов, система права — это внутренняя структура права, состоящая из взаимосогласованных норм, субинститутов, институтов, подотраслей и отраслей права. Законодательство, как и право, имеет свою систему, под которой понимается его внутреннее строение. Система права выступает в качестве содержания, а система законодательства — в качестве формы. Система права складывается объективно в соответствии с существующими общественными отношениями. Система законодательства преимущественно субъективна, ибо зависит от законодателя².

Во времена Союза ССР под системой финансового права предлагалось понимать единство, взаимосвязь и дифференциацию финансово-правовых норм по разделам³, институтам с учетом особенностей содержания регулируемых ими общественных отношений⁴. По мнению отдельных авторов, система финансового права — это внутреннее распределение норм по отдельным финансово-правовым институтам в соответствии с особенностями финансовых отношений, регулируемых этими нормами⁵. Сегодня ряд ученых считают, что система финансового права как совокупность нормативных установлений государства включает две части — Общую и Особенную, имеющие свою архитектонику и содержание⁶.

В науке финансового права проведено исследование, в котором рассмотрение структуры финансового права связано с определением вопросов Общей части и проблем, относящихся к Особенной части, имея в виду традиционные подотрасли и отраслевые институты, а также учетное право⁷.

¹ Хвостов В.М. Общая теория права. Элементарный очерк. 4-е изд. СПб.; М.; Варшава; Вильно, 1908. С. 111–113.

² См.: Малько А.В., Нырков В.В., Шундинов К.В. Теория государства и права. Элементарный курс. С. 177, 182–183; Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. С. 276, 288 (авторы главы — А.С. Шабуров, П.Т. Васьков); и др.

³ Под термином «раздел отрасли» следует понимать, по мнению С.Д. Цыпкина, крупное правообразование, которое тождественно термину «подотрасль».

⁴ См.: Советское финансовое право: учебник / отв. ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкин. М.: Юрид. лит., 1982. С. 55, 56 (автор — С.Д. Цыпкин) и др.

⁵ См.: Воронова Л.К., Мартыянов И.В. Советское финансовое право. Киев: Вища школа, 1983. С. 26.

⁶ См.: Финансовое право: учебник. 2-е изд. М.: Проспект, 2009. С. 27, 28 (авторы главы — О.Н. Горбунова и Е.Ю. Грачева).

⁷ См.: Ашмарина Е.М. Структура финансового права РФ на современном этапе // Государство и право. 2004. № 9. С. 89–96.

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

Высказано суждение, что «система финансового права должна строиться с учетом двух критериев: экономического и правового. Экономическим критерием формирования системы финансового права являются существующая финансовая система и обслуживающие ее движение финансовые потоки, а правовым критерием систематизации финансового права служит правовая классификация имущественных отношений»¹.

С точки зрения ряда авторов, в системе финансового права находит отражение объективно существующая система государства, а единство финансовой системы выражается в общем построении системы норм и принципов финансового регулирования².

Обосновывается, что финансовое право, будучи динамично развивающейся отраслью права и сложным правовым образованием, включающим большое количество правовых норм, требует внутреннего структурирования, т.е. существования в виде определенной системы. «Система финансового права — это его внутреннее строение, объединение финансово-правовых норм в определенной последовательности, обусловленной системой общественных отношений, складывающихся в сфере финансовой деятельности государства»³. Некоторые исследователи исходят из того, что «бюджетное право, являясь самостоятельной группой правовых норм финансово-правовых отраслей, обладает сложной структурой и выступает в качестве подсистемы этих отраслей»⁴.

Н.И. Химичева писала, что «финансовое право, являясь отраслью права, состоит из множества финансово-правовых норм, совокупность которых выражается в сложной целостной системе. Внутри этой единой системы финансово-правовые нормы в определенной последовательности и взаимосвязи группируются в различные институты и более крупные подразделения. Группировка финансово-правовых норм зависит от особенностей и взаимодействия регулируемых ими финансовых отношений, т.е. имеет объективную основу. Однако право не только отражает общественные отношения; его предназначение — регулировать и активно воздействовать на них. Поэтому на построение системы финансового права, группировку

¹ Карасева М.В. Современные проблемы построения системы финансового права // Правоведение. 2006. № 3. С. 94–99.

² См.: Барциц И.Н., Петрова Г.В. Финансовое право: учебник. М.: РАГС, 2010. С. 23.

³ Пилипенко А.А. Финансовое право: учебное пособие. Минск: Книжный Дом, 2007. С. 64 и след.

⁴ См.: Парыгина В.А., Тедеев А.А. Бюджетное право и процесс: учебник. М.: Эксмо, 2005. С. 28–30.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

его норм, формирование институтов оказывают влияние и потребности практики. Система российского финансового права — это объективно обусловленное системой общественных финансовых отношений внутреннее его строение, объединение и расположение финансово-правовых норм в определенной последовательности. В системе финансового права выделяются части, разделы, подотрасли, институты. Наиболее крупные подразделения российского финансового права — части: Общая и Особенная. Обоснование их выделения в финансовом праве и определение содержания каждой из них относится к важным достижениям отечественной правовой науки»¹.

Предлагается понимание системы финансового права как «совокупности частей и элементов финансового права, характеризующих его внутреннее строение и обособляющих его от иных отраслей права. Система финансового права получает выражение в объединении единых по юридической природе элементов в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, устойчивостью, автономностью и взаимодействующее с внешней средой»².

Высказано суждение о том, что «система финансового права — это сетевая структура, в которой может быть вычленено множество различных иерархических подсистем. Структура финансового права не может быть сведена к древовидной»³.

Ряд ученых считают, что «система финансового права — это такое распределение норм финансового права по группам и их построение в определенной последовательности, которые позволяют наглядно увидеть эти группы в их единстве. Система финансового права есть научно организованная совокупность, распределенность по подотраслям и правовым институтам, которые образуют отрасль — финансовое право»⁴.

Доказывается, что и система права, и система законодательства не являются застывшими. «Они находятся в постоянном изменении в связи с быстрым поступательным развитием общественных отношений. Некоторые правовые институты изменяются, ликвидируют-

¹ Финансовое право: учебник: 3-е изд. / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Юристъ, 2003. С. 50, 51; Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право: учебно-методический комплекс. М.: НОРМА, 2005. С. 129, 130.

² Костюков А.Н. Дискуссионные вопросы предмета и системы российского финансового права: учебное пособие. Омск: Омский гос. ун-т, 2002. С. 27, 28.

³ Институты финансового права / под ред. Н.М. Казанцева. М., 2009. С. 31.

⁴ Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. С. 46 (автор главы — К.С. Бельский).

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

ся, другие создаются или преобразуются в подотрасли. В составе институтов появляются небольшие субинституты и даже миниинституты, содержание которых существенно изменилось». Отметим, что автор этого вывода отождествляет систему финансового права и структуру финансового права, рассматривает их как однопорядковые категории¹.

Отметим, научные воззрения правоведов на систему финансового права были подвергнуты монографическому исследованию².

В современной науке финансового права сложилась определенная общность воззрений на категорию «система финансового законодательства»: система финансового законодательства рассматривается в качестве источников финансового права (В.В. Бесчеревных, О.Н. Горбунова, С.В. Запольский, В.В. Гриценко, К.С. Бельский, Л.К. Воронова, М.В. Карасева, Ю.А. Крохина, С.В. Мирошник, В.А. Парыгина, Е.В. Покачалова, А.А. Пилипенко, И.В. Рукавишников, А.Д. Селюков, Э.Д. Соколова, А.А. Тедеев, Н.И. Химичева, А.И. Худяков, С.Д. Цыпкин, И.А. Цинделиани и др.). Подчеркнем, что известная совокупность финансовых нормативных правовых актов сама по себе является системообразующим фактором.

Изложенный обзор суждений, позиций, мнений и выводов позволяет остановиться на следующих моментах. Во-первых, значимость анализируемых категорий имеет не только теоретико-методологическую, но и практическую ценность. Во-вторых, проведенные исследования финансово-правовой материи в рассматриваемом аспекте с очевидностью свидетельствуют о создании фундаментальной основы, наличие которой позволяет уяснить природу существенных элементов финансового права, исследовать действующий финансово-правовой массив и выполнять научные разработки, как требуемые текущим моментом, так и спроецированные на средне- или долгосрочную перспективу (формирование научного задела). В-третьих, фундаментальные изменения в 1991 г. экономических отношений требуют сегодня перехода от «блокового» и «точечного» создания финансово-правового массива к концептуальному уровню построения системы финансового законодательства.

Считаем справедливым мнение ряда ученых-правоведов (О.Н. Горбунова и др.) о необходимости принятия основополагающего фи-

¹ См.: *Конюхова Т.В.* О предмете, методе, системе и учебной дисциплине финансового права // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2011. С. 228–231.

² См.: *Цинделиани И.А.* О системе финансового права: современное состояние научных исследований: монография. М.: РАП, 2011.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

нансового нормативного правового акта. Представляется, что им должен стать федеральный закон «Основы финансового законодательства Российской Федерации». Его архитектоника и содержание существенным образом могли бы воздействовать на гармонизированное совершенствование прежде всего Общей части финансового права¹.

Полагаем, что развитие финансово-правовой мысли, финансового законодательства и его правоприменения позволяют предположить следующее. Система финансового права, охватывая внутреннюю форму — структуру финансового права, этим не ограничивается, включая в себя не только организованную совокупность финансово-правовых норм, но и правопонимание применяемых норм, юридических конструкций, отражает взаимосвязь и взаимодействие с финансовой системой, финансовой политикой, а также с рядом факторов экономической действительности (финансами, собственностью, промышленным производством, национальным богатством России), а также судебную, судебно-арбитражную практику и практику Конституционного Суда РФ. Воздействие на систему финансового права оказывают и будут оказывать факторы, относящиеся к ведению международного финансового права (участие России в составе «Группы двадцати», создание и деятельность ЕАЭС, иных международных и межгосударственных структур, институтов и организаций). Представляется, что существенное воздействие на систему финансового права оказало присоединение России к Всемирной торговой организации (ВТО)².

Вместе с тем введению соответствующего международного правового акта в российскую правовую систему (его подписание, присоединение к нему и др.) должны предшествовать понимание цели этого документа, анализ согласованности его содержания с положениями национального законодательства, соблюдение интересов национальной безопасности. С этой точки зрения вызывают вопросы положения международного документа, подготовленного Советом

¹ Предложение о создании финансового кодекса выдвигалось Е.А. Ровинским. См.: *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М.: Юрид. лит., 1960. С. 95.

² См.: Протокол от 16 декабря 2011 г. «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 года». Ратифицирован Федеральным законом от 21 июля 2012 г. № 126-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. См. также: *Губарева А.В.* Рецепция российским законодательством соглашений Всемирной торговой организации. Екатеринбург: УрГЮА, 2011.

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

финансовой стабильности (FSB) и оформленного странами — членами «Группы восьми» в октябре 2011 г.¹, который предполагает применение в отношении лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, предписаний, не конвергированных с нормами российского законодательства, и контрастирует с положениями законодательства о национальной безопасности.

Система финансового законодательства, по сути, находит отражение в Особенной части финансового права. В науке финансового права неоднократно отмечалась необходимость последовательного распределения крупных подразделений финансового права, а также иных правообразований, подпадающих, по мнению ряда ученых, под финансово-правовое воздействие.

§ 3. ЗНАЧЕНИЕ СТРУКТУРЫ (ВНУТРЕННЕЙ ФОРМЫ) ФИНАНСОВОГО ПРАВА КАК ОБЪЕКТИВНОГО ИНСТРУМЕНТА РЕШЕНИЯ АКТУАЛЬНЫХ ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМ

Подчеркнем, что перечень изложенных ниже проблем, не являясь исчерпывающим, находится во взаимосвязи со структурой финансового права. Отметим, что после 1991 г. государством осуществлены определенные последовательные действия по достижению финансово-правовых результатов, связанных с разрешением ряда вопросов (введены в действие Бюджетный кодекс РФ (далее — БК РФ), Налоговый кодекс РФ (далее — НК РФ), существенно изменен валютный закон, принято большое число финансовых нормативных правовых актов и др.).

Собственно, анализ актуальных финансово-правовых проблем во взаимосвязи со структурой финансового права предопределен, по меньшей мере, двумя обстоятельствами:

- 1) инструментальным уровнем (микроуровнем);
- 2) фундаментальным уровнем (макроуровнем)².

Микроуровень позволяет рассмотреть конкретные финансово-правовые ситуации в персонифицированном виде либо в парной

¹ См.: Ключевые атрибуты эффективных режимов урегулирования несостоятельности финансовых институтов. Октябрь 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://financialstabilityboard.org/publications/r111104cc.pdf>.

² См.: Цвайгерт К., Кётуц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. Основы: в 2 т. Т. 1. М., 2000. С. 12–14; Тилле А.А., Швецков Г.В. Сравнительный метод в юридических дисциплинах. М.: Высшая школа, 1978.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

правовой связи (правоотношении)¹. Макроуровень предполагает исследование большой общности норм (института, подотрасли, отрасли). Вместе с тем не удивительно, когда анализ конкретной проблемы, относящейся к микроуровню, показывает ее явную взаимосвязь с проблемой, относящейся к макроуровню, и наоборот.

Современное финансовое право России по содержанию и регулятивной направленности выполняет функцию специальной отрасли российского права (особой формы правового регулирования экономических отношений). Будучи публично-правовым образованием, оно производно от конституционного права — главной, ведущей отрасли права страны² — и находится в определенной взаимосвязи с гражданским правом — фундаментальной отраслью материального права, поскольку частное первично, а публичное — вторично (Т. Гоббс). Если предположить, что налогоплательщики будут обязаны передавать весь получаемый ими доход (100%) в пользу казны, то итог и сроки подобного финансово-правового конструирования будут совершенно очевидными.

Следует подчеркнуть, что указанные производность и взаимосвязь финансового права не означают его второстепенности в правовом регулировании³. Понимание этого обстоятельства вносит в процесс формирования финансового права алгоритм поведенчества, обеспечивающий надлежащее функционирование финансово-правового механизма и его взаимодействие с иными отраслями права, предупреждая возникновение элементов конкуренции, коллизий, противоречий.

На макроуровне особенность финансового права предопределяется спецификой отрасли права и входящих в его состав правовых образований, каждое из которых обладает особым, автономным предметом регулирования. Гарантированное в стране единство экономи-

¹ Приведенная классификация «микроуровень» и «макроуровень» используется и в экономической литературе. См.: *Казак А.Ю., Юзвович Л.И.* Иностранные инвестиции в системе финансово-кредитного регулирования международного движения капитала (вопросы теории). Екатеринбург, 2010. С. 22; *Долан Э.Дж., Линдсей Д.* Рынок: микроэкономическая модель / под общ. ред. Б.С. Лисовина и В.В. Лукашевича. СПб., 1992. С. 8, 9.

² См.: *Кокотов А.Н.* Конституционное право России: курс лекций. М.: ТК Велби; Проспект, 2008. С. 6–9.

³ На это обстоятельство (производность) справедливо указывает С.В. Запольский, подчеркивая, что оно, напротив, свидетельствует о единстве правового регулирования. См.: *Запольский С.В.* О правовой природе финансовой деятельности государства // Ежегодник Международной ассоциации финансового права. 2003 г.: сб. научных работ / под ред. проф. С.В. Запольского. М., 2004. С. 28, 29.

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

ческого пространства¹ в значительной мере обуславливает и единое, целостное финансово-правовое регулирование, поскольку разделение последнего на «удельные княжества» существенно воспрепятствует созданию современной системы финансового законодательства, снизит регулятивные возможности собственно каждой подотрасли финансового права, повлечет иные нежелательные последствия. Само по себе единство финансового права не сдерживает ни развития подотраслей, ни исследований, связанных с установлением проблем и разработкой подходов к их разрешению². Напротив, единство финансового права позволяет эффективно использовать в составе подотраслей общие институты (финансы, финансовая политика, финансовая деятельность государства, субъективные права и обязанности лица, сроки и др.).

Макроуровень отчетливо показывает, что некоторые подотрасли (бюджетное право, налоговое право) имеют исключительно финансово-правовую принадлежность³. Их нормы и институты сориентированы на заданный сугубо финансово-правовой результат (уплата налога, сбора, пошлины, поступление государственных финансов в доходную часть бюджета, их распределение и использование в целях, предусмотренных в установленном порядке), который возникает и прекращается в рамках финансового правоотношения, не испытывая непосредственного воздействия предписаний иных отраслей права.

Международный финансово-экономический кризис вызвал много проблем на персонафицированном, корпоративном, региональном, общегосударственном уровнях и одновременно выявил отсутствие в финансовых правоотношениях четко действующего механизма системы дозволений и запретов, предусматривающей принципы, направления, регламентацию действий финансовых властей в условиях кризиса, т.е. в период нештатной ситуации. Известно, в частности, что, несмотря на снижение поступлений в доходную часть фиска (fiscus), во время кризиса недопустимо введение новых налогов, иных обязательных платежей, увеличение ставок действующих налогов и сборов. Более того, в этот период целесообразно примене-

¹ См. ст. 8 Конституции РФ.

² Постановка ряда проблем отражена в литературе. См.: Финансовое право / под ред. О.Н. Горбуновой. М.: Юристъ, 2004. С. 65–67; Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.–Харьков: Право, 2011; Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой, Н.П. Кучерявенко. М.–Харьков: Право, 2012; и др.

³ В науке финансового права такие правообразования определяют в качестве традиционных. См.: *Рукавишников И.В.* Метод финансового права. С. 34.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

ние понижающего налогового курса, введение иных преференций (льгот, рассрочек, отсрочек на длительные сроки и др.). Однако в апогей кризиса высокопоставленными чиновниками Минфина России, Федеральной налоговой службы (ФНС России) публично обсуждались предложения по установлению новых налогов (налога на капитал). Представляется, что подобные «демарши» ответственных должностных лиц финансовых властей в период экономической турбулентности нежелательны и должны находиться под запретом.

Соответствующим образом должна была быть предопределена и деятельность монопольных компаний, независимо от формы собственности. Между тем в условиях кризиса, когда резко уменьшились доходы значительной части граждан и снизилась платежеспособность населения, с 1 января 2010 г. была существенно повышена стоимость коммунальных услуг (на 40–60%), реформирование которых (100%-ная оплата услуг населением) обсуждалось за несколько лет до начала кризиса. В подобных ситуациях бездействие финансовой власти могло бы быть восполнено дозволением субъекту финансового права на обращение в суд (общей юрисдикции или арбитражный) с заявлением о моратории (приостановлении действия) финансового нововведения до момента официального объявления о завершении кризиса.

По завершении кризиса целесообразно глубоко и всесторонне рассмотреть проблему распределения доходов, поскольку именно распределение должно служить сильнейшим стимулом к увеличению благосостояния общества, ибо это неперемное условие неуклонного роста доходов самых бедных¹. Отсюда следует, что институт «распределения» должен быть справедливым и учитывающим некие объективные факторы (Крайний Север, Дальний Восток, внедрение инноваций и др.) при создании норм финансового права и их применении, имея в виду установление правил поведения, не подверженных деформации со стороны региональных и (или) местных правоприменителей.

Начиная с 1992 г. не утрачивает актуальности проблема своеобразного «поведенчества» лиц, выступающих в финансовых отношениях в качестве участников, представляющих государство. К ним относятся компетентные органы (Минфин России, ФНС России, ФТС

¹ См.: Корнаи Я. Путь к свободной экономике. М.: Экономика, 1990. С. 80.

Руководству страны известна проблема дифференциации доходов. В.В. Путин отмечал, что около 18 млн человек находятся за чертой бедности. В 10 регионах доля малоимущих в 1,5 раза больше, чем в целом по России, а в некоторых регионах она больше в 2 раза (цит. по: Латухина К. Дорожная карта // Российская газета. 2012. 18 июля).

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

России, Федеральное казначейство, иные главные распорядители средств федерального бюджета), их должностные лица. Практике известны ситуации, когда хозяйствующие субъекты, действующие по правилам (законопослушные юридические лица), длительное время не могут реализовать свое субъективное право по возврату налога на добавленную стоимость (далее — НДС) по исполненным внешнеэкономическим контрактам. Налоговые органы вынуждают этих лиц представлять дополнительные, только количественно измеряемые в сотнях и тысячах листов документы и материалы, подтверждающие легитимность их действий. Очевидно, что подобное поведение управомоченного лица (налогового органа) может быть объяснено его сомнениями, неуверенностью в том, что совершенная внешнеэкономическая сделка действительно легитимна и реальна. При этом налоговый орган обязанность формирования доказательственной базы для разрешения своих сомнений возлагает на юридическое лицо. Не исключается вместе с тем, что задержка возврата НДС связана с намерением налогового органа обеспечить бюджету «экономии» финансовых средств, а если задержка возврата НДС трансформируется в отказ на такой возврат, то бюджет освобождается от необходимости увеличивать свою расходную часть.

Сама по себе природа финансовых правоотношений предполагает установление предела «сомнениям» лица, обладающего властно-финансовыми полномочиями, поскольку иное будет означать для заинтересованного лица невозможность реализации своего субъективного права.

Нередко в ходе налоговых проверок выясняется, что «доначисления» налогов будут иметь незначительный размер либо «налоговые правонарушения» носят сомнительный характер с точки зрения действующего законодательства. Однако налоговый орган вопреки предписаниям действующего законодательства и фактическим обстоятельствам создает виртуальные эпизоды налоговых правонарушений, «ущерб» по которым исчисляемые крупными суммами — десятками и более миллионов рублей, материализуемые в актах проверок и решениях. Естественная реакция налогоплательщика — опротестование итогов проверки (решения налогового органа). Обычно обращение к вышестоящему налоговому органу положения дел не меняет. Вышестоящая инстанция нередко подтверждает решение налогового органа, проводившего проверку. Поэтому налогоплательщик, используя административный порядок, ориентируется на судебную защиту. Если арбитражный суд первой инстанции удовлетворяет требования налогоплательщика в полном объеме, налоговый орган инициирует рассмотрение дела в апелляционной, а затем и кассаци-

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

онной инстанции, а также в Верховном Суде Российской Федерации. В конечном счете по бесспорному делу производятся значительные временные, финансовые и иные затраты.

Поскольку изложенное не носит спорадического характера, то очевиден негативный эффект (финансово-экономический и юридический). Во-первых, происходит «бросовое» расходование государственных и частных финансов. Во-вторых, складывается впечатление, что в финансовом праве если и присутствует определенность, то в каком-то труднопонимаемом и сложноприменяемом виде. Одновременно подвергается «эрозии» один из фундаментальных признаков нормы финансового права — ее обязательность (веление) для неограниченного круга лиц.

Предоставление ФНС России полномочий по утверждению финансово-процессуальных документов объяснимо, но не обосновано. Главной функцией ФНС России является обеспечение своевременного и полного поступления налогов и иных обязательных платежей в бюджетную систему. В настоящее время ФНС России разрабатывает финансово-процессуальные документы (формы деклараций, расчетов, решений, требований и др.) и обладает правом их утверждения. Ранее это правомочие относилось к ведению Минфина России. Утверждаемые финансово-процессуальные документы оказывают непосредственное воздействие на поведение обязанных лиц (юридических лиц, граждан). Нередки ситуации, когда соответствующее положение финансово-процессуального акта не согласуется с предписаниями закона, в частности НК РФ. Сама по себе правовая возможность признания какого-либо положения процессуального документа недействительным в судебном порядке не решает проблемы их «юридического качества» из-за их количества, динамики вносимых изменений, дополнений, создания новых документов взамен аннулированных. По сути ФНС России реализует на практике свое понимание смысла и содержания закона. С этой точки зрения правомочия по утверждению финансово-правовых процессуальных документов целесообразно изъять из ведения не только федеральных служб, но и министерств (Минфина России, Минэкономразвития России и др.).

Полагаем, что процессуальные документы, применяемые в финансовых правоотношениях, должны утверждаться на уровне федерального закона. Вместе с тем с учетом того, что процесс формирования финансового права не является завершенным, правомочия по утверждению финансовых процессуальных документов, разрабатываемых министерствами и службами (иными ведомствами), должны быть отнесены к ведению Правительства РФ впредь до их трансформации на уровень федерального закона.

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

Требует разрешения и ряд вопросов бюджетного регулирования. В течение 2001—2008 гг. доходная часть федерального бюджета увеличивалась по результатам фактического поступления средств в конце финансового года путем внесения изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на соответствующий год (период). Следует признать обычной (в ряде случаев настоятельно необходимой) практику внесения изменений и дополнений в тот либо иной действующий нормативный акт. Не является исключением из этого правила и упомянутый закон. Традиционно перед завершением текущего финансового года (ноябрь—декабрь) в закон вносятся существенные изменения, касающиеся размеров доходной и расходной частей федерального бюджета¹. Получается, что в отношении дополнительно поступивших государственных финансов ранее выносились распорядительные акты органов исполнительной власти, а в конце финансового года происходит фиксация их состоявшейся судьбы представительной властью. Полагаем необходимым установление наряду с процентными корректировками специальной формулы, предусматривающей условия и основания внесения изменений и дополнений в закон о бюджете.

Перед государством и гражданским обществом стоят сложные задачи отработки технологических этапов исполнения бюджета. Речь идет, в частности, о равномерном (ритмичном) исполнении бюджетных обязательств. Известно, что в первый квартал финансового года из-за различных причин (организационных, технических и др.) бюджет по расходам исполняется не в полном объеме. К окончанию финансового года происходит восполнение недоперечисленных средств, надлежащее использование которых в сжатые сроки становится для бюджетополучателей делом весьма затруднительным или невозможным. По сведениям Счетной палаты РФ, в первом полугодии 2009 г. из 130 главных распорядителей средств федерального бюджета 70 ведомств не осуществляли предписанное им кассовое исполнение расходов. Пять федеральных целевых программ (десятая часть от общего количества) вообще не реализовались².

¹ Отметим появление позитивных подходов, существенно изменяющих указанную «традицию». Так, в июне 2013 г. принят и опубликован федеральный закон, внесший изменения в закон о бюджете. См.: Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов“» // Российская газета. 2013. 19 июня.

² См.: *Степаншин С.В.* Спрос рождает предложение // Российская газета. 2009. 24 нояб.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

Остается открытой проблема «прозрачности» бюджетов всех уровней¹. Мы имеем в виду движение государственных (и муниципальных) финансов к целям, объектам и конкретным адресатам, предусмотренным федеральным законом и другими нормативными правовыми актами, за изъятиями, которые носят секретный характер.

Считаем необходимым детально урегулировать законом бюджетные отношения в местах принятия конкретных решений об использовании бюджетных средств на текущие или инвестиционные цели и в местах концентрации государственных финансов. В указанном урегулировании должны «принимать участие» нормы материального и процессуального финансового права.

В настоящее время предоставление бюджетных средств в различных формах осуществляется в порядке, предполагающем принятие постановления Правительства РФ. Во исполнение решения Правительства РФ соответствующее министерство (федеральная служба) издает приказ, утверждающий правила предоставления субсидий на определенный вид деятельности или определенную цель². Главным распорядителем средств федерального бюджета (министерством, ведомством) разрабатываются и утверждаются формы соглашений о предоставлении субсидий, а также формы расходов и отчетов бюджетополучателей по предоставленным субсидиям³. Вместе с тем пос-

¹ В литературе отмечается, «что несовершенство режимов регулирования государственных доходов во многом вызвано тем, что законодатель, признавая право собственности на публичные финансы исключительно за государством, подчас игнорирует базовые принципы построения бюджетной системы, тем самым не обеспечивая прозрачность движения финансовых потоков» (*Васянина Е.Л.* Правовой режим государственных доходов на современном этапе развития финансового законодательства // *Налоги и финансовое право.* 2012. № 11. С. 213).

² См.: Приказ Минтранса России и Минфина России от 30 января 2009 г. № 15/9н «Об утверждении формы и порядка составления отчетности по использованию средств федерального бюджета на ремонт автомобильных дорог федерального значения» // *БНА.* 2009. № 13. С. 131; приказ Минздравсоцразвития России от 03.06.2011 № 462н «Об утверждении формы и Порядка представления отчета о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых является субсидия из федерального бюджета на финансовое обеспечение оказания дополнительной медицинской помощи врачами-терапевтами участковыми, врачами-педиатрами участковыми, врачами общей практики (семейными врачами), медицинскими сестрами участковыми врачей-терапевтов участковых, врачей-педиатров участковых и медицинскими сестрами врачей общей практики (семейных врачей)» // *Российская газета.* 2011. 12 авг.

³ См.: Приказ Минрегионразвития России от 25 августа 2009 г. № 374 «Об утверждении Порядка предоставления в 2009 году субсидий за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, главным распорядителем в отношении которых является Министерство регионального развития Российской Федерации, бюдже-

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

тоянно растущее количество нормативных правовых актов по указанным вопросам не способствует эффективности исполнения бюджета и не обеспечивает защищенности государственных финансов от несанкционированного использования и иных неправомерных посягательств.

Существенной проблемой является выбор приоритета или направления использования дополнительно полученных или временно свободных государственных финансов. Во-первых, они могут быть размещены на депозиты первоклассных коммерческих банков, в иностранную валюту (доллары США, евро), в государственные ценные бумаги ряда иностранных государств. Во-вторых, государственные финансы могут быть направлены на инвестиционные цели — на создание объектов производственной и социальной инфраструктуры, строительство автодорог, объектов промышленно-производственного назначения. По мнению специалистов, второе направление использования государственных финансов предпочтительнее первого исходя из интересов граждан, государства, развития производительных сил¹.

Представляется, что в составе единого финансового права ряд подотраслей (эмиссионно-денежное право) по регулятивной направленности и содержанию выполняет функцию своеобразного «фундамента», наличие которого необходимо для последующего осуществления регулирования отношений, связанных с финансами, иными отраслями права (гражданским, трудовым и др.).

Финансово-правовые предписания, направленные на установление правового режима российской валюты (наличных денег), т.е. изготовления, эмиссии (введения в обращение), хранения, инкассации,

там субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, не включенных в федеральные целевые программы, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, и (или) на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, не включенных в федеральные целевые программы, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов» // БНА. 2009. № 48. С. 138.

¹ Директор Института экономики РАН Р.С. Гринберг считает, что, несмотря на потери государственных финансов (из-за злоупотреблений, хищений, растрат и т.п.), их использование, например, на строительство моста через реку гораздо лучше, чем их трата на покупку американских ценных бумаг и таким образом финансирование войны в Ираке (цит. по: *Кужал Е.* Ловля попутного ветра. Примитивизация экономики — естественное следствие нашей истории и носит системный характер // Российская газета. 2010. 17 февр.).

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

изъятия денег из обращения, иных обязательных требований, предельно ясно подтверждают, что государство — это единый и единственный регулятор (центр) данных отношений. Вместе с тем деньги в имущественном обороте являются вещами, движимым имуществом, принадлежащим лицам (гражданам, юридическим лицам) на праве собственности, и могут быть объектом гражданских, трудовых и иных правоотношений. Правомерное обладание наличными деньгами любым субъектом права обязывает государство (в лице Банка России, иных финансовых властей) как участника финансового правоотношения обеспечить этому субъекту безусловную возможность распорядиться деньгами (использовать как платежное средство, внести во вклады, включая гарантии их сохранности в установленных размерах — 1 млн. 400 тыс. руб.).

Государство осуществляет и иные обязанности, вызванные денежным обращением: воздействуя на миграцию денег, купюрное строение банковских билетов, обеспечение инкассации и хранения денег, изъятие ветхих, испорченных банковских билетов, пресечение фактов фальшивомонетничества, предупреждение и преследование случаев мошенничества в отношении денег (государственных и частных финансов). Особо следует отметить, что в эмиссионно-денежные правоотношения государством не допускаются в качестве объекта денежного обращения и имущественного оборота деньги (российская валюта), полученные и (или) приобретенные нелегитимным (преступным) способом (нелегальный бизнес — незаконный сбыт наркотических и психотропных веществ, средства, полученные от проституции, незаконной торговли оружием и др.). «Грязные» деньги сами по себе представляют угрозу для любой экономики, поскольку отрицательным образом воздействуют на рыночные и иные механизмы жизнедеятельности общества. По сути, государство, будучи участником упомянутого правоотношения, бессменно присутствует в нем без права делегации своего места кому бы то ни было.

Поскольку финансовое право постоянно находится под воздействием экономики страны и во взаимодействии с нею, постольку оно должно адекватно реагировать на изменения ее состояния. Очевидно, что отсутствие должного объема наличных денег в обращении, включая купюрное строение банкнот, равно как и их избыток, может повлечь отрицательные последствия в жизнедеятельности граждан, юридических лиц, регионов и страны в целом. Отсюда вытекает необходимость в непрерывном исполнении государством в лице финансовых властей обязанностей по обеспечению надлежащего функционирования эмиссионно-денежного механизма. Банк России, обладая в силу закона особым статусом, по существу, входит в систе-

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

му финансовых властей, соединяет в себе функции правотворчества и контроля за исполнением банковских правил в рассматриваемой сфере правоотношений¹. Вместе с тем представляется, что регулирование эмиссионно-денежных отношений должно быть переведено с уровня банковских правил на уровень федеральных законов.

Деньги — особый объект финансовых правоотношений. Их концентрация, а также направления и цели использования, что особенно касается значительных финансовых средств, должны быть ограждены от неправомерных посягательств². Правовое обеспечение ликвидации потерь и минимизации несанкционированной утраты денег является, безусловно, важной задачей, но приоритет в финансово-правовом регулировании принадлежит функционированию тех конструкций, применение которых обеспечивает разумное и эффективное использование денег, сопряженное с интересами граждан, юридических лиц и государства. Представляется очевидным стремление государства осуществить постепенный и безболезненный переход от бумажных денег (которые воспринимаются гражданами в качестве «реальных», «действительных денег») к «электронным» деньгам. Правовая основа для упомянутого перехода уже начинает формироваться³.

Результаты современных исследований в области науки финансового права могут и должны служить основаниями для строительства финансового законодательства. Процесс совершенствования финансово-правового регулирования предполагает учет внутриотраслевых потребностей (проблем, задач) и необходимость обеспечения системной взаимосвязи финансовых норм с предписаниями иных отраслей права (внутренняя и внешняя согласованность норм). Этот процесс затратен, поскольку требует значительных профессиональных, финансовых, организационных и иных усилий, а также учета положений догмы права, поскольку «ubi jus incertum, ibi nullum» (когда закон неопределен, закона нет).

¹ См.: Указание Банка России от 11 марта 2014 г. № 3210-У «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства» // Вестник Банка России. 2014. № 46.

² Департамент экономической безопасности МВД и Следственный комитет при МВД России выявили организованную преступную группу, которая с 2007 г. незаконно легализовала более 30 млрд руб., 440 млн долл. США, 123 млн евро. В реализации преступных схем принимали участие 3 коммерческих банка, 72 российских и 7 иностранных организаций. См.: Афера одного дня. Мошенники обналичили полтора миллиарда долларов // Российская газета. 2010. 2 марта.

³ См.: Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3872.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

В период с декабря 1991 г. по декабрь 2003 г. валютное право представляло собой жесткую разрешительно-ограничительно-запретительную систему финансово-правовых предписаний, обусловленную «родимыми пятнами социализма». Практика указанного периода показала, что перегруженность запретами деструктивно воздействовала на регулирование валютных отношений. Существенные преобразования произошли после введения в действие в июне 2004 г. новой редакции валютного закона¹, содержание которого отражает приоритет либерально-взвешенного подхода к проводимой финансовой политике. В частности, отказались от деления валютных операций на «текущие» и «капитальные», упорядочили институт «валютной ответственности», некоторые составы которой по сути являлись коррупциогенными, ликвидировали ряд ограничений (по открытию банковских счетов гражданами, юридическими лицами за границей, в иностранных банках и др.).

Отметим, что либерализация финансово-правового регулирования валютных отношений уменьшила «критическую массу» запретов, расширила диапазон действия регулятивных (управомочивающих, обязывающих) норм, но не изменила публично-правовую природу и содержание элементов структуры валютного права. К окончанию 2012 г. не действовал ряд статей указанного закона, связанных с валютными ограничениями и предварительным валютным контролем (ст. 8 и 9, предусматривающие регулирование валютных операций движения капитала Правительством РФ и Банком России; ч. 3, 4, 5, и 6 ст. 11, предоставляющие Банку России полномочия по установлению требований об использовании специального счета резидентами и нерезидентами, о резервировании средств при осуществлении операций на внутреннем валютном рынке; ч. 3 ст. 12 об обязательной предварительной регистрации открываемого резидентом счета в банке за границей РФ; ст. 16, 17, 18 и 21, регулирующие вопросы резервирования, обеспечения исполнения обязательства, предварительной регистрации и обязательной продажи части валютной выручки на внутреннем валютном рынке страны). Предприняты меры по совершенствованию и упорядочению валютного контроля, порядка формирования паспорта сделки и др.

Законом установлено, что предоставление и передача документов и информации, связанных с проведением резидентами и нерезидентами валютных операций, открытием и ведением счетов, одним органом валютного контроля другому органу валютного контроля, ор-

¹ См.: Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

ганом валютного контроля агенту валютного контроля, агентами валютного контроля органам валютного контроля, а также одним агентом валютного контроля другому агенту валютного контроля не являются нарушением коммерческой, банковской, налоговой и служебной тайны¹.

Сама по себе природа валютно-правовых отношений требует учитывать воздействие извне:

1) положение отдельных иностранных валют и соответственно российской валюты, вызванное несбалансированностью между странами и активными и пассивными сальдо внешних расчетов;

2) проблемы, затрагивающие более 70 лет (после Бреттон-Вудса, 1944 г.) всю международную финансовую систему.

Если до 1944 г. доллар США был резервной валютой международной валютной системы в целом и внушал доверие центральным банкам и инвесторам благодаря своей конвертируемости в золото², то позже у США появилась уникальная возможность расплачиваться с зарубежными партнерами не золотом и иностранной валютой, а бумажными деньгами собственного производства. Это равноценно получению у лиц, принимающих доллары в оплату товаров и услуг, беспроцентного и бессрочного кредита на колоссальные суммы³.

Отсюда следует, что рассмотрение и разрешение отдельных финансово-правовых проблем выходит за рамки собственно микро- и макроуровня и носит иную «подведомственность» — глобального уровня (мегауровня). Их разрешение относится к компетенции международного сообщества (ООН), группы государств («Группа двадцати», БРИКС, ЕАЭС и др.), двусторонних межгосударственных договоров. Очевидно, что финансово-правовые проблемы мегауровня предпочтительнее разрешать в рамках международного финансового права в его взаимосвязи и взаимодействии с иными подотраслями финансового права и отраслями российского права⁴.

Существует ряд проблем, требующих рассмотрения и разрешения на микроуровне. В их состав входит проблема создания финансово-правовой нормы с учетом требований современных реалий, положе-

¹ См.: Федеральный закон от 15 ноября 2010 г. № 294-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования обмена документами и информацией между органами валютного контроля и агентами валютного контроля» // Российская газета. 2010. 19 нояб.

² См.: Гилберт М. В поисках единой валютной системы. М.: Прогресс, 1984. С. 9, 46.

³ См.: Прексин О.С. От Брайтон-Вудса до Вильямсберга // В поисках единой валютной системы / М. Гилберт. С. 9.

⁴ См.: Кудряев А.Е. Финансово-правовое регулирование налоговой гармонизации в Европейском Союзе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

ний догмы права, касающихся структуры нормы, и их гармонизации (согласованности) с действующими финансово-правовыми нормами и нормативными предписаниями иных отраслей права. Содержание норм Особенной части НК РФ показывает, что значительное их количество «экономизировано». Однако установленные юридические конструкции (в частности, налог на прибыль), несмотря на обязательность содержания элементов налогообложения (объект, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления, порядок и сроки уплаты налога), становятся затруднительными в правоприменении. ФНС России для разрешения конкретной ситуации зачастую выполняет не свойственные ей функции, осуществляя толкование положений налогового закона, в частности предписаний гл. 25 НК РФ. Толкование нередко производится без уяснения и учета тех принципиальных установок, обязательных со времен римского права, как то:

- 1) если закон запрещает цель, то тем самым запрещает и средства;
- 2) кому закон предоставляет известное право, тому принадлежит и притязание на средства для осуществления этого права;
- 3) если закон устанавливает правило до известных пределов, то за этими пределами действует противоположное правило;
- 4) *in majore minus* (в большом малое)¹.

Полагаем, что финансовое право не может допустить безысходности как при реализации субъективного права (микроуровень — *ius agenda*), так и при введении совокупности правил общего поведения, игнорирующих закономерности жизнедеятельности общества и государства (макроуровень — *norma agendi*)².

Само по себе значительное преобладание запретов³ в регулировании общественных отношений, особенно там, где требуется участие больших групп людей, ведет к трансформации соответствующего

¹ См.: *Барон Ю.* Указ. соч. С. 63.

² Любопытным фактом является принятие Федерального закона от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовых организациях». В рамках жесткого публично-правового регулируемого денежного обращения и эмиссионно-кассовых операций, применяемого в отношении банков и кредитных организаций, появляется круг субъектов, которым было дозволено недопустимое в денежных операциях прежде всего с гражданами. Непродолжительная, но жуткая практика показала примеры ростовщичества (около 3000% годовых), которые никогда ранее не были известными. Во времена Законов XII таблиц ростовщичество жестко регулировалось, устанавливались предельные размеры процентов (не более 8% годовых).

³ См.: *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть: учебник. М.: Юрист, 1999; *Зув В.М.* Финансовое право Российской Федерации: теория общей части. Томск: Изд-во НТЛ, 2000; *Рукавишников И.В.* Метод финансового права / отв. ред. Н.И. Химичева. 2-е изд. М.: ЮристЪ, 2006.

Глава 1. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты...

института (субинститута) финансового права в своеобразное *nudum jus* («голое» право), вызывая известные разочарования в правоустановлениях.

Норма финансового права и совокупность его норм суть явления объективные и как все реальные явления или их совокупности подчиняются закону понятности, т.е. интеллигибельности¹. Известно, что ряд предписаний финансового права не действует «автоматически». Поэтому попытки заинтересованного лица перевести финансово-правовые предписания в плоскость конкретного правоотношения часто сталкиваются с объективными (отсутствие конкретного механизма реализации предписаний закона, финансовых ресурсов и т.п.) и субъективными препятствиями (обязанное лицо не исполняет предписания закона либо уклоняется от их исполнения, занимается волокитой и т.д.). По сути, это противодействие праву согласно справедливому выводу Рудольфа фон Иеринга: «...пока право подвержено опасности со стороны неправа, — а так будет, пока стоит мир, — до тех пор ему не избавиться от борьбы», более того, «борьба за право есть обязанность, долг управомоченного по отношению к самому себе и к обществу»².

Представляется весьма сложной, но требующей исследования и разрешения проблема превентивизации финансовых «деликтов» со стороны обязанных лиц ввиду концентрации у них существенных финансовых полномочий по распоряжению государственными или частными финансами (финансовыми средствами банков, монопольных и крупных публичных компаний). В частности, этому будет способствовать создание финансовых технологий, предупреждающих субъективный произвол, несанкционированное вмешательство и иные действия, не сопряженные с законом, находящиеся вне права³.

Важной задачей является системное построение таких юридических фактов, как сроки в финансовом праве. Практика подтверждает настоятельную необходимость теоретической разработки и практического внедрения сроков в едином финансовом праве России⁴.

Полагаем, что природа финансовых правоотношений, относящихся к публичному праву, остается неизменной и не подвергается

¹ См.: Мамардашвили М.К. Указ. соч. С. 122.

² Иеринг Р., фон. Борьба за право. СПб., 1895. С. 3, 19.

³ См.: Прошунин М.М. Финансовый мониторинг (противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма): учебное пособие. М.: Статут, 2009. С. 11–202.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 20-П // СЗ РФ. 2011. № 33. Ст. 4948.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

трансформации в зависимости от времени, экономических и иных обстоятельств. Поэтому вряд ли можно поддержать воззрение, изложенное в современной юридической литературе, о некоей «миксиризации» («смешении») частноправовых и публично-правовых отношений и возникновении «современной публично-частной доктрины финансового права»¹.

Названные проблемы свидетельствуют о том, что при создании целостного финансово-правового механизма наряду с необходимостью следовать структуре финансового права (норма — группа норм — субинститут — институт — подотрасль) требуется преодоление мультilaterного (разнонаправленного) подхода законодателя и науки финансового права к строительству норм, субинститутов, институтов, подотраслей и в целом отрасли финансового права, обеспечивающих его развитие и эффективное правоприменение в сфере финансов.

¹ Публичные и частные интересы в финансовом праве: монография / рук. авт. кол. Е.И. Спектор. С. 140–142.

Глава 2

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ПОНИМАНИЮ ПРЕДМЕТА И ОБЩИХ ПОЛОЖЕНИЙ ФИНАНСОВОГО ПРАВА В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

§ 1. 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:

- 1) финансы;
- 2) государственные финансы;
- 3) финансовая политика.

¹ См.: *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть: учебник; *Зуев В.М.* Финансовое право Российской Федерации: теория общей части; *Рукавишников И.В.* Метод финансового права; *Запольский С.В.* Теория финансового права. Научные очерки; и др.

² См.: *Бельский К.С.* Финансовое право. С. 26–31.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

По нашему мнению, эти категории имели и 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. Свообразие 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 первых»⁵. Известно, что деньги, являясь определенным товаром, выполняют в обмене товаров роль всеобщего эквивалента, имеющие соответствующие функции⁶.

¹ См.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. М.: Рус. яз., 1978–1980. Т. 4: Р–V, 1980. С. 535.

² См.: Советский энциклопедический словарь. 3-е изд. / гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1984. С. 1408; Современный словарь иностранных слов. М., 1992. С. 649.

³ См.: *Финансово-кредитный словарь.* М.: Финансы и статистика, 1988. Т. 3. С. 338.

⁴ См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. С. 853.

⁵ *Родионова В.М., Вавилов Ю.Я., Гончаренко Л.И. и др.* Финансы. М.: Финансы и статистика, 1993. С. 7, 8; *Сабанти Б.М., Тиникашвили Т.Ш.* Денежное хозяйство России. М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2008. С. 20–32; *Финансы и кредит: учебник* / под ред. А.Ю. Казака. Екатеринбург: МП «ПИПП», 1994. С. 119–124.

⁶ См.: *Каутский К.* Экономическое учение Карла Маркса. М.: Госполитиздат, 1956. С. 30–49.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

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. Исаев, 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 pecuniaria*) означал 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 понимается 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 существен-

¹ См.: Лебедев В.А. Финансовое право. С. 5; Его же. Финансовое право. 2-е изд. Вып. 1. С. 4, 5; Финансовое право: учебник. М., 2000. Т. 2. С. 36, 37.

² См.: Янжул И.И. Указ. соч. С. 44, 45.

³ См.: Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М., 1983; Советское финансовое право: учебник / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. С. 3; Воронова Л.К., Мартынов И.В. Указ. соч. С. 4; Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Г.С. Гуревич. М.: Юрид. лит., 1985. С. 6; Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Л.К. Воронова, Н.И. Химичева. М.: Юрид. лит., 1987. С. 7; Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: учебное пособие. М.: Новый юрист, 1998. С. 3, 4; Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: БЕК, 1997. С. 2; Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: учебник. С. 8, 9; Финансовое право: учебник. 2-е изд. / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Юрист, 2000. С. 19; Ивлиева М.Ф. Категории «финансы» и «финансовая деятельность» в науке финансового права // Государство и право. 2004. № 7. С. 20–26; Горбунова О.Н. Экологическая катастрофа и проблемы финансового права // Современная теория финансового права. М.: РАП, 2011. С. 76 и др.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

ный 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 финансы»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, сколько 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 общественно-го 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, будоражащей многие научные души»⁴.

¹ Годме П.М. Финансовое право. С. 37.

² Казанцев Н.М. Институты финансового права // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 97–114.

³ Казанцев Н.М. Финансовое право как «объем прав в денежном выражении» // Современная теория финансового права: сборник международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2011. С. 158–161.

⁴ Запольский С.В. Финансы и право: проблемы соотношения. Ежегодник МАФП, 2004 год. Сборник научных работ / под общ. ред. С.В. Запольского. М., 2005. С. 29.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

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.

Ряд исследователей-экономистов считают, что в силу относительной узости категории «финансы» по сравнению с категорией «деньги» любой финансовый поток является частью денежного потока². Иное понимание «финансового потока» изложено в литературе³.

Традиционное понимание наукой финансового права категории «финансы» как системы (совокупности) финансовых (экономических) отношений имеет «право на жизнь»⁴. Однако если согласиться с тем, что финансы являются лишь отношениями, то следует признать финансовые отношения «отношениями отношений», соответственно финансовые правоотношения необходимо определить как «отношения «отношений отношений»». Ряд исследователей обоснованно утверждают, что финансы — это не только отношения, но и вещи, которые составляют суть объекта права собственности⁵. Между тем правоотношения в сфере финансов складываются между субъектами главным образом по поводу чего-то (объекта). Из этого исходит законодатель, применяя, в частности, такие категории, как «нормативы финансового обеспечения образовательной деятельности государственных образовательных учреждений», «финансовое обеспечение деятельности органов и организаций Прокуратуры РФ...

¹ Запольский С.В. Теория финансового права. Научные очерки. С. 11, 52, 53.

² См.: Сабанти Б.М., Тиникашвили Т.Ш. Денежное хозяйство России. С. 43.

³ См.: Кондрат Е.Н. Финансовая безопасность России в современном мире: теоретико-методологические аспекты. М.: Локус Стэнди, 2010. С. 25.

⁴ Подробное обзорное рассмотрение понятий «финансы», «финансовая система» и «финансовая деятельность» осуществлено Э.Д. Соколовой. См.: Соколова Э.Д. Финансы, финансовая система и финансовая деятельность: теоретико-правовой аспект // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.—Харьков: Право, 2011. С. 46—67.

⁵ См.: Казанцев Н.М. Метод финансового права: генезис // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 47.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

является расходным обязательством Российской Федерации» «объем финансового обеспечения... государственного ... задания...»¹. Сторонники известной в науке финансового права «фондовой теории» считают, что финансовые отношения складываются по поводу фондов денежных средств. Однако централизованные и децентрализованные фонды — это места сосредоточения финансовых ресурсов, поэтому сами по себе «фонды» не замещают финансы².

Есть основания полагать, что финансы и деньги соотносятся как род и вид. С этой точки зрения категория «финансы» охватывает национальную валюту, иностранную валюту, иные инструменты (материализованные и фикции), обладающие ликвидностью и правом на трансформацию в денежные средства; включает государственные, региональные, местные финансы и определяет режим частных финансов.

В литературе находим следующее определение: «финансы — это денежные средства страны (финансовые ресурсы), внешне выражающие стоимость имеющихся в стране товаров и участвующие в обороте в наличной и безналичной формах. Финансы страны подразделяются на государственные (публичные) и частные (негосударственные). Государственными (публичными) централизованными финансами являются денежные средства, которыми непосредственно распоряжаются органы государственной власти и органы местного самоуправления»³.

Представляется, что эта дефиниция в целом концептуально конструктивна и адекватно отражает существующие реалии. «Рассматривая государственные и частные финансы, — писал П.М. Год-

¹ См. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.; п. 2 ст. 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005), ст. 52 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

² Согласно ст. 179⁴ БК РФ дорожный фонд — часть средств, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования. Базовый объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда на 2011 г. составил 254,1 млрд руб. (Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2041).

³ Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. С. 19–21 (автор главы — К.С. Бельский).

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

ме, — не следует забывать о фундаментальном различии между ними. Основное различие обусловлено тем, что состояние частных финансов и динамика частных фондов зависят от законов рыночной экономики. Так, спрос и предложение на рынке обуславливают определение размера учетного процента. Состояние же и динамика государственных финансов определяются решениями государства и действиями публичной власти»¹.

Заметим, что в юридической литературе советского периода государственные (публичные) финансы трактовались как денежные средства (деньги), которыми обладает государство для реализации внутренних и внешних функций². В современной экономической литературе отмечается, что обеспечение макроэкономической стабильности является важнейшей функцией государства, которое использует для этой цели государственные финансы³. Некоторые авторы полагают, что «оздоровление региональных и муниципальных финансов в первую очередь должно достигаться посредством повышения заинтересованности субъектов РФ и муниципальных образований в наращивании собственных доходов, рационализации бюджетных расходов, сокращении зависимости от финансовой помощи, обеспечении сбалансированности бюджетов, росте эффективности управления финансами»⁴. В правовых и судебных актах наряду с терминами «финансы», «государственные финансы», «общественные финансы», «финансовое обеспечение» применяются термины «региональные финансы»⁵ и «муниципальные финансы»⁶. В содержании Бюджетного послания главы государства о бюджетной политике в

¹ Годме П.М. Финансовое право. С. 41–42.

² См.: Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1985. С. 45.

³ См.: *Кадомцева С.В.* Государственные финансы: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2010. С. 323.

⁴ *Кучеров И.И.* Бюджетное право России: Курс лекций. М.: Центр ЮрИнфоР, 2002. С. 39.

⁵ См. разд. 14 «Региональные финансы» Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 6 сентября 2010 г. № 1485-р // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5107.

⁶ См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; п. 3 постановления Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации “О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации” в связи с жалобой администрации муниципального образования “Звениговский муниципальный район” Республики Марий Эл» // Российская газета. 2012. 13 апр.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

2014–2016 годах от 13 июня 2013 г. прямо предусмотрена необходимость повышения эффективности управления общественными финансами. Представляется, что под этим термином следует понимать государственные (публичные) финансы, муниципальные финансы, а также иные средства, привлеченные в бюджет и иные фонды государства для решения задач социально-экономического развития.

«Финансы оказывали, оказывают и будут оказывать, — отмечал С.Ю. Витте, — всестороннее влияние на политическую, экономическую, социальную и культурную жизнь народов. Об этом красноречиво говорят уроки истории. Основной причиной всех революций, бунтов, смут и иных потрясений было расстройство финансового хозяйства»¹. Современная история подтверждает указанный тезис. Кризис югославской экономики был вызван внутренними экономическими проблемами (ускорением инфляции: 1978 г. — 14,1%, 1989 — 1258,4%; падением темпов роста валового внутреннего продукта: 1978 г. — 9,0%, 1989 г. — 1,5%). Жесткая экономическая реальность запустила «механизм политического кризиса, приведший Югославию к краху и кровавым межэтническим конфликтам»².

В конце 1989 г. Правительство СССР сообщило Съезду народных депутатов СССР о глубоком расстройстве государственных финансов. Прирост госбюджета обеспечивался за счет кредитных средств и его дефицит достиг 10% ВВП, рубль обесценился; усилились инфляционные процессы; нарастала задолженность в иностранной валюте. К 1990 г. катастрофичность экономического положения СССР стала очевидной³. Указанные обстоятельства (наряду с иными) вызвали попытку государственного переворота 19–21 августа 1991 г. (ГКЧП). Сохранить сверхдержаву, которой был Советский Союз, не удалось, и 25 декабря 1991 г. после сложения с себя М.С. Горбачевым полномочий Президента СССР завершился распад Советского Союза, оформленный в Беловежской Пуще (Белоруссия) бывшими союзными республиками СССР (Белоруссией, РСФСР, Украиной).

Государственные финансы (в широком смысле) — это денежная оценка государственного имущества (государственной собственности — федеральной, региональной, а также муниципальной) по состоянию на определенный период.

¹ *Bumte С.Ю.* Конспект лекций о Народном и Государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 гг. СПб., 1912. С. 418.

² *Гайдар Е.Т.* Гибель империи. Уроки для современной России. М.: РОССПЭН, 2006. С. 52–55.

³ Там же. С. 255, 259–260, 264.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Государственной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности государству, и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации — республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам. Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, также являются государственной собственностью. Средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.

Имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также иным муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью. Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

По данным Счетной палаты РФ, в стране отсутствуют точные сведения о составе и объемах имущества государственной казны. По некоторым оценкам, государство владеет 75% имущества страны. Опыт развитых стран показывает, что для выполнения своих функций государству достаточно 25%¹. ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) считает, что увеличение государственной собственности приводит к расширению пространства для коррупции и рентноориентированного поведения².

Полагаем, что изложенные суждения о категориях «финансы» и «государственные финансы» свидетельствуют об их неразрывной связи с деньгами и об использовании их в качестве безусловной основы «денежных средств», «денег».

Ряд ученых справедливо полагают, что в нормах финансового права следует «моделировать прямые и обратные связи и осуществлять с помощью финансов широкий финансовый мониторинг — сле-

¹ См.: *Титов Д. А.* Ау, госимущество // Экономика и жизнь. 2009. № 5. С. 1.

² См.: *Палкина Н.* Слушай, кандидат, — членом станешь! // Экономика и жизнь. 2006. № 49. С. 6.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

жение рублем за всеми процессами, происходящими в государстве и обществе»¹.

Присоединяясь к этому суждению, считаем, что соответствующие нормы финансового права должны быть сопряжены с двумя важными индикаторами, действующими в системе «прямых и обратных» связей, которыми являются «собственность» и «финансы». Собственность (частная, государственная, муниципальная) суть имущество (движимое и недвижимое), используемое или неиспользуемое (земля, вода, леса, недра, объекты недвижимости, производственный аппарат (основные фонды), объекты производственной и социальной инфраструктуры, машины, оборудование, готовые товары, сырье, материалы, комплектующие изделия, проектно-конструкторская и иная техническая документация, интеллектуальная собственность, а также иные виды имущества). В целом перечисленное является национальным достоянием, которое подвергается соответствующей денежной оценке, т.е. выражается в определенных «финансах». «Предметный или элементный состав финансов, — отмечает Н.М. Казанцев, — это деньги и иные представители ценности реальных активов национального богатства»².

На процесс формирования и распределения государственных финансов воздействует система различных факторов (юридических, социальных, экономических, технико-технологических, природно-климатических и др.), которая должна учитываться и законодателем, и государством. С этой точки зрения существенное значение имеет финансовая политика, проводимая в Российской Федерации. Согласно ст. 80 Конституции РФ Президент РФ в соответствии с Основным законом и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Президент РФ обращается к Федеральному Собранию с ежегодным посланием³ о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (ст. 84 Конституции РФ).

¹ Горбунова О.Н. Финансовое право: некоторые вопросы теории и практики на современном этапе // Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России, Украины / под ред. Д.В. Винницкого. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2006. С. 72, 73.

² Казанцев Н.М. Институты финансового права. С. 97–114.

³ В литературе отмечается, что послания Президента страны определяют основные направления экономической, финансовой, социальной, внешнеполитической стороны государственного строительства и стратегию Президента РФ по осуществлению государственно-управленческой деятельности. Предлагается уточнить юридическую силу посланий главы государства путем принятия закона, регламентирующего их правовой статус. См.: Грищенко Г.А. Институт посланий Президента Российской Федерации в механизме легитимации государственной власти // Российский юридический журнал. 2011. № 6. С. 37.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

Отметим, что до октября 2014 г. действовал институт бюджетного послания главы государства, направляемого Федеральному Собранию¹. Обычно оно объявлялось в середине текущего года. В документе определялась бюджетная политика страны на очередной финансовый год и на плановый период. В частности, в Бюджетном послании о бюджетной политике в 2008–2010 годах от 9 марта 2007 г. указано о создании эффективной системы управления государственными финансами, снижении налоговой нагрузки на экономику, о концентрации финансовых ресурсов на решение приоритетных задач, о реформировании межбюджетных отношений, о завершении кодификации налогового законодательства, о специальных налоговых режимах для малого бизнеса и сельскохозяйственных товаропроизводителей, о снижении ввозных таможенных пошлин по ряду товарных позиций, прежде всего инвестиционного характера. В 2000–2006 гг. расходы консолидированного бюджета страны увеличились с 2 трлн руб. до 8,4 трлн руб.

Озвученная в посланиях главы государства финансовая политика материализуется в финансово-правовых нормативных и индивидуальных актах, особое значение среди которых имеет финансовый закон о бюджете. Федеральным законом на 2008 г. общий объем доходов федерального бюджета был установлен² в сумме более 6,4 трлн руб. исходя из объема валового внутреннего продукта в размере 35 трлн руб. Утверждены иные показатели, связанные с реализацией финансовой политики в предкризисный период развития страны, а также основные характеристики федерального бюджета на 2009 и 2010 гг., нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы страны, перечни главных администраторов доходов федерального бюджета и главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета. Предусмотрены особенности администрирования доходов бюджетов бюджетной системы, распределены бюджетные ассигнования в соответствии с группировкой расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы страны. Закреплено, что порядок осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального

¹ Статья 170 БК РФ утратила силу согласно Федеральному закону от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений“ // СЗ РФ. 2014. № 40 (ч. II). Ст. 5314.

² См.: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

строительства государственной собственности в форме капитальных вложений устанавливается Правительством РФ. Произведено распределение межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ. Утверждены программы предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов, государственных внутренних заимствований, государственных гарантий РФ в национальной валюте, а также программы внешних заимствований государства, государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте. Установлены порядок реструктуризации денежных обязательств и особенности списания отдельных видов задолженности перед федеральным бюджетом. Определены организации, выполняющие функции агентов Правительства РФ.

Рассмотрение и утверждение федерального бюджета осуществляются на основе большого количества документов и материалов, в их числе:

- 1) основные направления бюджетной, налоговой, таможенно-тарифной политики;
- 2) прогноз социально-экономического развития;
- 3) бюджетный прогноз на долгосрочный период;
- 4) государственные (муниципальные) программы страны.

Одновременно Правительство РФ подготавливает и вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов страны.

Если в планируемом году общий объем средств недостаточен для финансового обеспечения установленных расходных обязательств, то Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов об изменении сроков вступления в силу (приостановлении действия) в очередном финансовом году отдельных положений федеральных законов, не обеспеченных источниками финансирования. Центральный банк Российской Федерации представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период, который предварительно направляется Президенту и Правительству страны¹.

В Послании главы государства Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. указано, в частности, на необходимость принятия пакета законов, формирующих основу для создания в России одного из

¹ См. ст. 155 «Бюджетные полномочия Центрального банка Российской Федерации» БК РФ; п. 1 ст. 4 Федерального законодательства от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

ведущих мировых финансовых центров, который должен служить ядром самостоятельной и конкурентоспособной российской финансовой системы.

Послание Президента РФ Федеральному Собранию и Бюджетное послание в 2008 г. затронули проблему бюджетных расходов, связанных с созданием и деятельностью государственных корпораций (Внешэкономбанк, Ростехнологии, Роснано и др.), поскольку результаты деятельности этих субъектов могут существенным образом воздействовать на государственные финансы. Известно, что на 1 декабря 2008 г. общий размер задолженности российских юридических лиц иностранным инвесторам составлял более 500 млрд долл. США. Наибольший удельный вес в этом объеме (9/10) принадлежал государственным корпорациям¹. Спустя год, 12 ноября 2009 г., в Послании к Федеральному Собранию было прямо указано на бесперспективность такой организационно-правовой формы, как государственная корпорация. Предложено ликвидировать госкорпорации, созданные на определенный срок, а те, что работали в коммерческой среде, преобразовать в акционерные общества, контролируемые государством, с последующим сохранением в государственном секторе или реализацией частным инвесторам².

Послание руководителя страны послужило импульсом к обнаружению оценок деятельности государственных корпораций. В частности, отмечалось, что они превратились в своеобразные клубы по интересам для представителей номенклатурных организаций, большая часть которых вышла из советского прошлого. Эти организации никогда не были заметны как разработчики перспективных инновационных технологий, зато имели богатый опыт в сфере освоения бюджетных средств. Именно таким организациям доставалась львиная доля средств, несмотря на то что в основе их проектов лежали откровенно устаревшие технологии. По сведениям правоохранительных органов, средства, выделенные государственным корпорациям, иным государственным структурам на преодоление кризиса, расхищались. Так, руководитель госкорпорации «Совкомфлот» вывел несколько сотен миллионов долларов США за границу и сам сбежал в Англию³. Понадобилось два года активной работы Генеральной прокуратуры России, чтобы в рамках уголовного преследования в 2011 г. 142,3 млн долл. США возвратились в страну, около 300 млн долл.

¹ См.: Зыкова Т. Долг в обмен на имущество // Российская газета. 2008. 24 дек.

² Российская газета. 2009. 13 нояб.

³ См.: Ускова О. Разбазарили // Российская бизнес-газета. 2009. 17 нояб.; Ямианов Б. Два года для следователя не срок // Российская газета. 2009. 8 сент.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

были заблокированы на банковских счетах обвиняемых (руководителей госкорпораций «Совкомфлот» и «Новошип») федеральной прокуратурой Швейцарии. Общий ущерб по гражданскому иску в рамках уголовного дела заявлен в размере 850 млн долл. США¹.

В июле 2010 г. принят Федеральный закон о реорганизации госкорпорации «Роснано» в открытое акционерное общество, который установил порядок, сроки преобразования, порядок перехода прав и обязанностей, иные условия, включая прямое указание о том, что 100% акций вновь созданного открытого акционерного общества поступают в собственность государства².

Прогнозируемый объем доходов федерального бюджета на 2009 г. составлял более 10,9 трлн руб. при прогнозируемом объеме валового внутреннего продукта в 51,4 трлн руб.³ Однако кризис внес свои коррективы. По итогам финансового 2009 г. доходы федерального бюджета существенно снизились и составили 7336,8 млрд руб., а расходы — 9636,8 млрд руб., т.е. вместо профицита возник дефицит федерального бюджета в размере 2300,1 млрд руб. Уменьшились доходы консолидированного бюджета страны и бюджетов государственных внебюджетных фондов⁴.

Важную роль в определении финансовой политики имеют документы программного характера, рассчитанные на длительную перспективу. Правительством РФ утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁵ (далее — Концепция до 2020 г.). В этом правовом акте, в частности, предусмотрено, что целями долгосрочной денежно-кредитной и бюджетной политики являются:

1) создание необходимых предпосылок для поддержания высоких темпов экономического роста;

2) обеспечение макроэкономической стабильности и предсказуемости изменения макроэкономических параметров;

3) последовательное снижение уровня инфляции. Одним из направлений финансовой политики является повышение эффективности бюджетных расходов и системы бюджетирования, а также управления государственными и муниципальными финансами.

¹ См.: *Егоров И.* Краденые миллионы возвращаются // Российская газета. 2011. 27 мая.

² См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий» // Российская газета. 2010, 30 июля.

³ См.: Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» // СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5499.

⁴ Экономика и жизнь. 2010. № 8. С. 2.

⁵ См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

Для этого необходимо обеспечить прозрачность процедур составления, изменения и исполнения бюджетов всех уровней, в том числе процедур размещения государственного и муниципального заказа, формирования межбюджетных трансфертов.

В современных условиях финансовая система играет ключевую роль в обеспечении сбалансированности и инновационного развития экономики. Поэтому наряду с долгосрочными определяются параметры финансовой политики государства на ближайшую перспективу¹. Однако «пришедший» кризис потребовал изменений федерального бюджета на 2009 г.: путем увеличения ряда бюджетных расходов, включая государственную поддержку организациям оборонно-промышленного комплекса².

Действовала практика разработки основных направлений налоговой политики государства на предстоящий год и плановый период³, а также основных направлений деятельности Правительства РФ на среднесрочный период⁴.

В разработке финансовой политики участвуют нижняя и верхняя палаты парламента. Так, Совет Федерации Федерального Собрания, заслушав доклад Правительства РФ о бюджетной стратегии на период до 2023 г.⁵, отметил сохранение консервации действующей системы распределения доходов бюджетов бюджетной системы. Правительству РФ предложено разработать и внести в парламент:

1) проект федерального закона о внесении изменений в БК РФ, предусматривающего представление одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период проектов финансовых планов субъектов естественных монополий и государственных корпораций на очередной финансовый год;

2) проект федерального закона о внесении изменений в НК РФ, предусматривающего освобождение с 1 января 2008 г. от обложения

¹ См., например: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р.

² См.: Федеральный закон от 2 декабря 2009 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов“» // СЗ РФ. 2009. № 49 (ч. II). Ст. 5870.

³ См.: Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов. Одобрены Правительством РФ от 2 мая 2012 г. [Электронный ресурс]. URL:<http://www.minfin.ru> по состоянию на 06.06.2013 г.

⁴ См.: Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2018 года, утв. 31 января 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.ru>.

⁵ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О бюджетной стратегии на период до 2023 года» от 26 ноября 2008 г. № 443-СФ // СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5557.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

налогом на доходы физических лиц доходов по операциям с ценными бумагами при условии, что налогоплательщик владеет ценными бумагами не менее одного года, и средства, полученные от продажи ценных бумаг, были направлены на приобретение других ценных бумаг либо помещены на депозитный счет в коммерческом банке¹.

Важная роль в деле формирования и реализации финансовой политики принадлежит Центральному банку РФ, осуществляющему единую денежно-кредитную политику в стране, оформляемую в соответствующем правовом акте. В Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2016 год и период 2017 и 2018 годов, одобренных Советом директоров Банка России 10 ноября 2015 г., определяются принципы денежно-кредитной политики на среднесрочную перспективу, развитие экономики России и денежно-кредитная политика на 2016 г. (включая инфляцию, экономический рост, платежный баланс, валютный курс), реализация денежно-кредитной политики, оценка показателей денежной программы на 2016 г., инструменты финансово-кредитной политики Банка России в 2016 г., сценарии макроэкономического развития на 2016 г. и период 2017 и 2018 гг., прогноз платежного баланса, цели и инструменты денежно-кредитной политики в 2016 г. и на период 2017 и 2018 гг., прогноз показателей денежной программы на 2016–2018 гг., политика валютного курса, инструменты денежно-кредитной политики и их использование.

В структуру рассматриваемого документа в качестве самостоятельных разделов входят планы важнейших мероприятий Банка России по совершенствованию банковской системы, банковского надзора, финансовых рынков и платежной системы России².

Таким образом, категории «финансы», «финансовая политика», «государственные финансы» имеют фундаментальное значение для справедливого и эффективного правового регулирования финансовых отношений³, поскольку сориентированы на «общий интерес», реализуемый в формировании производительных сил страны, в создании социальной и производственной инфраструктуры.

¹ См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 13 апреля 2011 г. № 136-СФ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» // СЗ РФ. 2011. № 16. Ст. 2212.

² Одобрены Советом директоров Банка России от 10 ноября 2015 г. // Вестник Банка России. 2015. № 108.

³ Аристотель утверждал: «Понятие справедливости связано с представлением о государстве, так как право, служащее мерилом справедливости, является регулирующей нормой политического общения» (*Аристотель*. Политика. М., 2006. С. 26).

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

Финансовая политика, являясь составной частью экономической политики, включает денежно-кредитную¹, налоговую², бюджетную, публично-банковскую, валютную политику, публично-фондовую политику и связана с финансовой безопасностью государства³. Финансовая политика может быть текущей или инструментальной, краткосрочной (на один год), среднесрочной (до 3–5 лет) и долгосрочной (перспективной). Организация ее разработки входит в компетенцию финансовых властей государства. В разработке предложений по формированию финансовой политики наряду с властными структурами должны принимать участие бизнес-сообщества, научная общественность, институты гражданского общества и др.

В литературе финансовая политика определяется как «деятельность государства по разработке и реализации концептуальных идей, положений, нацеленных на создание и совершенствование механизма финансово-правового регулирования общественных отношений, ... подразделяется на две составные части: концептуальную (подготовительную) и правоприменительную»⁴.

Высказано суждение о том, что «государственная финансовая политика — составная часть социально-экономической политики, которая определяет цели, задачи, принципы, направления, способы правового регулирования, а также формы деятельности органов государственной власти РФ, иных уполномоченных органов и органи-

¹ См.: Анализ денежно-кредитной политики в 1999–2007 гг. осуществлен А.В. Улюкаевым (см.: *Улюкаев А.В.* Современная денежно-кредитная политика: проблемы и перспективы. М., 2009. С. 208).

² См.: Налоговая политика и пути выхода из кризиса / под науч. рук. В.Б. Исакова, Д.Г. Черника, И.И. Кучерова. М., 2009.

³ См.: *Кондрат Е.Н.* Указ. соч. С. 21, 76. По ее мнению, финансовая политика, ведущая к замиранию деловой активности, оборачивается значительным сокращением налоговой базы и резким уменьшением публичных доходов.

⁴ *Мирошник С.В.* Финансовая политика Российского государства в условиях мирового финансового кризиса // Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях финансового кризиса: сборник научных статей / отв. ред. Е.В. Покачлова. Саратов: Изд-во Саратовской гос. акад. права, 2009. С. 15–18. См. также: Финансовая политика была предметом исследования многих зарубежных и русских ученых. См.: *Головин К.* Наша финансовая политика и задачи будущего (1887–1898). СПб., 1899; *Лориа А.* Финансовая политика как результат и орудие интересов владельческих классов. П., 1893; *Иловыйский С.И.* Финансовое право. 5-е изд., Одесса, 1912; *Буковецкий А.И.* Введение в финансовую науку. Л., 1929 и др. Подробный анализ трудов зарубежных и отечественных ученых-финансистов осуществлен В.М. Пушкаревой (см.: *Пушкарева В.М.* История мировой и русской финансовой науки и политики. М., 2003); *Сокольников Г.Я.* Новая финансовая политика: на пути к твердой валюте. М.: Наука, 1991; и др.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

заций в области формирования, распределения, управления и контроля за использованием публичных денежных фондов в целях эффективного воздействия на развитие экономики страны, повышение благосостояния государства и личности»¹. Ее разработка предполагает анализ отчетного периода, реальной текущей финансово-экономической ситуации (внутренней и внешней), согласование интересов, доктрин, подходов², включает прогнозирование финансово-экономического развития, подготовку пакета мер и предложений, являющегося «ядром» формируемой финансовой политики³, разработку предложений по совершенствованию действующего законодательства и (или) созданию законодательных новелл⁴.

Думается, что основания и условия формирования финансовой политики целесообразно урегулировать на уровне федерального закона прежде всего в процессуальном порядке. В концентрированном виде финансовая политика объявляется в Послании Главы государства парламенту⁵. Дальнейшая ее конкретизация осуществляется на основе поручений Президента в предписаниях федерального закона о федеральном бюджете, других федеральных законах и иных нор-

¹ Рукавишникова И.В. Финансовая политика как категория финансового права // Правовая политика Российской Федерации в условиях современного социально-экономического развития: материалы II международной научно-практической конференции. Ростов н/Д.: Изд-во РГЭУ, 2007. С. 127–129; *Ее же*. Метод финансового права. С. 92, 93.

² См.: Казанцев Н.М. Финансовая политика: согласование интересов и доктрин // Правовое обеспечение национальных интересов: материалы международной научно-практической конференции. М., 2005. С. 212–226.

³ См.: Артемов Н.М. К вопросу о термине «финансовая политика» // Проблемы финансового права в условиях рынка в XXI веке: сб. материалов международной научно-практической конференции. М.: Проспект, 2005. С. 26, 27.

⁴ См.: Большаков С.В. Финансовая политика и финансовое регулирование экономики переходного периода // Финансы. 1994. № 11. С. 55–57.

⁵ См.: Бюджетное послание Президента РФ В.В. Путина от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013–2015 годах» [Электронный ресурс]. URL: <http://news.kremlin.ru>; Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 дек.; Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2333; Бюджетное послание Президента РФ В.В. Путина от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» // Пенсия. 2013. № 6; Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 13 дек. 2013 г.; Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. 5 дек.; Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. // Российская газета. 2015. 4 дек.; Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. // Российская газета. 2016. 2 дек.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

мативных правовых актах, включая соответствующие изменения и дополнения.

В чем заключается *ratio formalis* (действительный смысл) изложенных предложений? Известно, что в финансовых правоотношениях государство достаточно самостоятельно и свободно от исполнения чего-либо. Если оно решило полностью или частично отказаться от формирования того или иного финансового обязательства на очередной финансовый год, то юридически понудить его к отмене подобного решения невозможно¹. Поэтому само по себе урегулирование процесса формирования финансовой политики объективно создаст систему оценок и стимулов деятельности финансовых властей, одновременно повышая (без ужесточения или усиления) их ответственность за порученное им дело.

Финансовая политика как система мер и инструментов, направленных на обеспечение достойной жизнедеятельности граждан и государства, — явление полифакторное. Ее успешность, выражаемая в конкретных результатах (повышение темпов экономического роста, создание новых объектов производства и новых технологий, улучшение качества жизни людей и др.), обусловлена не только финансово-правовыми предписаниями, содержание и юридико-технические свойства которых отвечали бы современным требованиям, но и системой мер финансово-экономического характера, учитывающих экономические, технико-экономические и иные обстоятельства, а также интересы граждан и других участников, реализующих финансовую политику. Причем в этой системе мер право является главным и незаменимым инструментом.

Финансовая политика может включать и «нефинансовые» инструменты. К таковым можно отнести совокупность предписаний и требований, связанных со стимулированием энергосбережения и повышением энергетической эффективности, в том числе при обороте товаров, строительстве и эксплуатации зданий, строений, сооружений, иных некоммерческих объектов, с осуществлением обязатель-

¹ Подтверждением является судебно-арбитражная практика по бюджетным правоотношениям. Так, в силу соглашения между ОАО «Адыггаз» (ОАО «Газпром») и Кабинетом Министров Республики Адыгея ОАО «Адыггаз» обратилось в суд с требованием обязать ответчика (Кабинет Министров РА) предусмотреть в бюджете выделение средств на погашение задолженности и включить соответствующие суммы в сводную бюджетную роспись. Суд пришел к выводу, что соглашение в части возложения на Кабинет Министров РА обязанности ежегодно при формировании бюджета республики предусматривать выделение средств на оплату газа противоречит нормам бюджетного законодательства и является ничтожным (постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 15 ноября 2006 г.).

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

ного энергетического обследования и составлением энергетического паспорта¹.

Вместе с тем конструирование финансовых отношений и их формализация нуждаются в адекватной правоприменительной практике, а также в понимании и признании действующих нормативных предписаний большинством субъектов финансового права. Ретроспективный анализ проводимой в стране с 2000 г. финансовой политики² показывает явную централизацию финансовых ресурсов. Увеличение средств, поступающих в распоряжение центра, усиливает мощь государства, предоставляя ему известные возможности по эффективной реализации внутренних и внешних функций. Сами по себе централизация и концентрация финансов не являются и не могут являться чем-то предосудительным. Однако при этом не должны превышать известные пределы, поскольку одним из негативных моментов указанного подхода становится минимизация финансовых возможностей региональных и местных властей³.

Представляется недопустимой финансовая политика, направленная на минимизацию финансирования судов, прокуратуры, других правоохранительных органов, поскольку подобные действия могут привести к разрушению государства⁴. Нежелательным является и

¹ См.: Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 27 ноября.

² Оценка реформ и преобразований, осуществленных в 2000–2008 гг., показала, что из 23 обозначенных направлений успешным не названо ни одно. Шесть отнесены к «скорее успешным» (налоговая реформа, развитие фондового рынка, бюджетная политика, банковская реформа, формирование рынка земли, реформа трудовых отношений). Десять направлений попали в реестр «скорее неуспешных» (дерегулирование хозяйственной деятельности, региональная политика, научно-технологическая политика, реформа образования, реформа здравоохранения, развитие АПК, антиинфляционная политика, реформирование естественных монополий, формирование государственного финансового контроля, промышленная политика). Семь направлений были признаны вовсе неуспешными (административная реформа, пенсионное обеспечение, ЖКХ, защита прав собственности, развитие конкуренции, приватизация, монетизация льгот). См.: *Сутурин А.* Сколько «И» в экономике // Российская бизнес-газета. 2008. 4 марта.

³ По состоянию на 1 января 2009 г. объем собственных доходов всех (более 24 тыс.) местных бюджетов равнялся 29,8 млрд руб., а сумма безвозмездных поступлений из федерального и региональных бюджетов превысила 1,4 трлн руб. (около 60%). По сути, в стране создана трансфертозависимая местная власть. См.: *Косарева Н.* Трансфертозависимая власть // Экономика и жизнь. 2008. № 46. С. 21; *Санжиев Д.* Муниципалитеты в роли содержанок // Там же. 2009. № 22. С. 22.

⁴ См.: *Клеандров М.И.* Роль Конституционного Суда Российской Федерации в укреплении независимости судебной власти // Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. С. 219.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

создание «избыточного налогового бремени», которое возлагается на производителя и на потребителя товаров, однако никак не влияет на повышение доходов бюджета от взимания налога¹.

Есть примеры безусловно положительного характера. Объявленные и реализованные в правовых предписаниях меры по установлению единой ставки бывшего подоходного налога (ныне — налога с доходов физических лиц (НДФЛ) в размере 13% независимо от суммы дохода позволили увеличить налоговые поступления, вывести значительные суммы из «тени», превратить НДФЛ наряду с НДС и налогом на прибыль в один из главных доходных источников фиска. Очевидно, что подобные удачные «находки» финансовой политики должны подлежать длительному применению без угрозы их отмены или ревизии, особенно по конъюнктурным, субъективным основаниям².

Действующая финансовая система должна быть способной реагировать на вызовы объективного порядка. Одним из таких конкретных «ответов» является решение Правительства РФ о стимулировании приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию, а также о создании в стране системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств³, направленное на оживление внутреннего спроса, связанного с продажей новых автомобилей российского производства.

Согласно этому решению, принятому во исполнение ст. 24 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», бюджетные ассигнования в размере 50 тыс. руб. направлялись каждому гражданину, пожелавшему сдать свою автомашину на утилизацию ввиду невозможности ее эксплуатации, и взамен приобрести новый автомобиль российского производства. Одновременно предусматривались субсидии торговым организациям в размере 10 млн руб. на возмещение потерь в доходах при продаже указанных новых автомобилей со скидкой, а также субсидии в размере 10 млн руб. на возмещение затрат торговых организаций по перевозке в пункты утилизации вышедших из эксплу-

¹ См.: Долан Э.Дж., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель. СПб., 1992. С. 122, 123.

² Отметим, что в 2016 г. при формировании доходов консолидированного бюджета НДФЛ занял 1-е место (было 30%).

³ См.: Правила предоставления за счет средств федерального бюджета субсидий на возмещение потерь в доходах торговых организаций при продаже новых автотранспортных средств российского производства со скидкой, утв. постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1194 // Российская газета. 2010. 15 янв.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

атации автотранспортных средств. Субсидии выделялись торговым организациям ежемесячно Министерством промышленности и торговли РФ исходя из суммы скидок, предоставленных гражданам, покупающим новые машины, при соблюдении конкретных условий (автомобиль и его производитель входят в утвержденный перечень, автотранспортное средство не находилось на регистрационном учете, его полная масса не превышает 3,5 тонн, возраст составляет более 10 лет и др.). Необходимо отметить, что подобный порядок использовался финансовыми системами ряда стран Европы (ФРГ, Великобритания) в 2009 г. в целях противодействия кризису, оживления внутреннего спроса и поддержки отечественных товаропроизводителей.

При формировании финансовой политики уместно рассмотреть и использовать положительный зарубежный опыт (Японии) по стимулированию производственных инвестиций и экономического роста. Например, в США для малых и средних предприятий установлены инвестиционные льготы или полное освобождение от налогов на определенный срок в целях разработки, внедрения и производства передовой продукции. Осуществляется воздействие на развитие межкорпоративных, межотраслевых связей, выстраивание компанией своей деятельности таким образом, чтобы она реализовалась в рамках единого научно-производственного цикла. Действуют правовые средства, обеспечивающие трансформацию инвесторов в акционеров, получающих доход, облагаемый налогом по низким ставкам. Такие меры ускоряют формирование коллективных фондов, облегчают финансирование инвестиций и научных исследований¹.

Между тем достижения нашей науки, не востребованные отечественным бизнесом, приобретаются иностранными компаниями. Известно, что на ремонт мостов, укрепление различных объектов тратятся сотни тонн материалов. Ремонт среднего моста длится около 1,5 лет. Учеными разработан уникальный материал из углеродных волокон, который прочнее стали. Если изготовленную из него пластинку толщиной всего 4 мм приклеить на ущербное место моста, то он простоит еще десяток лет. Это изобретение японцы «прибрали к рукам», равно как и другую разработку — «магнитную сварку», технология использования которой экономит около 50 млрд руб. в год².

Изложенное позволяет предложить следующее понимание категорий «финансы», «государственные финансы», «финансовая политика».

¹ См.: *Сабанти Б.М., Тиникашвили Т.Ш.* Денежное хозяйство России. С. 95–99.

² См.: *Медведев Ю.* Стройка на глазах. Знаменитые институты превращены в никому не известные филиалы // Российская газета. 2007. 14 апр.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

Финансы в финансово-правовом смысле — это объективно определенная совокупность денежных средств и иных денежных инструментов, обладающих ликвидностью, выраженных в национальной валюте (и при необходимости в иностранных валютах) в различных формах (наличные, безналичные, электронные, на счетах, во вкладах, 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 временной период и подпадающих под юрисдикцию Российской Федерации.

Отсюда следует, что «стержнем» финансов являются денежные и приравненные к ним средства, включая право на деньги, и поэтому «финансы» объективно находятся в «зоне ответственности» финансового права. Образно говоря, финансы — это здоровье экономического организма страны.

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

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 деятельности 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.

Поэтому соотношение финансовой политики и финансового права можно определить следующим образом. Финансовая политика — это обещаемая (и планируемая) финансово-правовая реальность. Финансовое право — это реальная финансово-правовая действительность.

Представляется, что именно финансовое право может и должно занять «передовые позиции» в деле предупреждения трансформации сконцентрированных денежных и приравненных к ним средств в мощную стихию, цинично относящуюся к законным интересам граждан, юридических лиц и государства.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

По-прежнему актуально воззрение М.М. Сперанского о том, что «все планы финансов, в коих предлагаемы будут способы легкие, не предполагающие никакой умеренности в расходах, никакого прикосновения к личным уважениям, суть явный обман, влекущий государство в погибель. Тот, кто решится предлагать или защищать такие планы, обличит только свое неразумие или своекорыстие. Общее правило во всех делах государственных: все великие предприятия совершаются трудом, твердостью и терпением»¹.

**§ 2. ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ПОНИМАНИЕ
ПРЕДМЕТА ФИНАНСОВОГО ПРАВА
С ПОЗИЦИИ СТРУКТУРЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА
И ПРЕДЕЛЫ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Традиционно считается, что предметом финансового права являются отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства (Советского государства) и муниципальных образований². Поэтому и в советский период, и после распада СССР в финансово-правовой литературе особое внимание уделялось и уделяется понятию (категории) «финансовая деятельность государства». Под таковой понимается (понималось в советский период) осуществление государством функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, обеспечения обороноспособности и безопасности страны, а также использования финансовых ресурсов для деятельности государственных органов³. В литературе отмечается, что

¹ Сперанский М.М. План финансов // У истоков финансового права. М.: Статут, 1998. С. 36.

² См.: Худяков А.И. Основы теории финансового права: монография. Алматы: Жеті Жарғы, 1995. С. 60; Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть. С. 14; Парыгина В.А., Тедеев А.А. Финансовое право в схемах с комментариями. М.: Эксмо, 2005. С. 20; Карасева М.В., Крохина Ю.А. Финансовое право. М., 2001. С. 26; Грачева Е.Ю. Финансовое право: схемы и комментарии. М.: Юриспруденция, 1999. С. 12; Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Финансовое право: конспекты лекций и схемы. М.: Дело, 2001. С. 29, 30; Советское финансовое право: учебник. М.: Юрид. лит., 1987. С. 48, 51; Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. С. 40; Ашмарина Е.М. Структура финансового права РФ на современном этапе. С. 90; Рукавишников И.В. Метод финансового права. С. 29–31 и др.; Крохина Ю.А. Финансовое право современной России: итоги формирования и перспективы развития. Ежегодник МАФП. 2005. М., 2004. С. 20–22.

³ См.: Советское финансовое право. М.: Юрид. лит., 1987. С. 14; Финансовое право. М.: Юристъ, 2000. С. 27, 28; Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть. С. 14, 15.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

фонды финансовых (денежных) ресурсов, необходимые государству для выполнения своих задач и функций, стихийно не возникают, а образуются в результате планомерных действий государственных органов. Эта форма воздействия на общественные отношения получила в науке финансового права название «финансовая деятельность государства»¹.

В литературе отмечено, что в науке финансового права категория «финансовая деятельность государства» впервые появилась в учебном пособии М.А. Гурвича в 1952 г. и подробно анализировалась в учебнике под редакцией Е.А. Ровинского (1961 г.), а затем с некоторыми модификациями воспроизводилась в последующих учебниках и учебных пособиях². Вместе с тем В.А. Лебедев, применяя в своем фундаментальном труде рассматриваемую категорию, отмечал, что «финансовая деятельность государства урегулирована двумя видами (формами) законов. Первая форма — сугубо государственная (публичное финансовое право), она представляет собой совокупность всех постановлений, относящихся к финансовой организации государства. Вторая форма — частнофинансовое право, в котором государство является субъектом частных, гражданских прав в качестве казны (*fiscus*). Эти отношения вытекают из сделок казны с частными лицами по разным имущественным отношениям. В них государство должно подчиняться общему судебному разбирательству, и привилегии казны (*jura et privilegia fisci*) здесь неуместны»³.

В современном понимании законы «второй формы» касаются имущественных отношений, урегулированных гражданским правом, в которых участвуют Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования на равных началах с иными участниками этих отношений. Указанные субъекты отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности. Отметим, что В.А. Лебедев не рассматривал «финансовую деятельность государства» в том значении и понимании, в каком эта категория используется в современной науке финансового

¹ Соколова Э.Д. Правовые основы финансовой системы России. М.: Юриспруденция, 2006. С. 26–32.

² См.: Бельский К.С. Финансовое право. С. 27.

³ Лебедев В.А. Финансовое право. С. 121.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

права¹, отдавая предпочтение понятию «финансовая власть государства» (*potestas cameralis*). Он писал, что «финансовая власть государства» — это совокупность прав, касающихся удовлетворения государственных потребностей².

Современная теория права (С.С. Алексеев) определяет, что «предметом правового регулирования являются разнообразные общественные отношения, которые объективно, по своей природе могут „поддаваться“ нормативно-организационному воздействию и в данных социально-политических условиях требуют такого воздействия, осуществляемого при помощи юридических норм, всех иных юридических средств, образующих механизм правового регулирования. От содержания и характера предмета во многом зависят особенности содержания правового регулирования, а отсюда — и особенности структуры права. Те или иные виды общественных отношений (организационные, имущественные, властно-карательные и др.) способны „принимать“ правовое регулирование не вообще, а строго определенных видов или в известном диапазоне таких видов»³.

Заметим, что зарубежные исследователи либо вполне четко высказывают свое отношение к предмету финансового права, либо вообще оставляют эту проблему без рассмотрения. Так, П.М. Годме писал, что финансовое право — отрасль публичного права, предметом которой являются нормы, регулирующие государственные финансы⁴. В то же время в весьма объемном труде (более 1100 страниц текста) Петера Нобеля, посвященном швейцарскому финансовому праву, предмет финансового права Швейцарии никак не определяется⁵.

Полагаем справедливым мнение отечественных ученых о том, что «предмет является главным, материальным критерием разграничения норм права по отраслям, поскольку он имеет объективное содержание, предопределен самим характером общественных отношений и

¹ См.: *Запольский С.В.* О правовой природе финансовой деятельности // Ежегодник МАФП. 2003 год: сборник научных работ / под ред. проф. С.В. Запольского. М., 2004. С. 20–29. Анализируя указанный феномен, автор отмечает, что в системе понятий и категорий финансового права, пожалуй, нет другого такого, неоспоримая ценность которого не подвергается сомнению, но практическая значимость ничем не подтверждается. Указ. соч. С. 20.

² См.: *Лебедев В.А.* Финансовое право. С. 120.

³ *Алексеев С.С.* Общая теория права: учебник. С. 213.

⁴ См.: *Годме П.М.* Финансовое право. С. 37.

⁵ См.: *Нобель П.* Швейцарское финансовое право и международные стандарты. М.: Волтерс Клувер, 2007.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

не зависит в принципе от воли законодателя»¹. При этом в литературе высказано суждение о том, что анализ финансового права, его предмета и структуры целесообразно осуществить с учетом:

- 1) экономического деления финансов на публичные и частные;
- 2) исторической преемственности в научных взглядах;
- 3) зарубежного опыта развития законодательства².

Проведены исследования, направленные на расширение предмета финансового права, поскольку «общественные отношения, образующие финансовую систему, неоднородны и подразделяются на две большие группы, в первую из которых входят экономические отношения, непосредственно связанные с образованием, распределением и использованием (расходованием) фондов денежных средств, а во вторую — общественные отношения в сфере бухгалтерского учета (учетные системы)»³.

Ряд авторов полагает, что финансовые отношения, входящие в предмет финансово-правового регулирования, подразделяются на основные и примыкающие. К основным относятся эмиссионные, налоговые и бюджетные отношения. В группу примыкающих входят отношения: по государственному кредиту; финансовой деятельности предприятий и учреждений; страховые; валютные; финансово-контрольные, а также отношения в области бухгалтерского учета⁴.

Отдельные исследователи, рассматривающие предмет финансового права, отмечают особенности финансовых правоотношений: властный и имущественный характер; направленность на образование, распределение и использование централизованных и децентрализованных денежных фондов; неравенство сторон, зависимость одних субъектов от других⁵.

Высказано суждение о том, что не государство создает либо преобразует те или иные экономические отношения в финансовые, а публичный интерес в их осуществлении вынуждает государство регулировать часть денежного оборота императивными методами, а не гражданско-правовыми»⁶.

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2001. С. 315.

² См.: Ивлиева М.Ф. От финансового права к праву публичных финансов. С. 44, 45.

³ Ашмарина Е.М. Некоторые аспекты предмета финансового права в Российской Федерации: проблемы и перспективы. М.: Полиграф, 2004. С. 28–31.

⁴ См.: Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. С. 42.

⁵ См.: Пилипенко А.А. Указ. соч. С. 44, 45.

⁶ Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. М.: Эксмо, 2008. С. 66.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

Очевидно, что финансовое право является «типичным представителем» публичного права, поэтому более подробно остановимся на природе публичных отношений. Домиций Ульпиан писал, что «2. Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. Publicum jus est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privata» (изучение права распадается на две части: публичное и частное <право>: публичное право, которое <относится> к положению римского государства, частное, которое <относится> к пользе отдельных лиц)¹. Отметим, что у В.М. Хвостова это положение звучит следующим образом: «В предмете нашего изучения есть две части: публичное и гражданское (или частное) право; публичным правом мы называем то, которое касается состояния всего римского государства, а гражданским то, которое касается частных интересов частных лиц».

По его мнению, Ульпиан видит критерий разграничения публичного и гражданского права в различии тех интересов, которые регулируются нормами того и другого права. «Интерес обороны государства рассматривается государством как интерес, принадлежащий исключительно ему самому как целому. Такой интерес именуется интересом государственным или публичным; те нормы, которые назначаются для регулирования интересов, присваиваемых себе государством, относятся к публичному праву; отношения, возникающие по поводу подобных интересов между государством и отдельными его членами, являются публично-правовыми отношениями»². По мнению ряда современных авторов, основополагающим признаком отношений, входящих в предмет финансового права, является публичный интерес³.

И.А. Покровский писал: «Одни общественные отношения регулируются исключительно велениями, исходящими от одного-единственного центра, каковым является государственная власть. Только от государственной власти могут исходить распоряжения, определяющие положение каждого отдельного человека в данной сфере отношений, и это положение не может быть изменено никакой частной волей, никакими частными соглашениями (еще римские юристы

¹ См.: D.1.1.1.1. § 2. См. также: *Петерский И.С.* Дигесты Юстиниана. М., 1984. С. 23; *Хвостов В.М.* Система римского права. С. 21; *Новицкий И.Б.* Основы римского гражданского права. М., 1960. С. 4; Дигесты Юстиниана / пер. с лат.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т. 1. 2-е изд. М.: Статут, 2008. С. 82, 83.

² *Хвостов В.М.* Указ. соч. С. 21, 22.

³ См.: *Турбанов А.В.* Современные подходы к определению предмета финансового права // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов Общей части финансового права. М.: РАП, 2012. С. 17.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

говорили: *publicum jus pactis privatorum mutari non potest*, т.е. нормы публичного права не могут изменяться соглашениями отдельных лиц). Регулируя все эти отношения по собственному почину и исключительно своей волей, государственная власть принципиально не может допустить в этих областях рядом с собой никакой другой инициативы. Поэтому исходящие от государственной власти нормы обладают здесь безусловным, принудительным характером (*jus cogens*): предоставляемые ею права имеют в то же самое время характер обязанностей; они должны быть осуществлены, так как неосуществление права является неисполнением сопряженной с ним обязанности (бездействие властей). Если публичное право есть система субординации, то гражданское право — система координации; если первое есть область власти и подчинения, то второе есть область свободы и частной инициативы»¹.

Предметно анализируя вопрос о делении права на частное и публичное, Б.Б. Черепахин подчеркивал: «Важно не то, что праву соответствует обязанность его осуществления, а то, на чем эта обязанность основана: на властном ли приказе со стороны или же на собственном волеизъявлении обязанного лица (вполне или отчасти); важно также и то, в отношении кого эта обязанность установлена, кто может требовать ее исполнения»². И далее: «В основу разделения права на частное и публичное должен быть положен формальный критерий разграничения. Частноправовое отношение построено на началах координации субъектов, частное право представляет собой систему децентрализованного регулирования жизненных отношений. Публично-правовое отношение построено на началах субординации субъектов, публичное право представляет собой систему централизованного регулирования жизненных отношений»³.

Отметим, что в современной юридической науке корреляция публично-правовых и частноправовых начал в правовом регулировании является предметом всесторонних исследований. По мнению Д.Н. Сафиуллина, «принципиально важным для понимания собственности являются вопросы имущественных взаимоотношений государства с собственником. Основным источником денег для общегосударственных нужд служит налогообложение собственников. Поскольку политика налогообложения затрагивает коренные интересы товаровладельцев, они добивались того, чтобы налоговые пра-

¹ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. Пг., 1917. С. 8–11.

² Черепахин Б.Б. К вопросу о частном и публичном праве // Труды по гражданскому праву. М.: Статут, 2001. С. 109.

³ Там же. С. 119, 120.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

вила утверждались законами, т.е. актами высшей юридической силы. Налог служит правовой формой изъятия средств для общегосударственных нужд. Вместе с тем это весьма мощное средство воздействия государства на производство. Политика налогообложения может стимулировать производителей или, наоборот, дестимулировать их деятельность. Если размеры налогов достигают таких объемов, что поглощают все доходы собственника, то последний сохраняет только формально-юридическую оболочку самостоятельности, полностью ее утратив в экономическом и социальном смысле. В любом случае имеется качественная грань в финансовых взаимоотношениях государства с собственником, за пределами которой последний перестает быть таковым. Сказанное относится не только к налогообложению, но и ко всем другим формам принудительного изъятия дохода (например, через институты обязательного страхования, обязательных займов и т.п.)»¹.

В.А. Бублик считает, что «одновременное и одноплоскостное соотношение категорий „частное право“ и „публичное право“ невозможно ввиду их парного (логически неперекрещивающегося) характера. С одной стороны, есть гражданское право и право административное как отрасли права и законодательства. В другой плоскости сосуществуют частное право и право публичное как сферы объективного („чистого“) права или, точнее, глобальные активные правопорядки, индуцирующие свое влияние на любые правовые отрасли, в результате чего в современной правовой системе формируются вторичные комплексные правовые образования (включая предпринимательское право, частью которого является право внешнеэкономической деятельности)»².

Известно, что нормы финансового права порождают публичные правоотношения в сфере финансов. Поэтому частные или «смешанные» правоотношения не входят в «зону» финансового права. Это обусловлено тем, что государство, являясь единым и единственным регулятором финансовых отношений, никого не допускает в эту сферу и никому не делегирует своих полномочий.

Отсюда следует невозможность диспозитивного регулирования финансовых отношений в том понимании, которое предлагают ряд

¹ Сафиуллин Д.Н. Теория и практика правового регулирования хозяйственных связей в СССР: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1990. С. 14–15; *Его же*. Теория и практика правового регулирования хозяйственных связей в СССР. Свердловск, 1990. С. 24, 25.

² Бублик В.А. Публично- и частнопровые начала в гражданско-правовом регулировании внешнеэкономической деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 12.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

авторов, опираясь на «положения современной публично-частной доктрины финансового права»¹. Некоторые авторы, рассматривая понятия, признаки, структуру, классификацию налогово-правовых норм, считают наличие в современном налоговом праве диспозитивных норм состоявшимся фактом, поскольку «участникам налоговых правоотношений дозволяется изменить предусмотренную диспозитивной нормой модель поведения». Вместе с тем «диспозитивность в налоговом праве имеет некоторые особенности». Она «проявляется через реализацию дискреционных положений, представляющих возможность властным субъектам налогового права в пределах и случаях, установленных законом, принимать решения по своему усмотрению и исходя из конкретной ситуации»².

Полагаем, что называемые автором «некоторые особенности» и «дискреционные положения» существенным образом изменяют то, что обычно понимается под диспозитивностью. Эти «некоторые особенности» в правоприменении превращают традиционную диспозитивность в «как бы диспозитивность, т.е. в квазидиспозитивность», которая не предоставляет возможности никакого «своего» усмотрения участникам финансовых правоотношений. Между тем в финансовых правоотношениях «усмотрение сторон» недопустимо, равно как и неприменима формула «разрешено все, что не запрещено». Представляется, что правомерно указанная автором разрешенная поливариантность поведения участников финансовых (включая налоговые) правоотношений не является безусловным основанием для признания подобных норм финансового права диспозитивными. Они не позволяют субъектам устанавливать «правила по своему усмотрению» и, следовательно, выполнять наряду с государством функции регулятора, как это происходит в гражданском праве. Финансовые отношения регулируются только одним центром — государством. С этой точки зрения «квазидиспозитивные» нормы являются по своей сути предписываемыми (т.е. устанавливают варианты поведения) и не утрачивают императивной природы.

Предварительный вывод, касаемый приведенных суждений, по нашему мнению, заключается в необходимости специального рас-

¹ Публичные и частные интересы в финансовом праве: монография / рук. авт. кол. Е.И. Спектор. С. 140–142.

² Демин А.В. Общая теория налогово-правовых норм: монография М.: ИНФРА-М, 2013. С. 219–231.

Следует отметить, что явление диспозитивности в публичном праве рассматривается в теории не только позитивного, но и уголовного права. См.: Сумачев А.В. Диспозитивность в уголовном праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2006.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

смотрения возможности использования института диспозитивности в финансовых правоотношениях с позиций «теории разнонаправленного подхода» и «теории однонаправленного подхода».

Полагаем, что финансовое право наряду с общеправовыми и публично-правовыми признаками (всеобщности, регулятивности, обязательности, определенности, принудительности, централизованной урегулированности и субординации субъектов и др.) обладает и глубоко финансово-правовыми, уяснение которых будет содействовать уяснению пределов финансово-правового регулирования и соответственно предмета финансового права.

В России гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют. Отметим, что положения ст. 8, 57, 71, 72, 75, 104, 106, 114, 124, 132 Конституции РФ задают параметры финансово-правового регулирования. Предписания Конституции РФ, связанные с финансами, предопределяют содержание и направление, а также последовательность деятельности законодателя по формированию «финансово-правового портфеля». Это означает, что создание современной финансово-правовой материи будет охватывать значительный временной период.

Важным элементом, воздействующим на содержание и пределы финансово-правового регулирования, является право собственности на государственные (муниципальные) финансы. Думается, что действие института собственности в финансовых отношениях с точки зрения юридического оформления до сих пор не имеет должного урегулирования. Однако такое фундаментальное явление, как собственность, имеет непреходящее значение в жизни общества. Поэтому невнимание к вопросам собственности ведет к образованию «взрывоопасных» негативных проблем¹. Международный финансово-экономический кризис 2008 г. сказался на оценке вопросов собственности. Отмечено, что институт собственности «является одним из ключевых факторов модернизации национальных и мировой экономик, следовательно, важным фактором преодоления кризиса.

¹ См.: Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. Екатеринбург, 2006. С. 17, 18, 84 и след.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

Будущая экономика должна стать экономикой реальных инвестиций»¹.

Государственные (и муниципальные) финансы² формируются главным образом в доходной части бюджетов бюджетной системы России. Поэтому необходимо, чтобы любые финансовые средства, на которые у государства (органа местного самоуправления) возникает право собственности, зачислялись в доход бюджета в обязательном порядке. Использование денежных средств, являющихся государственными (муниципальными) финансами, до поступления их в бюджет, независимо от причин и обстоятельств (за изъятиями, исчерпывающе перечисленными в законе), недопустимо и должно влечь негативные правовые последствия для соответствующих лиц. Существенное значение имеет прямое предписание закона о том, что использование органами государственной власти, органами местного самоуправления иных, кроме бюджета, форм образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств государства, субъектов РФ, муниципальных образований, не допускается.

К доходам бюджета относятся налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления. Значительный удельный вес в составе доходов принадлежит налоговым доходам: налогам и сборам (федеральным, региональным, местным); пошлинам (государственной, таможенной, патентной).

Частные финансы трансформируются в государственные в установленный срок после уплаты налога, иного обязательного платежа. С момента исполнения налогоплательщиком обязанности по уплате налога денежные средства,двигающиеся в сторону доходной части бюджета бюджетной системы, приобретают статус государственной (муниципальной) собственности. Момент исполнения налоговой обязанности определен законом достаточно детально, поскольку является существенным элементом конструкции «исполнение налоговой обязанности»³.

Обязанность налогоплательщика считается исполненной с момента:

¹ Александров А. Степашин переходит к реальным ценностям // Российская газета. 2009. 18 марта.

² По сути, это публичные вещи (*res publicae*), являющиеся собственностью государства и имеющие общественное назначение. См.: Бартошек М. Римское право (понятия, термины, определения). М.: Юрид. лит., 1989. С. 275.

³ См. подп. 1–6 п. 3 ст. 45 «Исполнение обязанности по уплате налога или сбора» НК РФ.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

1) предъявления в банк поручения (платежного поручения) на перечисление в бюджетную систему на соответствующий счет Федерального казначейства денежных средств налогоплательщика при условии достаточности средств в день платежа;

2) передачи физическим лицом в банк поручения на перечисление в бюджетную систему на соответствующий счет Федерального казначейства без открытия счета в банке денежных средств, предоставленных банку физическим лицом, при условии их достаточности для перечисления;

3) отражения на лицевом счете организации, открывшей лицевой счет, операции по перечислению соответствующих денежных средств в бюджетную систему;

4) внесения физическим лицом в банк, кассу местной администрации либо в организацию федеральной почтовой связи наличных денежных средств для их перечисления в бюджетную систему на соответствующий счет Федерального казначейства;

5) вынесения налоговым органом решения о зачете сумм излишне уплаченных или излишне взысканных налогов, пеней, штрафов в счет исполнения обязанности по уплате соответствующего налога;

6) удержания сумм налога налоговым агентом, если обязанность по исчислению и удержанию налога из денежных средств налогоплательщика возложена на налогового агента;

7) уплаты декларационного платежа на основе упрощенного порядка декларирования доходов физическими лицами.

Обязанность по уплате налога исполняется в российской валюте¹. Рубль как денежная единица является законным платежным средством, обязательным к приему по нарицательной стоимости на всей территории страны. Платежи осуществляются путем наличных и безналичных расчетов. Расчеты с участием граждан, не связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, могут производиться наличными деньгами без ограничения суммы или в безналичном порядке. Расчеты между юридическими лицами, а также расчеты с участием граждан, связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, производятся в безналичном порядке. Расчеты между этими лицами наличными деньгами производятся в только в разрешительном порядке². Безналичные расчеты производятся через банки, иные кредитные организации, в которых

¹ См. подп. «а», «б» п. 1 ст. 1 Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»; п. 5 ст. 45 НК РФ.

² См.: Указание Банка России от 07.10.2013 № 3073-У «Об осуществлении наличных расчетов» // Вестник Банка России. № 45. 2014.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

открыты соответствующие счета, с использованием следующих форм расчетов: платежного поручения; аккредитива; чека; расчетов по инкассо¹. Во взаимоотношениях с бюджетом обязанные лица — физические (граждане) и юридические (организации) — используют при оплате: первые — наличные деньги, вторые — платежное поручение, являющееся и платежным документом, и формой безналичных расчетов.

Доходы от налогов, сборов, иных обязательных платежей и других поступлений, являющихся источниками формирования бюджетов, зачисляются на счета органов Федерального казначейства для учета и последующего распределения по установленным нормативам между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, местными бюджетами, а также бюджетами государственных внебюджетных фондов. Органы Федерального казначейства не позднее следующего рабочего дня после получения от учреждения Центрального банка РФ выписки со своих счетов перечисляют указанные доходы на единые счета соответствующих бюджетов. Денежные средства считаются поступившими в доход соответствующего бюджета с момента зачисления на единый счет этого бюджета.

Отсюда следует, что с момента перечисления финансовых средств до момента их поступления получателю (бюджету) проходит определенный *postnumerando* (промежуток времени). Однако «время в пути» не влияет на их юридический статус, поскольку в момент перечисления денежные средства трансформировались из частных в государственные (муниципальные) финансы. Движение государственных финансов в пределах бюджетной системы обусловлено адресатом и технологией поступления.

Приведенные положения имеют существенное значение в применении финансово-правовых предписаний. Ранее (до введения в действие НК РФ) действовало правило, в силу которого обязанность по уплате налога (иного обязательного платежа) считалась исполненной с момента поступления средств на счет соответствующего бюджета. Поэтому налогоплательщик, своевременно и в полном объеме перечисливший средства соответствующему бюджету, в случае их непоступления в этот бюджет (независимо от причин и обстоятельств) без вины становился виновным в совершении правонарушения и оставался обязанным по оплате уплаченного им, но не поступившего в бюджет налога.

¹ См. ст. 861—885 ГК РФ, Положение о правилах осуществления перевода денежных средств, утв. Банком России 19 июня 2012 г. № 383-П // Вестник Банка России. 2012. № 34.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

При исполнении расходной части бюджета государственные финансы, направляемые на цели, установленные законами в различных формах (бюджетных ассигнований, субсидий, субвенций, бюджетных кредитов, инвестиций и др.) либо переходят в частные финансы (при выплате пенсий, пособий, заработной платы), либо трансформируются в движимое и недвижимое имущество, поступающее в государственную (ст. 214 ГКРФ) или муниципальную (ст. 215 ГКРФ) казну, либо в иные товары, работы, услуги, используемые для государственных нужд.

Представляется, что весь комплекс отношений, связанных с государственными финансами, а также группа отношений, направленных на надлежащее функционирование финансовой системы страны, и составляют предмет финансового права. Сюда входят денежно-эмиссионные (включая валютные, публично-банковские, публично-фондовые); бюджетные отношения (включая отношения по государственному кредиту (долгу); налоговые, включая таможенные (в части, связанной с уплатой налогов, пошлин, сборов) и обязательное страхование).

Дистинкция (разграничение, различие — лат.) финансовых отношений с иными отношениями не имеет четкой границы, аналогичной той, что обозначается на географической карте во взаимоотношениях между государствами. Значение дистинкции состоит в том, что она:

1) вовне позволяет отграничить финансовое право от других отраслей российского права;

2) внутри отрасли содействует установлению пределов финансово-правового массива. Полагаем, что основной функцией дистинкции является установление наряду с другими факторами идентификации финансового права в качестве единого и самостоятельного публичного правообразования путем «очерчивания» его границ.

Вместе с тем дистинкцию между отраслями права следует отличать от согласованности норм, от использования юридических конструкций и других форм интеграционных процессов. Возможно, а в ряде случаев объективно необходимо использование в финансово-правовой ткани конструкций и категорий иных отраслей права, равно как допустимо финансово-правовое воздействие на «зоны ответственности» гражданского, трудового, административного права и др. В науке это взаимодействие между отраслями права понимается как интеграция¹, конвергенция², воспроизведение «чужих» юридических

¹ См.: *Соколова Э.Д.* Правовые основы финансовой системы России. С. 55, 56.

² См.: *Корищнов Н.М.* Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. М., 2013.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

конструкций, своего рода переложение их на финансово-правовой язык, включение норм и понятий другой отраслевой принадлежности в ткань финансово-правового регулирования путем презюмирования¹. Примеры взаимодействия и корреспонденции нормативных предписаний Гражданского кодекса (далее – ГК РФ) и НК РФ приводятся в литературе².

Перевод финансовых отношений в плоскость правоотношений влечет определение их публично-правовой природы, которая обязательна для учета и законодателем, и правоприменителем. Понимание обязательности такого разграничения способов (типов) правового регулирования содействует повышению эффективности системы финансового права.

Ряд гражданско-правовых отношений (банковского кредитования, расчетных операций) подвергается финансово-правовому воздействию. Полагаем, что это воздействие нельзя считать неким параллелизмом. «Вхождение» финансово-правовых предписаний в частноправовую ткань не означает, что гражданско-правовые предписания при этом парализуются в качестве частноправовых правил поведения. Действие последних сохраняется в полной мере. Вместе с тем, учитывая воздействие отношений собственности на государственные финансы, законодатель предписывает, что в расчетных отношениях обязанные лица должны использовать лишь определенную форму безналичных расчетов — платежное поручение). Составляя платежный документ (платежное поручение), налогоплательщик обязан следовать правилам его оформления, имеющим дополнительный адрес — финансово-правовой. В частности, он должен указывать код бюджетной классификации (КБК), значение которого состоит в обеспечении соответствующего алгоритма движения средств в бюджетную систему. Таким образом персонифицируется финансовое правоотношение.

Указанное взаимодействие финансово-правовых и гражданско-правовых предписаний происходит и на региональном уровне. Так, в Свердловской области введены правила, согласно которым областным государственным бюджетным учреждениям для учета денежных средств, поступающих в их временное распоряжение и подлежащих при наступлении определенных условий возврату владельцу или

¹ См.: *Запольский С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права. С. 16 и след.

² См.: *Пиликин Г.Г.* Налоговые права и обязанности в связи с гражданскими правоотношениями // *Гражданское право: учебник / под ред. С.С. Алексеева.* М.: Проспект, 2009. С. 501–528.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

передаче по назначению, в установленном порядке открываются счета в Банке России или кредитной организации на балансовом счете № 40302 «Средства, поступающие во временное распоряжение бюджетных учреждений»¹.

В силу закона банки обязаны исполнять поручение налогоплательщика о перечислении налога в бюджетную систему на счет Федерального казначейства в очередности, установленной гражданским законодательством². Поручение исполняется банком в течение одного операционного дня, следующего за днем его получения. За неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по перечислению сумм уплаченных налогов в бюджетную систему на банки возлагается ответственность, не освобождающая их от обязанности реально перечислить суммы налогов в бюджетную систему. Неоднократное нарушение банком обязанностей перед бюджетом в течение одного календарного года является основанием для обращения налогового органа в Центральный банк РФ с ходатайством об аннулировании лицензии на осуществление банковской деятельности.

В основу определения предмета финансового права, по мнению С.В. Запольского, «должно быть положено признание юридического своеобразия финансово-правового регулирования имущественных и сопровождающих их неимущественных отношений, выражающегося в следующих признаках: юридическое неравенство сторон; вступление в соответствующие отношения вследствие властного волеизъявления государства или иного носителя публичной власти; ограничение или полное исключение диспозитивности в выборе вариантов и путей осуществления прав и обязанностей; направленность на совершение имущественной сделки (сделок), иных денежных операций или же обеспечение контроля за совершением таких сделок и (или)

¹ См.: Правила оформления и выдачи разрешений на открытие счетов для учета средств, поступающих во временное распоряжение областных государственных бюджетных учреждений в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Свердловской области, утв. постановлением Правительства Свердловской области от 20 января 2009 г. № 16-ПП (Обл. газ. 2009. 24 янв.); Инструкция Банка России от 30.05.2014 № 153-И «Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов по вкладам (депозитам), депозитных счетов» // Вестник Банка России. 2014. № 60.

² Очередность, предусмотренная ст. 855 ГК РФ, в силу постановления Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1997 г. № 21-П (СЗ РФ. 1997. № 52. Ст. 5930) начиная с 1998 г. до декабря 2013 г. фиксировалась ежегодно в финансовом законе — федеральном законе о федеральном бюджете на очередной год и плановый период. См.: Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 345-ФЗ «О внесении изменения в статью 855 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 6 дек.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

операций»¹. В литературе также указывается, что предмет финансового права следует определять через имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований².

Объемы и содержание прав и обязанностей, а также статусы участников финансового правоотношения характеризуются юридическим неравенством. Государство, аккумулируя в доходной части бюджета финансовые средства, устанавливает обязанности, вызывающие утрату им как собственником части своего имущества. На первый взгляд, субъективные права обязанного лица не усматриваются, а его обязанностям не корреспондируют обязанности государства. Более того, попытка неуплаты законно установленного налога приводит в действие принудительный механизм (имущественные тяготы в виде недоимки, пени, штрафов, административного и уголовного преследования). Вместе с тем у обязанного лица после уплаты налога возникает право на обеспечение правопорядка, строительство дорог, школ и т.д., иначе говоря, субъективное право возникает с определенной задержкой, имеет «веерный» характер и связано с объектами публичного, общественного назначения.

Государство, обладающее государственными финансами, обязано должным образом осуществлять внутренние и внешние функции. Исполнение расходной части бюджета влияет на соотношение между правами и обязанностями государства и конечного получателя средств. В этом («расходном») финансовом обязательстве у государства имеются обязанности по передаче средств (для выплаты пенсий, пособий, стипендий, заработной платы сотрудникам бюджетной сферы), а у получателя наличествуют права по распоряжению этими средствами и нет явных корреспондирующих им обязанностей, кроме тех, которые связаны с доведением до конечного адресата средств в установленном порядке. Проблема заключается в организации системной работы механизма:

1) по формированию государственных финансов (несоразмерный налоговый пресс для законопослушных налогоплательщиков, «пробсовка» принципа всеобщности налогообложения³ и др.);

¹ Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. С. 72–73, 76, 81.

² См.: Карасева М.В. Современные проблемы построения системы финансового права // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов Общей части финансового права. М.: РАП, 2012. С. 80.

³ См.: Зыков С. Рога и копыта не умирают // Российская газета. 2009. 18 марта.

Оборот фирм-однодневок достигает 20% ВВП страны. Это означает, что «мимо» бюджета в 2007 г. прошло более 7 трлн руб. — колоссальные финансовые ресурсы.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

2) по предупреждению неэффективного использования государственных финансов либо попыток их расхищения.

Отсюда можно сделать вывод, что юридическая конструкция финансовых обязательств («доходного» и «расходного») нуждается в специальном исследовании в целях создания эффективного механизма. Вместе с тем существенное значение имеет содержательная наполняемость этой конструкции, обусловленная совокупностью нормативных предписаний на инструментальном уровне, содержащей элемент «прозрачности» и безусловной исполняемости (мы имеем в виду, в частности, своевременное доведение государственных финансов в полном объеме до адресата и их эффективное использование). Полагаем, что важным фактором «прозрачности» исполнения федерального бюджета должен стать комплекс мер по введению «электронного правительства» и «электронного бюджета»¹.

В последние годы в науке финансового права идут интенсивные исследования широкого круга проблем, связанных с теорией и инструментами финансового права, включая вопросы, относящиеся к предмету финансового права. При этом авторы обзорного труда современных диссертационных исследований по финансовому праву отмечают, что определение предмета финансового права остается одной из сложнейших задач науки финансового права². Так, в литературе высказано мнение о том, что «предметом финансового права являются общественные отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в сфере публичной финансовой деятельности. Поэтому предметом регулирования финансового права выступают публичные финансы, те, в которых вмешательство государства и наделение одного из субъектов финансовых правоотношений правом властных предписаний вызвано самой сутью существования и деятельности государства». Одновременно его автор полагает, что огра-

¹ Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2009. 2 дек.

Исследователи отмечают, что в рейтинге готовности к «электронному правительству», подготовленном ООН в 2012 г., Россия занимает 27-е место. Основными причинами невысокого рейтинга являются уровень развития электронных услуг, низкий уровень готовности государственных и муниципальных служащих и небольшое число активных сторонников перехода к «электронному правительству». Подробнее см.: Дьякова Е. Г. Готовы ли к «электронному правительству» «электронные граждане» // Социум и власть. 2011. № 4. С. 32–36.

² См.: Грачева Е. Ю., Шекин Д. М. Комментарии к диссертационным исследованиям по финансовому праву. С. 80.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

ничивать финансовое право исключительно сферой государственных финансов по меньшей мере нецелесообразно¹.

Приведенные выводы, подтверждая необходимость целенаправленного научного поиска истины в сфере финансов, не лишены дискуссионности, а потому дают возможность продолжать исследования, направленные на установление сущности рассматриваемых явлений.

Рассматривая финансовую систему как объект правового регулирования, С.В. Запольский пишет, что «финансовая система в гносеологическом смысле выполняет ту же роль, что понятие предмета правового регулирования для всего права в целом»². Исследуя проблемы предмета финансового права, он обращает внимание на «опасность образования порочного логического круга, когда предмет финансового права определяется через существо финансов, а последнее, в свою очередь, — через правовые формы, в которых финансы и финансовая система существуют»³. Ряд исследователей считают, что предметом финансового права являются денежные, а также организационные и иные общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований, т.е. в процессе создания, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств, обеспечивающих государство и муниципальные образования финансовыми средствами, необходимыми для выполнения их целей и задач⁴.

В литературе отмечается, что в настоящее время «необходимо новое понимание предмета финансового права — как деятельности государства в лице всех публично-правовых образований по обеспечению публичных интересов в сфере эмиссии и обращения денег, включая процессы формирования, распределения и потребления централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, а также осуществления банковской, инвестиционной, страховой деятельности, участия государства в кредитных отношениях»⁵.

С точки зрения ряда авторов, «предмет финансового права образуют состояния, действия, отношения и процессы создания, оценки, обращения, реализации и преумножения ценности прав на материальные и духовные блага в составе национального богатства, разме-

¹ См.: Орлюк Е.П. Финансовое право как многогранное правовое явление. С. 96–98.

² Запольский С.В. Теория финансового права. Научные очерки. С. 30.

³ Там же. С. 280, 281.

⁴ См.: Соколова Э.Д. Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: Юриспруденция, 2007. С. 74.

⁵ Селюков А.Д. Вопросы методологии в теории финансового права. С. 34.

Раздел 1. Основные начала становления финансового права

щенного в его частных, публичных и общественных достояниях»¹. Обзорный анализ позиций ведущих специалистов финансового права по этому вопросу позволил некоторым исследователям считать, что «концепция, которая лежит в основе определения предмета финансового права через финансовую деятельность публично-правовых образований по формированию, распределению и использованию денежных фондов, в настоящее время не может раскрыть всего потенциала финансового права. Новые свойства финансового права заключаются в том, что из регулятора публичных финансов оно стало регулятором отношений, существующих параллельно с публичными и связанных с частными финансами»².

Приведенные выше и иные суждения³ показывают, что палитра различных мнений постепенно создает основу для перехода науки финансового права на соответствующем этапе развития в качественно иное состояние, которое позволит сформировать сбалансированный подход к определению предмета финансового права, что имеет не только теоретическую, но и практическую значимость. Полагаем, что важную роль в определении предмета финансового права и соответственно пределов финансово-правового регулирования имеют следующие фундаментальные явления:

- 1) финансы;
- 2) собственность (прежде всего государственная собственность на государственные финансы, т.е. на публичные, имеющие общественное назначение вещи);
- 3) публично-правовой характер финансовых правоотношений;
- 4) «общий интерес», т.е. интерес общества и государства;
- 5) производство материальных благ, в том числе инноваций;
- 6) финансовая система, включая финансовый рынок;
- 7) дистинкция между отраслями российского права.

¹ Казанцев Н.М. Финансовое право как «объем прав в денежном выражении». С. 34.

² Цинделиани И.А. Предмет и система финансового права в современной финансово-правовой литературе // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2011. С. 245.

³ См.: Веремеенко И.И. К вопросу о предмете финансового права // Актуальные вопросы административного и финансового права: сборник научных трудов. М., 2004. Вып. 2. С. 20; Древаль Л.Н. К вопросу о предмете, методе и системе финансового права // Финансовое право. 2005. № 2. С. 2–4; Костюков А.Н. Указ. соч.; Конохова Т.В. Указ. соч. С. 226–233; Анишин А.Ю. Предмет финансового права: современное состояние: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Лукьянова Т.Г. Финансовая деятельность как предмет финансово-правового регулирования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005; и др.

Глава 2. Концептуальный подход к пониманию предмета и общих положений...

Особенность финансового права как особой формы регулирования экономических отношений заключается в структуризации группы отношений, связанных с финансами (и деньгами), при регулировании которых применяются также нормы 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.

Пределы сугубо финансово-правового регулирования в сфере финансов обусловлены:

1) установлением порядка и оснований эмиссии и обращения наличных денег, включая порядок обращения и применения иностранных валют и валютных ценностей на территории страны;

2) установлением порядка приобретения, обращения, использования внутренних и внешних ценных бумаг, иных финансовых инструментов на территории России;

3) «отсечением» денежных средств, поступивших или могущих поступить в распоряжение лиц по нелегитимным основаниям;

4) введением превентивных мер и требований в местах (или при случаях) значительной концентрации денежных средств в целях предупреждения хищений, злоупотреблений, иных несанкционированных операций с денежными средствами;

5) установлением системы запретов и ограничений в случае неосновательного «натиска» на финансовую систему (бегство капитала или значительный приход спекулятивного капитала) или возникновения кризиса (финансового, экономического и др.) в целях обеспечения национальной безопасности страны¹;

6) сферой налоговых, бюджетных, публично-фондовых, публично-банковских, валютных отношений.

¹ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Российская газета. 2010. 29 дек.

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

§ 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

¹ *Алексеев С.С.* Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. С. 18. См. также: *Малько А.В., Нырков В.В., Шундилов К.В.* Теория государства и права. Элементарный курс. С. 97, 177; *Кашанина Т.В.* Структура права: монография. М.: Проспект, 2013. С. 153–157.

² См.: *Халфина Р.О.* К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 182–213; *Иванов Б.Н.* О системе советского финансового права // Вопросы советского права: ученые труды ВЮЗИ. М., 1967. Т. IX. С. 34–67; *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. С. 93; *Худяков А.И.* К вопросу о системе советского финансового права // Известия АН. КазССР: сер. общ. наук. 1988. № 4. С. 75–82; *Ермакова Т.С.* О системе советского финансового права // Правоведение.

Глава 1. Понятие и значение структуры финансового права как объективного...

сложную целостную систему, имеющую важные общие черты, одной из которых является ее сложная, многоуровневая структура¹. 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 критериям².

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»³. 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 права⁴.

Анализ разработок философской и юридической науки и результатов правоприменения дает основания предположить, что структура финансового права в относительно развернутом виде содержит

1975. № 2. С. 72–79; Советское финансовое право: учебник / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. С. 54–57 (автор параграфа — С.Д. Цыпкин); Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. С. 46–49, 77–79 (автор — К.С. Бельский); *Горбунова О.Н.* О предмете и системе финансового права // Юрид. мир. 1998. № 5. С. 23; *Зуев В.М.* О системе отрасли финансового права // Правовые проблемы укрепления российской государственности / под ред. В.Ф. Воловича. Томск, 2007. Ч. 37; *Лукашев А.А.* Методологические проблемы системы финансового права. С. 68–94 и др.

1 См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. С. 167–170; *Орлюк Е.П.* Финансовое право как многогранное правовое явление. С. 93.

2 См.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. С. 19; *Малько А.В., Нырклов В.В., Шундилов К.В.* Общая теория права. С. 177; *Кашанина Т.В.* Структура права. С. 153–157.

3 *Мозолин В.П.* Социальная и юридико-техническая анатомия норм советского изобретательского права // Проблемы современного изобретательского права. Свердловск, 1983. С. 89.

4 См.: *Ашмарина Е.М.* Структура финансового права РФ на современном этапе. С. 90, 91.

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

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) законодательства¹.

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»².

Вместе с тем ряд авторов не считают «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»³.

¹ См.: Малько А.В., Нырков В.В., Шундииков К.В. Общая теория права. С. 177.

² Иоффе О.С. Система права и хозяйственное законодательство // Вопросы совершенствования хозяйственного законодательства: межвузовский сборник научных трудов. Свердловск: УрГУ, 1978. Вып. 68. С. 16, 17.

³ Андреев В. К разработке новой редакции части первой ГК РФ // Хозяйство и право. 2008. № 10. С. 50, 51.

Глава 1. Понятие и значение структуры финансового права как объективного...

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 октябрём 1917 г.: «История, скупое дававшая нам до сих пор крупинцы 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. № 2118-1 «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, истребуемого 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

¹ *Маковский А.Л. О концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации // Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. М.: Статут, 2009. С. 6.*

² *Сборник законодательных актов Российской Федерации о налогах. М.: Известия, 1992. Вып. VII. С. 146–161. Документ утратил силу.*

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

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.

В практике 1992–1998 гг. этот юридический инструмент зачастую использовался как эффективное средство «расправы» с неудобным местной или региональной власти либо конкурентам юридическим лицом. Причем у налоговых органов тех лет не возникало, как это ни парадоксально, никаких вопросов о применении указанных предписаний закона.

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.

Конституционный Суд РФ прямо указал, что общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит — к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона¹.

Отметим, что категории «определенность» и «неопределенность» исследовались в философии, естественных и правовой науках. В литературе указывается, что правовая определенность и правовая неопределенность могут рассматриваться как парные категории права².

¹ См. п. 4 постановления Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О государственной налоговой службе РСФСР» и законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции».

² См.: *Власенко Н.А.* Неопределенность в праве: понятие и пути исследования // Российское правосудие. 2006. № 7. С. 5; *Его же.* Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2015.

Глава 1. Понятие и значение структуры финансового права как объективного...

«Правовая неопределенность, — пишет Н.А. Власенко, — является свойством права, имеющим позитивное и негативное значение, и отражается на структуре нормы как способе ее организации. Позитивное значение юридической неопределенности заключается в предоставлении условий свободы выбора наиболее целесообразных и приемлемых с точки зрения правоприменения вариантов решения. В качестве позитивного инструмента указанный феномен используется при формировании „рамочных“ законов, позволяющих обеспечить гибкость и сбалансированность правового регулирования на федеральном и региональном уровнях. В отрицательном значении правовая неопределенность может иметь место в таких важнейших компонентах правового регулирования, как система права, система законодательства и правоприменительная практика»¹.

Между тем по истечении почти 10 лет Конституционный Суд РФ вновь отметил, что неопределенность содержания правовых норм влечет неоднозначное их понимание и, следовательно, неоднозначное применение, создает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, к нарушению, в частности, принципа верховенства Конституции и основанных на ней федеральных законов, реализация которых не может быть обеспечена без единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями².

Представляется, что в публичных правоотношениях вообще и в финансовых правоотношениях в частности использование «неопределенных» правовых предписаний нежелательно либо должно было быть минимизировано. Полагаем, что существование этого феномена в современной финансово-правовой реальности в значительных объемах и (или) повсеместное его применение не приводит к переходу от незнаемого к известному, но формирует иную (в ряде случаев прямо противоположную) поведенческую линию, нежели та, которая мыслилась законодателем.

Принятие «рамочного» федерального закона, направленного на регулирование финансовых отношений, означает необходимость создания механизма реального правового регулирования, осуществ-

¹ Власенко Н.А. Неопределенность в праве: понятие и пути исследования. С. 6, 7.

² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 января 2010 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение „Берег“, открытых акционерных обществ „Карболит“, „Завод Микропровод“ и научно-производственного предприятия „Респиратор“» // Российская газета. 2010. 10 февр.

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

ляемого исполнительной властью. Практика показывает, что на уровне нормативных правовых актов (указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ) восполнения не предусмотренного законом правового регулирования в полном объеме не происходит. Функции регулятора оставшейся части отношений переходят к иным исполнительным органам власти (министерствам, службам), которые, резко увеличивая количественную составляющую финансового законодательства, не завершают, однако, создания механизма регулирования. Соответствующим должностным лицам предоставляется возможность для «маневра», выражающаяся в установлении конкретных условий, сроков, сумм и др. Между тем положения даже индивидуального финансового правового акта, связанного с распоряжением государственных финансов, должны быть четко определенными для участников парного финансового правоотношения.

Формирование многоуровневого механизма правового регулирования сталкивается с юридической неопределенностью из-за несогласованности норм, их несоответствия, противоречий, пробелов в правовой материи. Поэтому будет целесообразным сложившийся механизм правового регулирования (закон — указ — постановление — инструкция (приказ) — индивидуальный акт) по истечении конкретного временного периода (или при наступлении какого-либо события) подвергать рассмотрению с точки зрения достижения искомого результатов и закон пополнять новым либо прошедшим испытание содержанием с позиции структуры финансового права, тем самым минимизируя регулятивный диапазон иных правовых актов.

В январе 2010 г. на совещании с Правительством РФ глава государства обсуждал вопросы исполнения федерального бюджета, в том числе ритмичность его исполнения. Выяснилось, что для исполнения бюджета пришлось принять 94 постановления Правительства РФ, отсутствие которых «блокировало» 475 млрд руб. Если на начало 2009 г. было заблокировано 12% бюджета, то на начало 2010 г. — только 1%¹. Отсюда очевидно, что ежегодно для начала исполнения федерального бюджета требуется принятие более 2000 актов Правительства РФ, не считая ведомственных правовых актов. Полагаем, что такой порядок является весьма затратным (особенно по времени) и малоэффективным.

Примером явной затруднительности в правоприменении служит попытка внести в один нормативный документ предписания, имеющие лишь опосредованное отношение к предмету регулирования.

¹ См.: Белов С. Бюджету время // Российская газета. 2010. 18 янв.

Глава 1. Понятие и значение структуры финансового права как объективного...

Речь идет о Таможенном кодексе РФ в редакции 1993 г.¹, регламентировавшей любые отношения, которые возникали, могли возникнуть или сопутствовали таможенным операциям (финансовые отношения, валютные операции, вопросы привлечения к административной ответственности и др.). Считаем, что применение «натурального хозяйства» в правовом регулировании лишь парализует должное использование положений иных отраслей законодательства, препятствует реализации субъективных прав и надлежащему исполнению заинтересованными лицами своих обязанностей.

Нормы финансового права (нормативные предписания) являются своеобразными «кирпичиками», от содержания (качества) которых, а также от мастерства «каменщика» напрямую зависит, каким будет построенное «здание» системы финансового законодательства и какими будут результаты его надлежащей эксплуатации. Очевидно, что завершённый строительством прокатный цех металлургического завода невозможно использовать в качестве жилого дома. Поэтому и законодатель при «строительстве» финансового законодательства не свободен в выборе средств, инструментов, конструкций и типов правового регулирования. На формирование, в частности, мер ответственности в финансовых отношениях воздействует позиция Конституционного Суда РФ о том, что в выборе принудительных мер (правовосстановительных и штрафных) законодатель ограничен требованиями справедливости, соразмерности и иными конституционными и общими принципами права².

Определению нормы финансового права в качестве таковой служат и особенности, позволяющие отличать их от иных норм права. Финансовое право есть самостоятельная отрасль публичного права. Отсюда общим признаком нормы финансового права наряду с общеобязательностью и неоднократностью применения является ее публично-правовой характер. Поэтому в однородной совокупности финансово-правовых норм (институте) наряду с внутренней иерархией и взаимосвязью наличествует подчиненность норм «низшего» порядка нормам «высшего» порядка. Это обусловлено логикой функционирования системы финансового права и вытекает из содержания и смысла ст. 71, 72, 76 Конституции РФ. Поэтому предписания финансовых законов (ст. 1, 4, 7 НК РФ, ст. 1, 4 БК РФ) прямо предусматривают зависимость и взаимодействие. Начиная с 1992 г. формирование современного финансового права осуществляется на основе «вертикальности» норм, регулирующих экономические отношения,

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 31. Ст. 1224.

² См. п. 2 постановления Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П.

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

и общей заданности параметров регулирования. Предписания (нормы) «низшего» уровня не должны противоречить нормам (предписаниям) федерального закона и не могут выходить за пределы, им установленные.

Если в гражданском праве используется формула, согласно которой «применяется... если иное не установлено договором», то в финансовом праве указанный способ регулирования недопустим. Каждый субъект финансово-правового регулирования является участником «оркестра», у которого имеется главный и единственный «дирижер» (центр). Обязательная подчиненность финансово-правовой нормы «низшего» порядка норме «высшего» порядка — важный фактор, влияющий на обеспечение надлежащего построения элементов структуры финансового права и их превращения в систему финансового права.

Подчиненность одних финансово-правовых норм другим присуща национальным финансово-правовым актам и отвечает положениям международно-правовых актов, регулирующих финансовые отношения. Если международным договором, содержащим положения, касающиеся налогообложения и сборов, установлены иные правила и нормы, чем предусмотренные НК РФ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами о налогах и (или) сборах, то применяются правила и нормы международных договоров Российской Федерации. В БК РФ указано, что международные договоры применяются к бюджетным отношениям непосредственно, за исключением случаев, когда из международных договоров следует, что для их применения требуется издание внутригосударственных актов.

В современной правовой реальности в качестве существенного зарубежными авторами отмечено то обстоятельство, что «иерархическое верховенство Конституции Испании совместимо с главенством права Европейского Союза (далее — ЕС)». Принципы главенства права ЕС основываются не на иерархии, а на установлении сфер компетенции и ответственности. Право ЕС имеет приоритет над внутригосударственным правом Испании, поскольку так предусмотрено самой Конституцией (ст. 95 (2)) и положениями Договора о вступлении Испании в ЕС¹. Интересной является позиция венгерского ученого, который пишет, что «налогообложение — трудный предмет гармонизации. Оно испытывает недостаток в четкой норма-

¹ См.: Херрера М.П. Проблемы устранения фискальных ограничений для экономической деятельности: опыт Испании // Российский ежегодник международного налогового права. 2009. № 1. С. 113.

Глава 1. Понятие и значение структуры финансового права как объективного...

тивной базе и находится под сильным влиянием экономической политики. Налоговое законодательство остается в пределах национальных границ, несмотря на то, что оно испытало на себе, начиная со Второй мировой войны, значительную интернационализацию»¹.

«Нормы финансового права используются государством, — отмечал С.Д. Цыпкин, — для установления единых правил организации финансовых отношений, что обуславливает необходимость высокой степени их правовой урегулированности. От полноты охвата, всесторонности этого регулирования зависят поступления средств в бюджет и равномерность финансирования различных общегосударственных мероприятий, успешность осуществления финансовой политики»². Установлено, что особенностью финансового права является взаимосвязь его норм с экономикой и политикой»³.

Известно, что юридической науке не свойствен сугубо количественный подход в определении некоей совокупности норм права в качестве соответствующего элемента (уровня) структуры права. Вместе с тем само по себе количество норм является важным фактором воздействия на формирование соответствующего уровня структуры финансового права (субинститута, института, группы институтов, подотрасли).

Методологически структура финансового права:

1) производна от структуры российского права и отличается от других отраслей права по содержанию и предмету регулирования;

2) включает следующие основные элементы (уровни): норму права и ее структуру (гипотезу, диспозицию, санкцию) — группировку норм — субинститут — институт — группу институтов — подотрасль — отрасль;

3) является объективной данностью, поскольку нормы финансового права сами по себе есть объективные реальности;

4) присутствует во всех правовых системах и общественно-экономических формациях;

5) обладает особенностями, вызванными природой и специализацией финансовых отношений, объединяемых на основе связи с финансовой деятельностью государства и государственными финансами, а также на основе взаимодействия с элементами (звеньями) финансовой системы;

¹ Диак Д. Опыт экономической интеграции: гармонизация и конкуренция в налоговом праве Европейского Сообщества // Российский ежегодник международного налогового права. 2009. № 1. С. 72.

² Цыпкин С.Д. Указ. соч. С. 21.

³ См.: Годме П.М. Финансовое право. С. 32; Рукавишникова И.В. Метод финансового права. С. 92–95.

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

6) имеет некий стержень, примыкание к которому создает правовую общность, обладающую целостностью и специфическими регулятивными свойствами, сориентированным на правовой результат в сфере финансов;

7) имплицативна с системой финансового законодательства, а также иными отраслями законодательства.

Развитие внутренней формы (структуры) финансового права происходит посредством воздействия государства, реализующего свою волю в финансово-правовых предписаниях, и обусловлено финансово-экономической ситуацией, сложившейся в определенный временной период. Объективная зависимость финансового права от государства (равно как и от экономики) одновременно показывает наличие «обратной связи». Государство, реализуя финансовую политику (исполняя внутренние и внешние функции), испытывает объективную потребность в финансово-правовых инструментах, обладающих системным воздействием. История и современность показывают невозможность отсутствия финансового права в жизни государства, и наоборот. Вместе с тем сама по себе взаимозависимость финансового права и государства означает, что взаимодействие «государство — финансовое право» является конструктивным либо должно быть таковым.

Яркой иллюстрацией мощного воздействия экономических реалий на финансовое право является недавняя (90-е гг. XX в.) российская история (гиперинфляция, экономический спад, финансовый «голод» и др.) перехода общества от одной системы отношений к другой. Невозможность применения финансово-правовых положений плановой экономики при одновременном отсутствии адекватных финансово-правовых инструментов резко изменила роль и значение государства в жизнедеятельности общества, что привело к всплеску негативных явлений (хищению государственных финансов, нелегитимному бегству капитала из страны, повальному уклонению от налогов, ежеквартальному формированию бюджета страны, злоупотреблениям с государственными и частными финансами и т.д.). В указанный период для «затыкания дыр» в финансово-правовом регулировании приходилось прибегать к индивидуальным актам, исходящим от финансовых властей. Но воздействие политики и экономики на финансовое право не является односторонним. Показательна политика активного вмешательства государства в экономическую жизнь (этатизм) в условиях международного финансово-экономического кризиса 2008 г. Этатическая деятельность государства осуществляется и посредством финансово-правовых инструментов.

Глава 1. Понятие и значение структуры финансового права как объективного...

Однако и в условиях стабильного экономического развития общества, как полагает ряд исследователей-экономистов, не только возможно, но и необходимо государственное регулирование экономики во взаимосвязи с рыночными регуляторами. Так, В.В. Леонтьев считает, что «во взаимодействии государства и экономики, следуя известным в мировой практике доктрине невмешательства государства в экономику (государство — «ночной сторож») и доктрине административно-командного управления экономикой (тотальное огосударствление экономики), которые, будучи антиподами, способствуют (каждая сама по себе) накоплению негативных явлений, чья критическая масса вызывает существенные потрясения, эффективно оптимальное соотношение государственного и рыночного регулирования экономики, в котором государственное регулирование выполняет функции руля у парусника (судна), а рыночные регуляторы — функции ветра для парусов»¹.

В юридической литературе указывается, что «судьба рыночной экономики, ее становление и успешное развитие зависят от формирования в России того, что называется правовым государством. Задачи формирования правового государства и цивилизованного рынка неразрывно связаны между собой, ибо развитая и эффективно действующая экономика базируется на четких правовых установлениях и их неукоснительном соблюдении. Переход к правовому государству, по существу, означает создание новой технологии государственного воздействия на экономику»².

При рассмотрении структуры финансового права, включая ее основные элементы (норма — институт — подотрасль), следует учитывать, что государственная воля, материализуемая в нормах финансового права, основана на собственности в отношении государственных финансов, сориентирована на установление системы субординации между субъектами правоотношений (не допускающее усмотрения лиц), отражает экономические реальности, превентивизацию злоупотреблений, интересы (внутренние и внешние) общества в краткосрочной и долгосрочной перспективах для должного, достойного осуществления прав и свобод человека и гражданина, поскольку они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием³.

¹ Леонтьев В.В. Экономические эссе. Теории, исследования, факты и политика. М.: Политиздат, 1990. С. 15.

² Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М., 2000. С. 19.

³ См. ст. 17, 18 Конституции РФ.

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

С учетом изложенного представляется возможным предложить следующее понимание категории «структура финансового права»¹.

Структура финансового права, являясь внутренней формой права, представляет собой «ядро» системы финансового права, состоящее из внутреннего строения взаимосвязанных элементов — финансово-правовых норм, группировок норм, субинститутов, институтов, подотраслей, объединенных единым целеполаганием и предметом регулирования, обусловленное отношениями по поводу специфических публичных вещей, обладающих общественным назначением, каковыми являются находящиеся в собственности государства государственные финансы, а также по поводу финансов как объективного фактора, определяющего возможность использования известной совокупности денежных средств и иных денежных инструментов, включая право на деньги, отражающими денежную оценку национального богатства и находящимися под юрисдикцией Российской Федерации.

**§ 2. ПОНИМАНИЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА
КАК ЕДИНОЙ И САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ ПРАВА
С ПОЗИЦИИ ФИНАНСОВОГО ОБЯЗАТЕЛЬСТВА,
ВХОДЯЩЕГО В СОСТАВ ОБЩИХ ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫХ
КОНСТРУКЦИЙ**

В литературе достаточно определенно изложены позиции исследователей, касающиеся статуса и места финансового права в национальной правовой системе². Ряд ученых рассматривают финансовое право в качестве составной части государственного и административного права (Г.Ф. Шершеневич, С.С. Студеникин, В.П. Мозолин и др.). Другие ученые полагают, что финансовое право является самостоятельной отраслью права, отпочковавшейся от административного (полицейского) права (Б.Н. Иванов, М.И. Пискотин, Р.О. Халфина, С.Д. Цыпкин, Е.М. Ашмарина и др.). Значительная часть ученых исходят из того, что финансовое право изначально является самостоятельной отраслью права (В.А. Лебедев, И.Т. Тарасов,

¹ Новейшие исследования в юридической науке касаются вопросов, связанных с общей характеристикой структуры права. См.: *Кашанина Т.В.* Структура права: монография М.: Проспект, 2013. С. 153–184.

² Позиции ученых о месте финансового права в системе права подробно рассмотрены О.Н. Горбуновой, И.В. Рукавишниковой. См.: *Рукавишникова И.В.* Метод финансового права С. 8–22; *Горбунова О.Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2012. С. 121–123.

Глава 1. Понятие и значение структуры финансового права как объективного...

И.И. Янжул, В.В. Бесчеревных, С.И. Вильнянский, О.Н. Горбунова, К.С. Бельский, Е.А. Ровинский, С.В. Запольский, А.И. Худяков, В.В. Гриценко, Н.И. Химичева, Э.Д. Соколова и др.). Сторонники точки зрения, отличной от указанных позиций, считают, что финансовое право представляет собою комплексную отрасль права (В.К. Райхер, В.К. Андреев и др.).

Изложено весьма дискуссионное мнение о допустимости рассмотрения финансового права в качестве некоего аналога конституционного права для группы отраслей финансово-правового цикла.

Удивительным является мнение автора, рассматривающего категории «правовая модель рынка», «финансовое законодательство», «финансовое право» и декларирующего о том, что «...нормы, регулирующие движение денежных средств как денежного капитала, образующие отрасль законодательства, объединенные специфическим предметом, тем не менее не имеют самостоятельного метода регулирования, поэтому вряд ли можно говорить о финансовом праве как о самостоятельной отрасли права»¹.

Полагаем, что история вопроса показывает обусловленность возникновения финансового права объективной потребностью в регулировании отношений, связанных с государственными финансами. Поэтому изначально финансовое право формировалось как самостоятельная отрасль права. Ввиду различных объективных и субъективных обстоятельств финансово-правовые инструменты находились в составе административного (полицейского) права, которое по предмету, методу, приемам, природе наиболее близко финансовому праву.

Представляется, что основная причина длительной «неопределенности» финансового права в системе права кроется в «закрытости» финансово-правового регулирования для широкого круга лиц, за изъятиями, вытекающими из применения денежной и налоговой систем. Поведенческая линия властей в части, связанной с регулированием финансовых отношений, заключалась в том, что у подданных или граждан, иных лиц в рамках финансовых правоотношений возникали лишь обязанности (соблюдать правила, касающиеся эмиссии и обращения денег; в полном размере и в срок уплачивать налоги), а остальной комплекс вопросов относился к прерогативе и обязанностям властей. Иными словами, длительное время финансово-правовое регулирование являло для широкой общественности нечто

¹ Семилотина Н.Г. Российский рынок финансовых услуг (формирование правовой модели). М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 64–71.

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

подобное «надводной части айсберга», которого, однако, никто полностью и не видел¹.

Полагаем, что началом формирования финансового права в качестве самостоятельной отрасли права допустимо считать принятое государством решение о непосредственном осуществлении руководства государственными финансами, минуя посредников (конец XVII в., Англия). Вместе с тем финансовое право как отрасль, наука и учебная дисциплина сформировалось в конце XVIII — начале XIX в.

В литературе отмечается, что отрасли права — наиболее крупные, центральные звенья структуры права. Они охватывают основные, качественно особые виды общественных отношений, которые по своему глубинному экономическому, социально-политическому содержанию требуют обособленного, юридически своеобразного регулирования. В соответствии с этим для отраслей права характерно то, что они обеспечивают специфические режимы правового регулирования². Финансовое право, будучи подразделением публичного права, не предполагает «усмотрения сторон» и основано на сугубо централизованном, властном регулировании экономических отношений, прежде всего связанных с государственными финансами. Особенность заключается в том, что финансово-правовое регулирование охватывает большие группы отношений, каждая из которых обладает определенной однородностью и автономностью. Вместе с тем объединяющим началом, своеобразным «общим знаменателем» финансовых отношений выступают финансы и государственные финансы, являясь для этих отношений одновременно и «основой», и «стержнем».

Ряд авторов на основе анализа основных научных позиций о понятии финансового права как отрасли российского права отмечают, что критериями отнесения тех или иных правоотношений к соответствующей отрасли права являются:

¹ Например, Вольтер писал, что Инас — король Уэссекса (VIII в.) обязался платить Риму динарий за каждый дом на своей территории. Англия превратилась в провинцию папы римского, который посылал туда своих легатов, дабы взимать непомерные подати. В то время как бароны, епископы, папы раздирали на части английскую землю, на которой они хотели повелевать, народ — самая многочисленная, более того, самая добродетельная, а следовательно, самая достойная часть человечества, — народ, состоящий из правоведа и ученых, негоциантов и ремесленников, одним словом, из всех тех, в ком нет ни капли тиранических устремлений, рассматривался этими господами как стадо животных, подчиненное человеку. См.: *Вольтер*. Философские сочинения / отв. ред. В.Н. Кузнецов. М.: Наука, 1989. С. 95.

² См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. С. 172; *Малько А.В., Нырков В.В., Шунди-ков К.В.* Теория государства и права. Элементарный курс. С. 178, 179; *Кашанина Т.В.* Структура права. С. 158, 159.

Глава 1. Понятие и значение структуры финансового права как объективного...

- 1) предмет;
- 2) метод;
- 3) интерес (общий или частный);
- 4) субъекты правоотношений¹.

В начале XXI в. современные финансово-правовые проблемы, относящихся к микроуровню и макроуровню, поднимаются и рассматриваются в юридической литературе достаточно интенсивно и предметно². Представляется, что при этом должен возобладать подход к финансовому праву как самостоятельной отрасли публичного блока современного российского права, включающей Общую и Особенную части, имеющие соответствующую архитектуру. В литературе высказано мнение о том, что система финансового права может строиться по наиболее совершенному пандектному способу с выделением гармонизированного ряда отдельных финансово-правовых институтов — части Особенной³.

Большинство правоведов-финансистов указывают, что между элементами различных подразделений российского права примеры взаимодействия, интеграционных процессов не являются редкостью. Взаимопроникновение конструкций различных отраслей права по сути подтверждает, что российская правовая семья является единым организмом, в котором подразделения и элементы должны не только сопрягаться между собой, но и обеспечивать функционирование права в качестве эффективного и безусловного регулятора. Законодатель учитывает и должен учитывать эти объективные обстоятельства при формировании архитектуры и содержания соответствующего нормативного правового акта, регулирующего финансовые отношения. Подчеркнем, что законодатель прибегает к использованию взаимодействия отраслей не по своему усмотрению, а в силу объективной необходимости.

Одним из важнейших элементов, обладающим «сквозными» качествами, пронизывающим все пласты финансовых правоотношений и одновременно «цементирующим» отрасль финансового права, является «финансовое обязательство», на анализе которого остановимся подробнее.

¹ См.: Покачалова Е.В. Публичный кредит и долг в системе финансового права как отрасли права, отрасли законодательства, отрасли науки и учебной дисциплины // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. С. 490—497.

² См.: Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России, Украины / под ред. Д.В. Винницкого; Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой и др.

³ См.: Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. М.: Эксмо, 2008. С. 95.

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

В науке финансового права «финансовое обязательство» как категория и как институт являются предметом рассмотрения¹. По сути, финансовое обязательство должно быть отнесено к ряду базовых (общих) категорий науки финансового права и занимать соответствующую нишу среди общих положений системы финансового законодательства. Законодатель использует термин «обязательство» при строительстве ряда финансовых норм, субинститутов, институтов и подотраслей (бюджетные, расходные, публичные, публичные нормативные, денежные, налоговые обязательства).

Известно, что создатели одного из вариантов проектов части первой НК РФ, представленных Государственной Думе в 1996–1997 гг., включали «налоговое обязательство» в качестве общего института Кодекса и использовали этот термин по всему тексту законопроекта. Однако в принятом 31 июля 1998 г. НК РФ термин «налоговое обязательство» мы находим лишь в ст. 54 «Общие вопросы исчисления налоговой базы», причем его использование в течение многих лет (вплоть до июля 2006 г.) можно оценить как «техничко-редакторскую неувязку». Ныне действующая редакция НК РФ устанавливает, что в налоговом правоотношении со стороны налогоплательщика присутствует обязанность (обязанность как право и обязанность как обязанность).

Отметим, что законодатель не склонен к какой-либо правоприменительной «автаркии» предписаний НК РФ, поскольку предусмотрел, что институты, понятия и термины гражданского, семейного и других отраслей законодательства, используемые в НК РФ, применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства, если иное не предусмотрено НК РФ. Действительно, в числе способов обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов и сборов используются гражданско-правовые конструкции — залог имущества, поручительство, пеня. Многолетняя практика применения упомянутых и других конструкций показала их работоспособность в рамках финансовых правоотношений.

В БК РФ находим следующие примеры конвергенции: кредит (бюджетный), обязательства (расходные, бюджетные, публичные,

¹ См.: *Запольский С.В.* Теория финансового права. Научные очерки. С. 187–189, 274 и след.; *Карасева М.В.* Правовые проблемы публичных расходов в России // Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России, Украины / под ред. Д.В. Винницкого. С. 66–70; *Солдатова В.И.* О понятии «финансовые обязательства государства» // Право и экономика. 2007. № 2. С. 59–61; *Болтинова О.В.* К вопросу о понятии «финансовые обязательства государства» // Научные труды МГЮА. 2008. № 1. С. 124–131; *Бордюг И.С.* Налоговое обязательство в российском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009 и др.; *Мирошник С.В.* Финансовое обязательство как основа инновационного развития финансового права // Вопросы экономики и права. 2012. № 1. С. 202–205.

Глава 1. Понятие и значение структуры финансового права как объективного...

публичные нормативные, денежные). Представляется, что сам по себе перевод категорий, конструкций и положений из одной отрасли для применения в другой не может носить механистического характера. Поэтому с определенным пониманием воспринимается оценка категории «обязательство», используемой БК РФ¹. Следует предположить, что процесс взаимодействия между различными институтами системы российского права носит объяснимый и объективный характер. Вместе с тем «обязательство», действующее в гражданском праве, и «бюджетное, расходное обязательство» существенно отличаются друг от друга. Закон прямо указывает (ст. 6 БК РФ), что расходными, бюджетными и иными обязательствами являются обязанности федеральной, региональной и местной властей перед гражданами и иными субъектами по предоставлению государственных и муниципальных финансов.

Известная со времен Древнего Рима (Законы XII таблиц) конструкция «обязательство» предполагает разнонаправленное «движение» прав и обязанностей между обязанными лицами.

Юстиниан определяет обязательство следующим образом: *obligatio est juris vinculum, quo necessitate adstringimur alicujus solvendae rei secundum nostrae civitatis jura*, т.е. обязательство есть такая правовая связь, на основании которой мы связываемся необходимостью доставления какого-нибудь предмета (*legare* — связывать, *solvere* — разрешать). Следовательно, окончательной целью всякого обязательства является доставление чего-нибудь одному лицу другим.

Павел указывает, что *obligationum substantia non in eo consistit, ut aliquod corpus nostrum aut servitutem nostram faciat, sed ut alium nobis obstringat ad dandum aliquid; vel faciendum, vel praestandum*, т.е. сущность обязательства заключается не в том, чтобы на основании его какая-нибудь вещь стала *corpus nostrum*, т.е. подчинилась нашей непосредственной власти, стала нашей собственностью, или чтобы вещь не полностью, а частично подчинялась непосредственно нашей власти (сервитут), но в том, что на основании обязательства другой связывается в отношении к нам тем, что он должен нам или дать что-нибудь, или что-нибудь сделать в нашу пользу, или доставить что-нибудь².

Институции Гая (книга III) определяют обязательства (обязательственное право) *res incorporates*, т.е. как бестелесные вещи³. Сегодня

¹ См.: *Запольский С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права.

² См.: *Дорн Л.Б.* Догма римского права. Особенная часть. СПб., 1891. С. 174.

³ Цит. по: *Кудинов О.А.* Комментарии к источникам римского права. М.: Дашков и К°, 2009. С. 111, 112.

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

ст. 307 ГК РФ устанавливает, что в силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, выполнить работу, уплатить деньги и т.п. либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности. По общему правилу обязательство не создает обязанностей для лиц, не участвующих в нем в качестве сторон (для третьих лиц). Однако в случаях, прямо предусмотренных законом, иными правовыми актами или соглашением сторон, обязательство может создавать для третьих лиц права в отношении одной или обеих сторон обязательства.

В силу финансово-правовых предписаний конструкция «обязательство» в бюджетных правоотношениях носит специфический характер. На стадии формализации, обращаясь к содержанию федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий период, видим, что расходное обязательство до момента исполнения включает лишь одно лицо — обязанное, которым является государство. Другое лицо — конечный бюджетополучатель — при этом прямо законом не определен, за редкими исключениями.

Так, Федеральным законом от 23 июля 2010 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов“»¹ были внесены изменения в федеральный закон о федеральном бюджете на 2010 г., и п. 9 ч. 1 ст. 11 Закона стал предусматривать, в частности, финансовые обязательства государства по внесению взносов в уставные капиталы следующих конкретных лиц-бюджетополучателей: ОАО «Сахалинская энергетическая компания» (г. Южно-Сахалинск, Сахалинская обл.) в сумме 125,0 млн руб.; ОАО «Особое конструкторское бюро Московского энергетического института» (г. Москва) в сумме 50,0 млн руб.; ОАО «Научно-исследовательский институт физических измерений» (г. Пенза) в сумме 50,0 млн руб.; ОАО «Научно-производственное объединение измерительной техники» (г. Королев, Московская обл.) в сумме 80,8 млн руб.; ОАО «Научно-исследовательский институт точных приборов» (г. Москва) в сумме 18,0 млн руб.

В то же время федеральный закон, устанавливая «финансово-обязательственную» связь между государством (обязанным лицом) и конкретным получателем финансовых средств, не определяет сроки, порядок и иные условия передачи государством соответствующих государственных финансов в распоряжение упомянутых юридических лиц. Переводу рассматриваемых предписаний закона в плоскость конкретных финансовых правоотношений предшествует не-

¹ СЗ РФ. 2010. № 30. Ст. 4016.

Глава 1. Понятие и значение структуры финансового права как объективного...

кий не урегулированный законом «технологический передел», по результатам которого принимаются правовые акты Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти (распорядителями государственных финансов). И завершается «технологический цикл», содержание которого известно ограниченному кругу лиц, оформлением индивидуальных финансово-правовых актов (соглашений, договоров), обеспечивающих реализацию конкретного финансово-правового предписания.

Закон, закрепляя основания возникновения расходных обязательств у государства (ст. 84 БК РФ) и у других публично-правовых образований (ст. 85, 86 БК РФ), не предусматривает четко определенного порядка их оформления и реализации. Схема «государство — конечный бюджетополучатель» при фактическом исполнении расходного обязательства увеличивается субъектно (государство — Правительство РФ — Минфин России — главный распорядитель — распорядитель — Казначейство — Центральный банк РФ — субъект РФ — бюджетополучатель) и нуждается в урегулировании на уровне финансового закона¹. Отсюда понятно, что процесс исполнения расходных обязательств требует наряду с урегулированностью также системную работу государственной машины по своевременной, полной и адресной передаче государственных финансов конкретным адресатам-бюджетополучателям. Одновременно механизм исполнения расходного обязательства должен исключать возможности для злоупотреблений, хищений, волонтаризма в реальном расходовании государственных финансов.

Полагаем, что, за очевидными изъятиями, движение государственных финансов от государства к бюджетополучателю должно быть отмечено публичной прозрачностью². Под ней следует понимать публичное, надлежащим образом оформленное письменное подтвер-

¹ В настоящее время в урегулировании движения средств по расходному обязательству «участвуют» БК РФ; федеральный закон о федеральном бюджете; акт правительства РФ, которыми утверждены Правила распределения субсидий; Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП), утвержденная актом Правительства РФ; приказ министерства об адресном распределении субсидий; соглашение между министерством и субъектом РФ; нормативный правовой акт субъекта РФ, предусматривающий расходное обязательство на реализацию которого предоставлена субсидия; индивидуальный правовой акт, оформленный между субъектом РФ и получателями средств.

² По сведениям Счетной палаты РФ, в 2009 г. расходы федерального бюджета на покупку противопожарной техники выросли в 3–4 раза, а оснащенность ею федеральной противопожарной службы сократилась. См.: *Кукол Е.* Степашин провел урок. Счетная палата указала бюджету на узкие места // *Российская газета*. 2010. 30 авг.

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

ждение главным распорядителем (распорядителями) факта перечисления (передачи) конкретной суммы государственных финансов соответствующему адресату (субъекту РФ, иному бюджетополучателю). В свою очередь, каждый факт поступления государственных финансов из федерального бюджета должен быть аналогичным образом подтвержден их получателями, равно как и факты последующего использования полученных государственных финансов.

Вместе с тем адресное, своевременное и полное поступление государственных финансов не завершает процесса исполнения финансового (расходного) обязательства. Известно, что в гражданско-правовом обязательстве по общему правилу кредитор (продавец, поставщик, исполнитель и т.д.) передает товар (работу) должнику (покупателю, заказчику), который в установленном порядке и в сроки принимает и оплачивает товар (работу). В финансовых обязательствах (за изъятиями, связанными, в частности, с приобретением товаров для государственных нужд) конечному, искомому результату предшествует передача значительных объемов государственных финансов без встречного удовлетворения. Очевидно, что проведению научных исследований, получению лицом образования в школе, в вузе, выполнению НИОКР, ПИР, созданию объектов производственной инфраструктуры, имущественных комплексов (космодрома на Дальнем Востоке, заводов и др.), строительству автомобильных и иных дорог, мостов, трубопроводов и т.п. должны предшествовать финансовые затраты. Стало быть, между моментом поступления к субъекту государственных финансов и моментом реального получения результата (подготовка проектной и иной документации, ввод в эксплуатацию автодороги, моста, завода и т.д.) объективно проходит *postnumerando* (промежуток времени). Причем именно с момента поступления государственных финансов в распоряжение бюджетополучателя возникает существенная проблема организации их надлежащего, эффективного и целевого использования.

Бюджетный кодекс РФ включает специальную группу (гл. 5 «Принципы бюджетной системы Российской Федерации», ст. 28–38²), сориентированную на эффективное и надлежащее использование государственных финансов¹. Согласно ст. 34 БК РФ принцип резуль-

¹ В науке финансового права принципы бюджетного права определяются как «теоретически обоснованные и нормативно закрепленные основополагающие начала (идеи, требования) сущности бюджетного права, составляющие его главное содержание, определяющие общую направленность правового регулирования бюджетной деятельности государства и муниципальных образований и направляющие бюджетную деятельность на достижение стоящих перед ней целей и задач» (Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / под ред. Н.И. Химичевой. М.: НОРМА, 2001. С. 34).

Глава 1. Понятие и значение структуры финансового права как объективного...

тативности и эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных правомочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Содержание приведенного принципа вряд ли можно признать удачным. Его направленность напоминает недавнюю нашу историю, когда предприятиям и организациям навязывались «встречные планы» и «повышенные социалистические обязательства». Считалось примером для подражания, когда тепловозостроительный завод вместо четырех тепловозов в месяц по плану изготавливал во исполнение «встречного плана» и «повышенных социалистических обязательств» пять тепловозов. Подобные факты должны были бы вызывать по меньшей мере серьезную озабоченность. С точки зрения разумного подхода факт выпуска пяти тепловозов вместо четырех означал, что предприятие либо имело заниженный план, либо обладало заранее приобретенными (полученными), но не учтенными ресурсами (комплектующими изделиями, материалами, сырьем, средствами на заработную плату, на оплату тепло- и электроэнергии и др.), необходимыми для пятого тепловоза, либо изготовило такой пятый тепловоз, который, по сути, эксплуатировать невозможно или небезопасно.

Рассматриваемый принцип должен закреплять стимулы для бюджетополучателя, связанного с материальным производством и осуществляющего экономическую деятельность по использованию новых технологий, производств, материалов, созданию конкурентоспособных товаров.

Полагаем, что если для строительства пассажирского самолета нового поколения необходимо (расчетно) 300 млн руб., то выделение только 150,0 млн руб. означает, что этот сложный объект либо не будет создан, либо каким-то образом будет построен, но не сможет летать, либо сможет взлететь, но будет опасен в эксплуатации. Очевидно, что изложенный принцип нуждается в существенной корректировке, особенно в связи с настоятельной необходимостью перевода экономики с сырьевых приоритетов на инновационные рельсы.

Другой принцип — принцип прозрачности (открытости) (ст. 36 БК РФ) касается лишь общих показателей порядка формирования и использования государственных финансов. Само по себе опубликование общих сведений (цифр или процентов), показывающих некие результаты исполнения бюджета за определенный период (месяц,

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

квартал, полугодие), не обеспечивает режима прозрачности (открытости) с точки зрения надлежащего и эффективного использования бюджетных ассигнований.

Не подлежат сомнению важность и необходимость принципов в праве. Вместе с тем, если эти основные начала не разверстываются в последующем в соответствующих нормах, то их значимость утрачивается и становится практически незаметной.

Правовая реальность показывает, что конструкция «финансовое обязательство» даже при персонифицировании в законе субъекта — получателя государственных финансов не влечет безусловного возникновения в схеме «государство — конкретный бюджетополучатель» парной финансово-правовой связи и соответственно субъективных прав и обязанностей. Бюджетополучатель может отказаться от получения государственных финансов. Ему могут отказать в предоставлении средств из-за невыполнения им ряда условий, необходимых для подготовки и принятия главным распорядителем соответствующих индивидуально-правовых актов, обеспечивающих легитимность движения средств от бюджета конкретному адресату и т.д. Не исключается ситуация, когда фактические поступления в доходную часть бюджета сокращаются (уменьшаются) ввиду непреодолимых или непредвиденных обстоятельств и государство, исполняя финансовые обязательства, вынуждено прибегнуть к системе приоритетов.

В литературе отмечается, что понятие «бюджетное обязательство» отражает публичные расходы, финансовое обеспечение которых осуществлено. Понятия «расходные обязательства» и «бюджетные обязательства» отражают взаимосвязь категорий «возможность» и «действительность»¹. Полагаем, что применение понятий «расходные обязательства», «бюджетные обязательства», «публичные обязательства», «публичные нормативные обязательства» не вносит определенности в регулирование бюджетных отношений. Дефиниции, предусмотренные ст. 6 БК РФ, раскрывающие содержание «расходных обязательств», «бюджетных обязательств», «публичных обязательств», «публичных нормативных обязательств», «денежных обязательств», не сопряжены с принципиальной установкой на определенность регулирования финансовых отношений. Целесообразно в дальнейшем отказаться от использования в бюджетном законодательстве части приведенных категорий, оставив в качестве юридического инструмента «бюджетное обязательство». Предварительно эта конструкция должна быть детально рассмотрена, проработана и предложена законодателю для внедрения в ткань бюджетных отношений с иным содержанием.

¹ Карасева М.В. Правовые проблемы публичных расходов в России. С. 68.

Глава 1. Понятие и значение структуры финансового права как объективного...

Бюджетное обязательство является разновидностью финансового обязательства и соотносится с ним как часть и целое. Возникает вопрос, обусловлено ли применение понятия «финансовое обязательство» в финансово-правовой ткани объективной необходимостью или это некая искусственная конструкция. Думается, что постепенное проникновение в публично-правовой блок элементов и конструкций, используемых в частноправовом пространстве, и объяснимо, и понимаемо.

Во-первых, процессы взаимодействия и конвергенции между системами отраслей права обусловлены функционированием российской правовой системы как единого целого. Во-вторых, указанные процессы и формы показывают, что публично-правовой блок, в частности финансовое право, ориентируется на частноправовой блок, прежде всего на гражданское право, обладающее широким спектром юридических инструментов, работа которых проверена многовековой практикой. Одновременно происходит постепенный процесс освобождения от предписаний, содержащих элементы неопределенности, и повышается уровень юридизации финансовых отношений. С этой точки зрения использование в финансово-правовой ткани категории «финансовое обязательство» становится возможным и допустимым. Согласно Конституции РФ (ст. 104) «финансовое обязательство государства» является юридической конструкцией, требующей теоретической и инструментальной разработки для последующего применения в финансово-правовой реальности¹.

Представляется, что финансовое обязательство должно обладать следующими признаками²:

- 1) возникает между государством и иным лицом на основе федерального финансового закона;
- 2) предполагает передачу государством имущества (денежных средств, ценных бумаг, гарантий, имущественных прав, иных активов) из казны в пользу или распоряжение лица на возмездной либо

¹ Представляется, что применение в Федеральном законе от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» категории финансовое обязательство (ст. 2) нельзя признать удачным и адекватным, поскольку по сути подразумеваются обязанности по уплате денег (денежное обязательство) в рамках частного правоотношения // Российская газета. 2013. 6 нояб.

² В литературе предлагаются перечни признаков финансового обязательства и приводится его определение (*Запольский С.В.* Теория финансового права. Научные очерки. С. 188, 189; *Гетьманцев Д.А.* К вопросу об объекте финансово-правового обязательства // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов Общей части финансового права. С. 180.

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

безвозмездной основе в целях реализации конкретной внутренней и (или) внешней функции государства;

3) предполагает оформление лицом-адресатом необходимых документов, соблюдение им предусмотренных условий и иных обстоятельств, подтверждающих допустимость передачи государством данному лицу соответствующего имущества с утратой права государственной собственности или без таковой;

4) включает предмет, права и обязанности государства и лица-получателя, сроки и иные условия, установленные законом и другими нормативными правовыми актами;

5) предполагает корреспонденцию прав и обязанностей государства и лица-получателя. Факт передачи государственных финансов (иного имущества) вызывает обязанности получателя: построить мост, авиалайнер, завод, изготовить и поставить сложную технику, предоставить гражданам среднее и высшее образование, медицинское обслуживание и т.п.;

6) возникает, если соблюдены необходимые предпосылки. К ним допустимо отнести поступление средств в доходную часть бюджета, формализованный интерес государства, связанный с реализацией конкретной внутренней или внешней функции. Потенциальный исполнитель — субъект финансового обязательства должен обладать соответствующим статусом, производственным, кадровым и иным необходимыми потенциалом, достаточным для выполнения поставленной задачи;

7) формализуется в финансовом договоре¹, содержание которого формируется в значительной мере императивно-предписываемыми условиями. Финансовый договор, устанавливая персонализированную связь между субъектами относительно судьбы государственных финансов, переводит предписания финансового закона и других финансово-правовых актов в плоскость конкретных финансовых правоотношений².

В литературе справедливо отмечено, что концепция финансовых обязательств является ключом для решения ряда практических проблем государства, среди которых: существенное повышение качества

¹ См.: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 66–68; Рукавишникова И.В. Метод финансового права. С. 256–259.

² В литературе выделены и рассматриваются следующие виды финансовых обязательств, лежащих в основе формирования государственных доходов: 1) финансовые обязательства, возникающие из закона; 2) финансовые обязательства, возникающие из деликта; 3) финансовые обязательства, возникающие из плановых экономических актов. См.: Васянина Е.Л. Фискальное право России / под ред. проф. С.В. Запольского. М.: КОНТРАКТ, 2013. С. 12–17.

Глава 1. Понятие и значение структуры финансового права как объективного...

финансового законодательства, создание эффективной финансовой администрации, принципиальное совершенствование системы средств защиты прав и законных интересов участников финансовых отношений юридическим путем¹.

Финансовое обязательство представляет собой основанную на законе публично-правовую связь между государством (публично-правовым образованием) и лицом (гражданином, юридическим лицом, публично-правовым образованием), в силу которой государство обязуется распорядиться сформированными государственными доходами путем передачи государственных финансов либо иного имущества получателю в целях реализации конкретной внутренней или (и) внешней функции, а лицо-получатель обязуется использовать поступившие ему государственные финансы надлежащим образом и в установленном порядке (создать объект, выполнить работу, оказать услугу) и предоставить обоснованный отчет по установленной форме в предусмотренные сроки. Поскольку финансовое обязательство суть публичное явление, постольку его исполнение должно быть открытым (прозрачным) в части, связанной с движением и использованием предоставленных получателю государственных финансов, за изъятиями, вызванными соблюдением государственной, военной и иной охраняемой законом тайны.

Налоговое обязательство как разновидность финансового обязательства является публично-правовой связью между государством и налогоплательщиком (плательщиком) в части, касающейся формирования доходной части бюджета, и предусматривает исполнение возникшей в установленные законом сроки, размерах и порядке разумно обоснованной обязанности по уплате налога (иного обязательного платежа), а государство обязуется обеспечить надлежащее взимание установленных законом налогов, иных обязательных платежей, аккумуляцию государственных финансов в бюджете для последующего их расходования на осуществление конкретных позиций внутренней и внешней политики, предусмотренных в установленном порядке на соответствующий временной период².

¹ См.: *Запольский С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права. С. 137.

² В литературе достаточно часто применяется термин «налоговое обязательство». Так, Г.В. Петрова считает, что налоговым обязательством признается обязанность налогоплательщика уплатить определенный налог (сбор) при наличии обстоятельств, установленных актом налогового законодательства (см.: *Петрова Г.В.* Налоговое право: учебник. М.: НОРМА, 1997. С. 55). См. также: *Полищук И.* Понятие и признаки налогового обязательства // Современное право. 2007. № 7; *Шаукенов А.Т.* Налоговое обязательство в Республике Казахстан: дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2007. С. 403, 404; и др.

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

Следующая разновидность финансового обязательства — бюджетное обязательство — связана с формированием и расходованием государственных (муниципальных) финансов. Бюджетное обязательство — публично-правовая связь, основанная на сформированных финансовых правовых актах и за счет всех источников и средств, поступаемых в доходную часть бюджета, между государством и соответствующим лицом-бюджетополучателем, в силу которой государство обязуется в установленные сроки и порядке предоставить предусмотренные законом государственные финансы бюджетополучателю, а тот обязуется их получить и использовать в целевом режиме надлежащим образом в установленные сроки и представить отчет об их расходовании.

Представляется очевидным, что внедрение и эффективное применение категории финансового обязательства возможно при условии единства финансового права как отрасли российского права. Преимущества единства финансово-правового пространства имеют фундаментальную основу, а также носят инструментальный характер. Фундаментальность охватывает внутреннюю форму (структуру) финансового права и его внешнюю форму (финансовое законодательство). Отсюда следует, что общие институты и положения должны обладать «сквозными» свойствами, действующими во всех подотраслях финансового права, за определенными исключениями, в частности присущими международному финансовому праву, не предусматривающему отношения «власти и подчинения» между государствами.

Полагаем, что формирование общих положений целесообразно осуществлять, используя научные финансово-правовые разработки, с учетом современных требований (информационных технологий, электронного правительства и др.). Вместе с тем следует понимать, что финансовое право является весьма объемным массивом правоустановлений, регулирующих большие группы отношений. Каждая группа отношений (эмиссионно-денежных, бюджетных, налоговых и др.) имеет отличительные особенности. Именно эти обстоятельства являются питательной средой для обоснования мнения о том, что соответствующее крупное финансовое правообразование является не подотраслью, а самостоятельной отраслью российского права.

Действительно, широкий спектр отношений, регулируемых специальными правоустановлениями, имеющими особые цели и задачи, сложно однозначно охарактеризовать в качестве единой правовой общности. Представляется, что изложенные и ряд иных проблем, поднимаемых в финансово-правовой литературе, могут быть решены принятием основополагающего финансового закона (Основы финансового законодательства, «О финансах», «О государственных

Глава 1. Понятие и значение структуры финансового права как объективного...

финансах и финансовой системе»), необходимость которого аргументированно подтверждена многими ведущими исследователями финансового права (О.Н. Горбунова, С.В. Запольский, Е.В. Покачалова, Э.Д. Соколова, Ю.А. Крохина и др.).

Время от времени высказываются мысли о том, что правоотношения не следует подразделять на частноправовые и публично-правовые и для современного законодательства дистинкция на отрасли не имеет принципиального значения. Между тем со времен Законов XII таблиц и *ratio scripta* (писаного разума) известно, что *publicum jus ractis privatorum mutari non potest* (нормы публичного права не могут изменяться соглашением сторон) в отличие от частного права, допускающего диспозитивность в регулировании отношений. По истечении тысячелетий объективность наличия в правовых системах частного и публичного права подтверждается неизменностью их сущности и неподверженностью какой бы то ни было ревизии, а также принадлежностью к соответствующему типу правового регулирования¹.

Правовая реальность показывает, что дистинкция между публично-правовыми и частноправовыми отношениями, а равно и между отраслями права существовала, существует и будет существовать, в первую очередь потому, что нормы права, регулирующие общественные отношения, являются объективной реальностью, позволяющей разграничивать указанные феномены. Дистинкция имеет значение и в практической юриспруденции. Если в финансовые отношения включить презумпцию «виновности в неисполнении обязанностей по уплате налогов, сборов и обязательных платежей, если иное не будет доказано заинтересованным лицом», то последствия такой правовой политики вполне очевидны.

Представляется, что положения догмы права о его внутреннем строении (элементы нормы права — норма права — группировка норм — субинститут — институт — подотрасль — отрасль) фундаментальны и незыблемы. И они будут таковыми до тех пор, пока право является главным, основным регулятором общественных отношений. Следует признать объективным и находящимся в зоне постоянного внимания законодателя положение о том, что интересы России (общества и государства) настоятельно требуют единства финансового права, определенности и ясности его содержания. Позитивное регу-

¹ В юридической науке высказано мнение о том, что разграничение публичного и частного права имеет значение в сфере материального права, но его воздействие, оказываемое на процессуальное право, нельзя преувеличивать. См.: *Сабо И.* Основы теории права. М.: Прогресс, 1974. С. 63.

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

лирование финансовых отношений предполагает наряду с запретами и принуждением должное их соотношение с иными регулятивными финансово-правовыми нормами, а также предполагает, что созданные нормы финансового права по своему содержанию должны вызывать понимание и признание со стороны большинства правоприменителей — субъектов финансового права.

Глава 2

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ВНУТРЕННЕГО СТРОЕНИЯ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

§ 1. ЗНАЧИМОСТЬ ФИНАНСОВОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРЕДПИСАНИЯ (НОРМЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА) КАК ОСНОВОПОЛАГАЮЩЕГО ЭЛЕМЕНТА СТРУКТУРЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Финансовая норма права, входящая в правовую общность — российскую правовую систему, — равно как и иные нормы права, обладает всем набором свойств, признаков, присущих общему правилу поведения людей, однако имеет особую сферу применения, которой является финансовая деятельность государства¹. В общей теории права норму права определяют в качестве исходящего от государства и охраняемого им общеобязательного правила поведения, которое предоставляет участникам общественного отношения данного вида юридические права и налагает на них юридические обязанности². Финансово-правовые нормы имеют общие и специальные (специфические) признаки³.

Общими признаками финансовой, как и любой правовой нормы, являются: государственно-властный характер; общеобязательность, т.е. это масштаб, образец, эталон поведения людей, их коллективов; нормативность; абстрактный, обобщенный характер; первичность,

¹ См.: Советское финансовое право: учебник / отв. ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкин. С. 42, 43; Финансовое право: учебник / отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд. С. 57–62 и др.

² См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. С. 286; *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть: учебник. С. 64; *Малько А.В., Нырклов В.В., Шундииков К.В.* Теория государства и права. С. 92; Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Первалов. С. 168–171; *Кашинина Т.В.* Структура права. С. 82–123; и др.

³ См.: Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Г.С. Гуревич. М.: Юрид. лит., 1985. С. 36–37 (автор главы — Г.С. Гуревич); Финансовое право: учебник. 2-е изд. / отв. ред. Н.И. Химичева. С. 53 (автор главы — Н.И. Химичева); *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть: учебник. С. 64–65; Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. С. 55–56; *Пилипенко А.А.* Указ. соч. С. 79–87; *Кучерявенко Н.П.* Понятие и структура налогово-правовой нормы // Финансовое право. 2004. № 2. С. 11–13; *Бех Г.В.* Правовая норма как регулятор финансовых отношений и ее особенности // Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России, Украины / под ред. Д.В. Винницкого. С. 112–119; и др.

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

так как норма — исходный элемент права как системы; норма — государственно-властное предписание; это широкое, многоплановое и в то же время конкретное по содержанию явление; воплощение единства формы и содержания в праве; формальная определенность¹.

Специализация права, как отмечал С.С. Алексеев, позволяет разграничивать два взаимосвязанных понятия: норму-предписание и логическую норму. Норма-предписание — это элементарное, логически завершенное государственно-властное нормативное веление (установление), непосредственно выраженное в тексте нормативного юридического акта. Логическая норма — выявленное логическим путем общее правило, которое воплощает органические связи между нормативными предписаниями и обладает полным набором свойств, раскрывающих их государственно-властную, регулятивную природу². Представляется, что приведенные положения наряду с теоретическим выводом имеют фундаментальное значение в законотворческой и правоприменительной деятельности.

На практике встречаются ситуации, когда законодатель, формируя финансово-правовую норму, основывается на предположении о достаточности «включения» в нее нормы-предписания без одновременного уяснения соответствующих органических связей между нормативными предписаниями и обеспечивающей их логической нормой. Отсюда нередки случаи «прерывистости» либо вообще невозможности одновременного применения норм права ввиду разнонаправленности их действия.

В литературе справедливо отмечается, что обеспечение единства и стабильности правового регулирования должно находиться в зоне постоянного и пристального внимания законодателя³. Одним из «агрегатов» механизма единства и стабильности правового регулирования является (наряду с иными рассмотренными юридической наукой и используемыми в законотворчестве и правоприменительной практике) согласованность норм⁴. С точки зрения упомянутых

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. С. 286–290; Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество. М.: Проспект, 2011. С. 28–37; Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. С. 168–171.

² См.: Алексеев С.С. Структура советского права. С. 81–83; Алексеев С.С. Общая теория права. С. 291–297.

³ См.: Маковский А.Л., Хохлов С.А. Вводный комментарий к Гражданскому кодексу // Гражданское законодательство России. М., 1996. С. 14.

⁴ См.: Кофман В.И. О согласованности правовых норм, регулирующих хозяйственные отношения // Вопросы совершенствования хозяйственного законодательства: межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1978. С. 38–48; Кучерявенко Н.П. К вопросу о согласованности норм, регулирующих финансовую деятельность // Финансовое право. 2004. № 1. С. 10–13.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

принципиальных установок целесообразно рассмотреть правовое регулирование института простого товарищества (совместной деятельности).

Гражданский кодекс РФ посвятил этому институту гл. 55 (ст. 1041–1054). В сжатом виде отметим, что Кодекс содержит определение договора простого товарищества (ст. 1041). Законом прямо установлено, что сторонами договора, заключаемого для осуществления предпринимательской деятельности, могут быть только индивидуальные предприниматели и (или) коммерческие организации. Дано определение вклада товарищей в общее дело, который может носить имущественный и неимущественный характер (ст. 1042 ГК РФ). Определены общее имущество товарищей, порядок ведения общих дел, включая общие расходы и убытки товарищей, распределение прибыли, выход отдельных участников из договора. Закон предусматривает возможность создания негласного товарищества, регулирует вопросы ответственности товарищей, прекращения договора простого товарищества¹. Смысл и содержание норм, содержащихся в гл. 55 ГК РФ, сопряжены с принципиальными положениями, в том числе о свободе договора, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, сориентированы на перспективу и предоставляют заинтересованным лицам простор для реализации в правовых рамках предпринимательских инициатив.

Потенциальные возможности использования простого товарищества (совместной деятельности) весьма значительны. Простое товарищество может выступить эффективным инструментом в инвестиционной деятельности, поскольку, минуя сложные юридические процедуры (государственную регистрацию юридического лица, постановку его на налоговый учет и т.д.), позволяет товарищам в оперативном порядке соединить свои финансово-имущественные, научно-технические, организационные, деловые, иные возможности и разработки для достижения предпринимательского эффекта.

Поскольку совместная деятельность регулируется наряду с нормами ГК РФ нормативными правовыми актами иных отраслей законодательства, постольку необходимо уяснить некоторые аспекты взаимодействия гражданско-правовых предписаний и предписаний налогового законодательства и законодательства о бухгалтерском учете, обеспечивающих, в частности, применение простого товарищества в предпринимательской сфере.

¹ В настоящей работе собственно институт простого товарищества (совместной деятельности) детально не рассматривается.

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

Налоговый кодекс РФ содержит ряд предписаний, напрямую касающихся деятельности простого товарищества (ст. 39, 146, 174¹, 180, 182, 250, 251, 271, 273, 278, 306, 346¹⁴, 346²⁶, 346³⁴, 374, 377). Кодексом (подп. 4, 6 п. 3 ст. 39) предусмотрено, что не признается реализацией товаров, работ или услуг:

1) передача имущества, если таковая носит инвестиционный характер (вклады по договору простого товарищества, т.е. по договору о совместной деятельности);

2) передача имущества в пределах первоначального взноса участнику договора простого товарищества (договора о совместной деятельности) или его правопреемнику в случае выдела его доли из имущества, находящегося в общей собственности участников договора, или раздела такого имущества.

Согласно закону перечисленные операции не являются объектом НДС.

Ведение общих дел товарищей по договору возможно тремя способами:

1) каждый товарищ вправе действовать от имени всех товарищей;
2) ведение общих дел осуществляется совместно всеми участниками;

3) ведение общих дел осуществляется отдельным, специально уполномоченным на то участником. Практика показывает, что обычно ведение общих дел по договору простого товарищества (совместной деятельности) (далее — ДПТСД или договор ПТСД) поручается одному из участников, полномочия которого устанавливаются всеми сторонами в заключенном договоре. Ведение общих дел по ДПТСД означает для уполномоченного участника возникновение обязанностей, предусмотренных законодательством о бухгалтерском учете и налоговым законодательством.

Установлены правила и порядок раскрытия в бухгалтерской отчетности коммерческих организаций информации об участии в совместной деятельности¹. Вклады (имущество), внесенные участниками ДПТСД, учитываются на отдельном балансе участника, которому поручено ведение общих дел. Поэтому дополнительно к синтетическим счетам бухгалтерского учета участник должен открыть специальные субсчета, на которых отражаются все операции по договору ПТСД. Следует учитывать, что показатели отдельного баланса не включаются в баланс участника, ведущего общие дела по ДПТСД.

¹ См.: Положение по бухгалтерскому учету «Информация об участии в совместной деятельности» ПБУ 20/03: приказ Минфина России от 24 ноября 2003 г. № 105н // БНА. 2004. № 8. С. 22.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

Это означает, что по окончании каждого отчетного периода участник должен формировать баланс по совместной деятельности и «собственный» баланс, связанный с выполнением своей обычной деятельности.

Установлено жесткое правило о том, что ведение общего учета операций, подлежащих обложению НДС, возлагается на участника ДПТСД, которым является российская организация, одновременно выступающая налогоплательщиком. Если в составе участников ДПТСД имеется российская организация, являющаяся единственным налоговым резидентом России, то ведение учета доходов и расходов простого товарищества для целей налогообложения должно осуществляться этой российской организацией независимо от того, на кого возложено ведение дел простого товарищества в соответствии с договором. Известно, что законодательство о налогах и сборах регулирует властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения. По сути, упомянутый круг налоговых отношений представляет собой предмет правового регулирования, имеющий известные пределы.

Вместе с тем с точки зрения практического применения законоположений, установленных гл. 55 ГК РФ, возникает множество вопросов. Если лица, руководствуясь положениями ст. 1041–1054 ГК РФ, заключили договор простого товарищества, то каково их (участников) правовое состояние в свете предписаний налогового законодательства? Является ли договор заключенным на условиях, отличных от установлений ст. 278 НК РФ? Допустимо ли в одной правовой системе нарушение положений одного закона при одновременном соблюдении предписаний другого закона? Можно ли проигнорировать предписания налогового закона, полагая, что НК РФ вышел за пределы установленного предмета регулирования, поскольку сконструировал поведенческую модель, находящуюся в плоскости частноправовых отношений? Обладает ли измеряемым и неизменяемым объемом принцип свободы договора, либо его возможно существенно изменить актом? Приведенный перечень вопросов не является исчерпывающим, однако достаточен для иллюстрации проблемы правоприменения.

В литературе подчеркивается, что утилитарное законодательство устанавливает связи и зависимости между юридическими явлениями зачастую даже вопреки законам логики; созданная таким образом

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

система права может утратить стройность и внутреннюю гармонию, однако позволяет добиться необходимых практических результатов. Другой вопрос — обоснованна ли эта искусственность, можно ли в конкретном случае достичь тех же результатов другим путем и каковы более отдаленные последствия подобного творчества? Не подлежит, однако, сомнению, что писаное право и его институты искусственны в гораздо большей степени, чем какая-либо иная социальная реальность, а потому до известных пределов, пока это не затрагивает других социальных норм (например, норм морали) и не нарушает функционирование системы в целом, допускают произвольное вмешательство в перестройку всей структуры¹.

В определенной мере подобная ситуация складывается при строительстве государством бюджетных отношений. Полагаем, однако, что «искусственность» регулирования в финансовых отношениях следует использовать с особой осторожностью, понимая его допустимость. Очевидно, что действующее финансовое законодательство является (и должно быть) сложным механизмом, поскольку так называемое «простое» финансовое законодательство несовершенно и не способно обеспечить надлежащее правовое регулирование общественных отношений. Вместе с тем действие сложного правового механизма предполагает отсутствие (по медицинской терминологии) «тромбов», препятствующих достижению ожидаемого финансово-правового результата.

«Одним из важнейших условий нормального функционирования правовой системы является согласованность различных нормативных предписаний. Требование согласованности правовых норм действительно выражает необходимый атрибут права, поскольку в них содержится информация, призванная определять выбор того или иного варианта поведения. Постулируется, что лицо обязано выполнять веление правовой нормы независимо от силы воздействия иных факторов. Если же среди этих факторов оказывается правовое предписание противоположного содержания, вследствие чего субъект вынужден решать вопрос, какой закон выполнить ценой нарушения другого закона, то норма права теряет свой основной, самый существенный отличительный признак — обязательность ее предписаний»².

¹ См.: Тузов Д.О. Конвалидация ничтожных сделок в российском гражданском праве // Вестник ВАС РФ. 2004. № 7. С. 146. Приведенное суждение, являясь результатом научного анализа, вместе с тем отражает определенную практику строительства законодательства в современный период и не может быть экстраполировано на право как таковое.

² Кофман В.И. О согласованности правовых норм, регулирующих хозяйственные отношения. С. 38.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

Практике известно, что соблюдение предписаний налогового законодательства обеспечивается деятельностью обладающих мощными контрольными, карательными и иными полномочиями органов (налоговых, таможенных, финансовых, внутренних дел и др.). Поэтому в конкретных ситуациях допустимо предположить, что лицо скорее сделает выбор в пользу соблюдения публично-правовых предписаний в ущерб предписаниям частноправового характера. Уяснение положений налогового законодательства, напрямую связанных с регулированием деятельности простого товарищества, показывает, что налогообложение по НДС, налогу на прибыль, акцизам, налогу на имущество и другим осуществляется в общем порядке. Некоторые виды специальных налоговых режимов вообще не подлежат применению, если определенная деятельность осуществляется в рамках договора простого товарищества¹.

Полагаем, что предпринимательская деятельность в рамках ДПТСД заметно отличается от иных правовых форм (поставки, купли-продажи, комиссии и др.). Участники ДПТСД, соединив имущество и усилия, например для получения нового или усовершенствованного изделия, осознают, что собственно предпринимательский эффект в виде прибыли от реализации планируемого к выпуску изделия возможен лишь по истечении определенного времени. Известно, что практически любая вещь (товар) обладает жизненным циклом (идея — научные исследования — конструкторская разработка — технологическое воплощение — процесс изготовления — реализация товара — эксплуатация изделия), измеряемым временным периодом. Поэтому участники договора ПТСД в процессе исполнения обязательств (наряду с упомянутыми дополнительными обязанностями) вынуждены в течение соответствующего времени осуществлять действия, связанные с затратами (финансовыми, организационными, иными). Их имущество находится в «замороженном» состоянии, извлечение прибыли носит отложенный характер и объективно ожидается в лучшем случае через 2–4 года, но исполнение договора требует совершения операций (действий), которые влекут для сторон возникновение не только денежных обязательств перед поставщиками, исполнителями, подрядчиками, иными лицами, но и обязанности по уплате налогов и других обязательных платежей.

Отсюда следует, что участники договора ПТСД, в отличие от иных субъектов предпринимательской деятельности, попадают в явно невыгодное положение (из-за произведенных затрат снижаются до-

¹ См. п. 2¹ ст. 346²⁶ НКРФ (гл. 26³ «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности»).

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

ходы, усиливаются риски и т.п.). Можно было бы ободрить участников тем, что в будущем (спустя 2—3 года) их затраты, усилия, риски будут возмещены извлеченной прибылью и соответствующими стимулирующими налоговыми инструментами (налоговыми каникулами и другими льготами). Однако предписания НК РФ не учитывают обстоятельств, возникающих перед участниками простого товарищества, и налоговый пресс работает в обычном режиме. Исходя из налоговой практики в рамках договора непосредственно простому товариществу невозможно воспользоваться институтом инвестиционного налогового кредита.

Изложенное показывает, что реальное использование института совместной деятельности существенно демотивировано при переходе из плоскости гражданско-правовых отношений в плоскость налоговых правоотношений. Отсюда становится понятным индифферентное отношение в предпринимательской среде к договору простого товарищества. Отметим, что появление нового гражданско-правового института «инвестиционное товарищество»¹, целью которого является привлечение инвестиций в экономику, сопровождалось системными изменениями и дополнениями финансового законодательства (ст. 21, 24¹, 39, 46, 47, 76, 77, 81, 88, 89, 93¹, 108, 118, 119, 119², 149, 170, 174¹, 208, 214⁵, 220², 270, 278², 283, 286, 377 НК РФ)². Содержание этих новелл позволяет предположить, что законодатель представлял эти «финансам», в отличие от «производства», «режим наибольшего благоприятствования», полагая, что приход финансов обеспечит решение и других задач, включая промышленное производство.

Финансово-правовые нормы могут содержаться не только в сугубо финансово-правовых актах (БК РФ, НК РФ и др.), но и в нормативных правовых актах других отраслей права. Установлено, что введение иностранными государствами сборов с российских перевозчиков, осуществляющих перевозки пассажиров и грузов на территориях таких государств, и (или) сборов, связанных с использованием автомобильных дорог, влечет введение на территории нашей страны аналогичных сборов для иностранных перевозчиков³. Пере-

¹ См.: Федеральный закон от 28 ноября 2011 г. № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе» // Российская газета. 2011. 7 дек.

² Федеральный закон от 28 ноября 2011 г. № 336-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „Об инвестиционном товариществе“» // Российская газета. 2011. 7 дек.

³ См. п. 2 ст. 45 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

чень иностранных государств, в отношении перевозчиков которых вводятся аналогичные сборы, и размер этих сборов устанавливаются Правительством РФ¹. Сбор с иностранных перевозчиков за использование автомобильных дорог России взимается с грузовых автотранспортных средств грузоподъемностью свыше 3,5 тонн, зарегистрированных на территории государств, предусмотренных актом Правительства РФ².

Размер установленного сбора зависит от продолжительности пребывания автотранспортного средства на территории России (один год — 120 тыс. руб.; один месяц — 10 тыс. руб., одна неделя — 2500 руб., одни сутки — 850 руб.). Сбор уплачивается представителем перевозчика (водителем автотранспортного средства) самостоятельно в банк (кредитную организацию) не позднее суток с момента въезда на территорию страны на основании уведомления установленной формы. Выпуск автотранспортных средств из страны осуществляется по факту предъявления должностному лицу (Федеральной службы по надзору в сфере транспорта документа (квитанции), подтверждающего уплату сбора за использование автомобильных дорог Российской Федерации).

В литературе практика включения финансовых норм в «непрофильные» законы (об образовании, инвалидах, охране окружающей среды и т.д.) подвергается сомнению из-за возникающих расхождений между этими нормами и нормами финансовых законов³.

Специфическими (специальными) признаками финансово-правовой нормы являются публичность, динамизм, императивность (обязывание), компетенционность и др.⁴ Некоторые финансово-правовые нормы имеют особый специальный признак, поскольку обладают дерогаторной функцией, заключающейся в возможности отмены или приостановления положений действующих законов, иных нормативных правовых актов, входящих и не входящих в от-

¹ Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 1007 «О сборе за проезд автотранспортных средств, зарегистрированных на территории иностранных государств, по автомобильным дорогам Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 14 янв.

² В перечень включены 29 государств (Австрия, Бельгия, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Туркменистан, Финляндия, Франция, Чехия, Швейцария, Швеция, Эстония).

³ См.: *Кондрат Е.Н.* Финансовая безопасность России в современном мире. С. 115.

⁴ См.: *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть: учебник. С. 64–69; *Пилипенко А.А.* Указ. соч. С. 82–84; Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. С. 55, 56; и др.

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

расль финансового права¹. Финансово-правовая реальность показывает, что указанный признак финансово-правовой нормы обычно используется без соответствующего правового основания. Представляется, что сама по себе дерогация должна была быть урегулирована, имея в виду основания, условия, порядок и сроки ее применения и использования. По сути дерогация в финансовом праве входит в состав общих институтов в качестве субинститута.

Следует отметить, что законодатель весной 2013 г. внес в бюджетное и налоговое законодательство дополнения, связанные с дерогацией². По смыслу и содержанию новелл, предусмотренных ч. 3 ст. 2 БК РФ и п. 7 ст. 1 НК РФ, нормы бюджетного и налогового законодательства не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих (приостанавливающих, отменяющих, признающих утратившими силу) другие законодательные акты или содержащих самостоятельный предмет правового регулирования.

Наука финансового права подразделяет финансово-правовые нормы на общие (Общая часть) и особенные (Особенная часть)³. В науке финансового права сложилось единое представление о структуре финансово-правовой нормы (гипотеза, диспозиция, санкция)⁴. Отмечается, что особенностью структуры финансово-правовой нормы является ее нетождественность статье финансово-правового акта, что предполагает размещение ее элементов в разных статьях одного нормативного правового акта либо в разных нормативных правовых актах⁵. Действительно, в финансово-правовой материи редко встре-

¹ См. ст. 2 Федерального закона от 13.12.2010 № 358-ФЗ «О внесении изменения в статью 31 Федерального закона „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“ и приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом „О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов“» (СЗ РФ. 2010. № 51 (ч. III). Ст. 6810); постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 712 «О приостановлении действия некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с Федеральным законом „О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов“» (Российская газета. 2012. 20 июля).

² Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2331.

³ См.: *Петрова Г.В.* Финансовое право: учебник. М.: Проспект, 2009. С. 14–16; *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть: учебник. С. 70–75.

⁴ См.: Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Г.С. Гуревич. С. 38–39 (автор главы — Г.С. Гуревич).

⁵ См.: *Пилипенко А.А.* Указ. соч. С. 87; *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть: учебник. С. 70.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

чаются нормы, содержащие всю триаду (гипотезу, диспозицию, санкцию). Зачастую нормы состоят из гипотезы и диспозиции (вместе или раздельно), а санкция ввиду ее непосредственной связи с государственным принуждением появляется в специализированной группе норм.

Вкладом в науку финансового права является проведение специального исследования, в котором определено финансово-правовое принуждение и проанализированы его основные черты¹. Безусловно то, что принуждение в праве является одним из объективных фундаментальных элементов, обеспечивающих функционирование как правовой системы в целом, так и ее частей (отраслей права). Как справедливо заявляет П.Г. Виноградов, нормы права приходится рассматривать не только с точки зрения судебного принуждения; в конечном счете их сила зависит от их признания². Полагаем, что в стране подавляющее количество субъектов финансового права являются законопослушными лицами, поэтому понимание и признание ими финансовой нормы права будет обладать мощным эффектом для успешности проводимой финансовой политики.

В современной юридической науке проведено исследование, посвященное специализированным нормам российского гражданского права. Предложена классификация норм на системообразующие (нормы-принципы и нормы-дефиниции), системоупрощающие (нормы-презупции и нормы-фикции), системосохраняющие (оперативно-распространительные и коллизионные нормы). Рассмотрен вопрос о существовании иных видов специализированных норм (норм-целей, норм-задач, норм-предложений, норм-знаков, норм-примечаний)³. С определенной корректировкой изложенная классификация может быть отнесена и к финансово-правовым нормам, имея в виду их общие признаки⁴.

Рассматривая налоговые нормы-фикции и нормы-презупции, В.Е. Кириллина отмечает, что презупция, как и фикция, представляет собой предположение о наличии или отсутствии факторов, основанных на вероятности. Их отличительным признаком является опровер-

¹ См.: *Саттарова Н.А.* Принуждение в финансовом праве. М., 2006. С. 72–75.

² См.: *Виноградов П.Г.* Очерки по теории права. Юридические нормы (цит. по: *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права: хрестоматия. М., 1998. С. 506).

³ См.: *Кузнецова О.А.* Специализированные нормы российского гражданского права: теоретические проблемы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 6, 14; *Москалькова Т.Н., Черников В.В.* Нормотворчество. С. 30–37.

⁴ См.: *Иванова В.Н.* Юридическая конструкция налога как фактор совершенствования налогового законодательства. С. 10.

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

жимость презумпции и неопровержимость фикции¹. Ряд исследователей полагают, что презумпция в налоговом праве представляет собой прямо или косвенно закрепленное в нормах налогового права вероятное признание наличия или отсутствия презюмируемого объекта (факта, события, правоотношения) при установленном наличии связанного с ним факта-основания². В литературе детально рассмотрены понятия, признаки, структура и классификации налогово-правовых норм³.

Н.М. Коркунов отмечал, что определительная, описательная, дозволительная форма статей закона не изменяет существа выражаемых ими юридических норм. Если в законодательном акте содержится статья, представляющаяся по форме своей определением, она в действительности, в практическом своем применении все-таки сводится к велению (должному правилу)⁴. Веление юридической нормы может быть или положительное, или отрицательное, или собственно веление, или запрет⁵. Каждая юридическая норма состоит из двух элементов: из определения условий применения правила и изложения самого правила. Первый элемент называется гипотезой или предположением; второй — диспозицией или распоряжением⁶.

Представляется, что при исследовании финансово-правовых норм нужно следовать разработанной в науке права общей классификации норм.

Юридические нормы делятся на регулятивные, специализированные, охранительные. Регулятивные нормы подразделяются на три вида:

- 1) обязывающие;
- 2) запрещающие (запреты — имплицитные и эксплицитные; информативные и элементарные; прямые и косвенные⁷);
- 3) управомочивающие.

¹ См.: *Кириллина В.Е.* Нормы-фикции Общей части налогового права: теория и практика // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов Общей части финансового права. М.: РАП, 2012. С. 249, 250.

² См.: *Демин А.В.* Презумптивные методы формирования налогово-правовых конструкций // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов Общей части финансового права. С. 208, 209.

³ См.: *Демин А.В.* Общая теория налогового-правовых отношений. М.: ИНФРА-М, 2013.

⁴ См.: *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. Объективная и субъективная стороны права (цит. по: *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права: хрестоматия. С. 521).

⁵ Там же. С. 524.

⁶ См.: *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. Объективная и субъективная стороны права. С. 525.

⁷ См.: *Рукавишникова И.В.* Актуальные вопросы определения метода финансового права // Очерки финансово-правовой науки. С. 108.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

Специализированные нормы включают пять основных разновидностей:

- 1) общие (общеакрепительные);
- 2) дефинитивные;
- 3) декларативные (нормы-принципы);
- 4) оперативные — предписания, направленные на отмену недействующих норм или на распространение действия данных норм на новый круг общественных отношений, в пролонгации норм на новый срок и др.;
- 5) коллизионные — предписания, указывающие на нормы (законы, правовую систему), которые должны быть применены в данном случае, т.е. регулирующие выбор между нормами.

Охранительные предписания регламентируют меры юридической ответственности и специфические государственно-принудительные меры защиты субъективных прав (обобщенно — санкции)¹.

По содержанию финансово-правовые нормы подразделяются на материальные и процессуальные².

В том или ином виде приведенной классификации юридических норм придерживается большинство специалистов по финансовому праву³.

Сама по себе классификация норм финансового права не только имеет теоретическое значение, но и выступает важным инструментом в законотворческом процессе и правоприменительной практике.

Существенная роль в вопросе становления и последующего применения нормы права принадлежит языку права⁴. Для нормативного правового текста, по мнению Н.А. Власенко, характерны: отсутствие экспрессивности (модальности); связанность и последователь-

¹ См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права: учебник. С. 314–320; *Малько А.В., Нырков В.В., Шундииков К.В.* Теория государства и права. С. 95; Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. С. 171–174.

² Детальному рассмотрению процессуальных норм бюджетного права посвящено исследование А.Г. Пауля. См.: *Пауль А.Г.* Процессуальные нормы бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. См. также: *Болтинова О.В.* Актуальные проблемы становления и развития процессуальных норм бюджетного права Российской Федерации. С. 370–387.

³ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. С. 59–66; *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть: учебник. С. 70–75; *Пилипенко А.А.* Указ. соч. С. 87–91; Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. С. 56–58; и др.

⁴ См.: *Власенко Н.А.* Язык права. Иркутск, 1997. С. 14. Автор пишет, что следует различать понятия «правовой язык» и «язык права». К первому относится весь словарный запас (арсенал) юриспруденции. Второй входит в лексикон нормативных правовых актов и актов официального толкования. См. также: *Москалькова Т.Н., Черников В.В.* Нормотворчество. С. 246–257.

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

ность (не допускаются лексическая и смысловая абсурдность, перескакивание и разрыв мыслей); точность и ясность; простота изложения; лаконичность и компактность; композиционность (графичность) построения; языковая стандартизованность и др.¹ Справедливо мнение о том, что если прежде «каждую норму выверяли, как она ложится в канву не только отдельного закона, но и отрасли права... сейчас этого нет. Каждый седьмой закон (федеральный) содержит серьезные ошибки. О юридической технике многие просто забыли, путают параграфы, части документа»².

В литературе справедливо отмечается, что специфика налогового законодательства, которое самым непосредственным образом ограничивает право собственности лица, требует, чтобы язык законов был точен и сводил к минимуму толкование нормы³.

Известны случаи, когда вопросы адекватного применения финансово-правовой нормы рассматривались Конституционным Судом РФ. Так, предметом рассмотрения Суда явилось положение, содержащееся в абз. 4 и 5 п. 10 ст. 89 НК РФ⁴. Проблема связана с правомочием вышестоящего налогового органа по осуществлению повторной налоговой проверки в порядке контроля за деятельностью нижестоящего налогового органа, проводившего первоначальную проверку налогоплательщика, применительно к случаям, когда в отношении решения, вынесенного по результатам первоначальной выездной налоговой проверки, имеется не отмененный в установленном процессуальным законом порядке судебный акт.

Конституционный Суд РФ прямо указал на недопустимость преодоления судебного решения посредством юрисдикционного акта административного органа и вынес следующее постановление. «Признать положение, содержащееся в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которому повторная выездная проверка налогоплательщика может проводиться вышестоящим налоговым органом в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего первоначальную

¹ См.: *Власенко Н.А.* Язык права. С. 14–33.

² *Ямианов Б.* Ошибки в законе // Российская газета. 2007. 7 дек.

³ См.: *Захарова Р.Ф.* Налоговое право // Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. С. 150.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.03.2009 № 5-П «По делу о проверке конституционности положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью „Варм“» // СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1770.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

выездную налоговую проверку, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 46 (часть 1), 57 и 118 (части 1 и 2), в той мере, в какой данное положение по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, не исключает возможности вынесения вышестоящим налоговым органом при проведении повторной выездной налоговой проверки решения, которое влечет изменение прав и обязанностей налогоплательщика, определенных не пересмотренным и не отмененным в установленном процессуальным законом порядке судебным актом, принятым по спору того же налогоплательщика и налогового органа, осуществлявшего первоначальную выездную налоговую проверку, и тем самым вступает в противоречие с ранее установленными судом фактическими обстоятельствами и имеющимися в деле доказательствами, подтвержденными данным судебным актом».

Это решение Конституционного Суда РФ существенно корректирует сложившуюся налоговую практику, имея в виду стремление сотрудников ФНС России к безусловному выполнению указаний начальства, даже если они не сопряжены с требованиями закона.

Очевидно, что ФНС России формирует значительный объем внутриведомственных правовых актов, предписаниями которых руководствуются налоговые органы и их должностные лица в повседневной деятельности. В ряде случаев предписания внутриведомственных правовых актов, касающиеся вопросов регулирования финансовых отношений, «вытесняют» предписания «вышестоящих» норм либо выполняют роль регулятора ввиду неопределенности соответствующего предписания закона или отсутствия такового вообще.

Известно, что поручение налогового органа на перечисление сумм налога в бюджетную систему направляется в банк, в котором открыты счета налогоплательщика (налогового агента) — организации или индивидуального предпринимателя, в течение одного месяца со дня принятия решения о взыскании и подлежит безусловному исполнению банком в очередности, установленной гражданским законодательством. На практике возникла формула, согласно которой НК РФ (по мнению Минфина России) не дает банкам права не исполнять инкассовое поручение налогового органа, даже если оно поступило за пределами установленного срока, т.е. позднее одного месяца со дня принятия решения о взыскании сумм налога в бюджетную систему России¹.

Практике известны разные ситуации, когда налоговые органы в целях изыскания средств в пользу бюджета совершают действия, не

¹ См.: Письмо Минфина России от 27 апреля 2009 г. № 03-02-07/1-202 // СПС «КонсультантПлюс».

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

отвечающие смыслу и (или) содержанию закона, но объяснимые с точки зрения решения основной ведомственной задачи — любой ценой обеспечить формирование доходной части бюджета. Поэтому пренебрегают предписанием закона. А если в законе прямо предписанная определенность отсутствует, тогда отпадают какие-либо сомнения утверждать, что действия налоговых органов не соответствуют закону.

Представляется, что в ситуации, по которой вынесено приведенное постановление Конституционного Суда РФ, правоприменителями (вышестоящим налоговым органом) не было учтено, что:

1) финансово-правовую норму (абз. 4 и 5 п. 10 ст. 89 НК РФ) следовало рассматривать в соответствии с тем общим правилом, которое воплощает органические связи между нормативными предписаниями и обладает полным набором свойств, раскрывающих их государственно-властную, регулятивную природу (логическая норма);

2) упомянутая финансово-правовая норма, являясь предписанием публичного права, могла быть применена (имеется в виду повторная выездная налоговая проверка по делу, по которому имеются вступившие в законную силу судебные акты), если бы в ней содержалось прямое, четко определенное правило поведения.

Возвращаясь к специфическим (специальным) признакам финансово-правовой нормы, отметим, что наряду с названными основным специфическим признаком является непосредственная или опосредованная направленность нормы на финансы и (или) государственные финансы. Именно они (финансы и государственные финансы), обладая неким «магнетическим» свойством, способствуют конструированию особых экономических отношений, которые обеспечивают финансовым нормам специальное содержание и центростремительность, независимые от воли законодателя.

Полагаем, что экономические отношения, охватываемые предметом финансового права как «особой формы» регулирования, представляют собой большую группу производственных отношений, связанных со сферой финансов, а также финансовой деятельностью государства и функционированием его собственности — государственных финансов, т.е. финансовых и имущественно-вертикальных отношений. Справедливым представляется вывод, что «...от всесторонности регулирования нормами финансового права зависит... успешность осуществления финансовой политики»¹.

Финансово-правовая реальность показывает значимость качества содержания финансово-правовой нормы. Так, при создании нового

¹ Цыткин С.Д. Указ. соч. С. 21.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

оборудования (новой техники) уровень эффективности его работы на 70% зависит от уровня и качества подготовки и профессионализма конструкторов, на 20% — от результатов работы изготовителей и на 10% — от уровня и качества деятельности эксплуатанта. С известной степенью допустимости сказанное относимо и к делу строительства финансово-правовых норм. Качество содержания формулируемого нормативного предписания в значительной мере закладывается на подготовительной стадии, предшествующей процессу его рассмотрения и принятия законодателем. В процессе правоприменения дефекты и недостатки нормы невозможно преодолеть, в частности и потому, что предписания финансово-правовой нормы не подлежат толкованию, тем более расширительному толкованию обязанными субъектами. Однако правоприменительная практика нередко показывает ситуации обратного порядка.

Так, если налогоплательщик своевременно не уплатил суммы, предусмотренные требованием об уплате налога, направленным ему налоговым органом, то последний выносит решение о взыскании, принимаемое после (но не позднее двух месяцев) истечения срока, установленного в требовании об уплате налога. Решение, принятое после истечения указанного срока, считается недействительным и исполнению не подлежит. Однако налоговый орган может обратиться в суд с иском о взыскании с налогоплательщика причитающейся к уплате суммы налога. Заявление может быть подано в суд в течение шести месяцев после окончания срока исполнения требования. Если на банковских счетах налогоплательщика отсутствуют средства для погашения недоимки, пеней и штрафов, то закон предоставляет налоговым органам право взыскания налога за счет имущества должника. Решение о взыскании налога за счет имущества должно быть принято в течение одного года после окончания срока исполнения требования об уплате налога. По общему правилу требование об уплате налога должно быть направлено налогоплательщику не позднее трех месяцев со дня выявления недоимки.

Организация (налогоплательщик) обратилась в арбитражный суд с заявлением об отмене решения налогового органа о взыскании пеней за счет имущества ввиду нарушения установленного порядка и сроков принудительного взыскания. Арбитражные суды (первой, апелляционной, кассационной инстанций) сделали вывод, что при пропуске двухмесячного срока налоговый орган не лишается права принудительного взыскания задолженности, если им не пропущен общий пресекательный срок (один год) для взыскания задолженности за счет имущества и у налогоплательщика отсутствовали денежные средства на банковских счетах (или их было недостаточно).

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

Такое толкование упомянутых предписаний НК РФ Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ признал ошибочным. Он указал, что положения п. 3 ст. 46 НК РФ обязывают налоговые органы, в случае пропуска срока выставления решения о взыскании пеней за счет денежных средств налогоплательщика обратиться с иском об их взыскании в суд. В конкретной ситуации у налогового органа отсутствовало право на взыскание пеней за счет имущества организации, предусмотренное п. 1 ст. 47 НК РФ¹. Изложенное иллюстрирует значение и роль содержания и определенности финансово-правовой нормы как регулятора экономических отношений.

Заметим, что в современный период присутствует тенденция к созданию финансово-правовых норм весьма объемными в целях максимальной детализации их содержания. Так, Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» включает ст. 5 «Особенности администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2011 году», состоящую из 12 частей². Часть 7 ст. 5 упомянутого Закона содержит следующие финансово-правовые предписания:

«7. Средства от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, и получателей средств федерального бюджета, находящихся в их ведении, от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти при осуществлении военно-технического сотрудничества, от реализации в установленном порядке земельных участков, предоставленных для нужд обороны и безопасности, а также средства от оказания услуг (выполнения работ) на основании договоров гражданско-правового характера, заключаемых в случаях, предусмотренных законодательными и иными правовыми актами Российской Федерации, подлежат зачислению на лицевые счета получателя бюджетных средств, открытые в установленном порядке в территориальных органах Федерального казначейства указанным федеральным органам исполнительной власти и находящимся в их ведении получателям средств федерального бюджета, и учитываются как средства, полученные от приносящей доход деятельности. Указанные средства после уплаты налогов, сборов и иных

¹ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 июля 2009 г. № 2599/09 // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

² СЗ РФ. 2010. № 51 (ч. I). Ст. 6809.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

обязательных платежей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и возмещения расходов по оформлению правоустанавливающих документов на высвобождаемое недвижимое военное имущество и земельные участки, предоставленные для нужд обороны и безопасности, затрат, связанных с реализацией высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества, с подготовкой и поставкой на экспорт продукции военного назначения и оказанием услуг при осуществлении военно-технического сотрудничества, с осуществлением мероприятий по оценке их стоимости, а также после возмещения затрат, связанных с оказанием услуг (выполнением работ) на основании договоров гражданско-правового характера, заключаемых в случаях, предусмотренных законодательными и иными правовыми актами Российской Федерации, подлежат перечислению указанными в настоящей части получателями средств федерального бюджета на лицевые счета получателя бюджетных средств, открытые в установленном порядке в территориальных органах Федерального казначейства федеральным органам исполнительной власти, в ведении которых они находятся, и учитываются как средства, полученные от приносящей доход деятельности, для последующего перечисления ими указанных средств в доход федерального бюджета».

Очевидно что в приведенном тексте элементы структуры финансовой нормы, т.е. ее гипотеза и диспозиция по известной формуле «если.., то...», весьма сложны для восприятия и понимания. Установление элементов структуры нормы предполагает применение финансово-правовых предписаний при условии соблюдения положений иных норм, включая нормы других отраслей действующего законодательства. Из содержания финансово-правовой нормы явствует воля собственника (государства), сущность публичного правоустановления, поскольку веление исходит из одного и единого центра (регулятора), и прослеживается взаимосвязь с государственными финансами. Изложенное также свидетельствует о том, что в ряде случаев финансово-правовая норма имеет особый, специфичный порядок применения, отличающий ее от иных норм права.

Забегаая вперед, подчеркнем, что указанный порядок свойствен большой группе финансовых норм, имея в виду налоговое право как подотрасль финансового права, поскольку в большинстве ситуаций возникновению налогового обязательства предшествуют получение дохода, осуществление операции, сориентированной на извлечение прибыли. При этом следует учитывать ряд обстоятельств, исходящих из природы, в частности, налоговых правоотношений, что уже отмечалось в юридической литературе. Ю.А. Крохина пишет, что прину-

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

дительный характер изъятия части дохода как особенность налогового права вызывает противодействие налогоплательщиков, выражающееся в уклонении от уплаты налогов¹. Указанный вывод в определенной мере отражает действительность, но не является безусловным. Для подавляющего большинства налогоплательщиков упомянутая особенность действует как «желаемое», а не как «действительное» при условии, если налоговый пресс не является несоразмерно обременительным. Очевидной представляется нацеленность финансово-правовой нормы на конструирование поведенческой модели, обуславливающей совершение обязанным лицом (например, налогоплательщиком) действий, предписанных нормой, но не действий по «уходу» от ее соблюдения.

Полагаем, что финансово-правовых норм, влекущих тотальное «противодействие» адресатов, вообще не должно быть. Под адресатами подразумеваются законопослушные субъекты финансового права. Однако в случае появления такой нормы ее судьба должна решаться законодателем в оперативном порядке. Если финансово-правовая норма не достигает цели ввиду несоразмерности установленных требований (финансовых), несоответствия общеправовым принципам и других существенных, принципиальных оснований, то она должна быть изменена, дополнена или отменена (аннулирована). Подобные сигналы законодателя обязанным лицам позитивно влияют на понимание последними финансово-правовой материи.

В литературе встречаются суждения, не учитывающие природу финансово-правовой нормы, в том числе в ситуации, когда право (правомочие) властного лица является одновременно его обязанностью. Так, рассматривая налоговое администрирование в качестве института налогового права, Д.Е. Фадеев отмечает, что в налоговом законодательстве «отсутствуют правовые нормы, которые могли бы заставить сотрудников налоговых органов исполнять Налоговый кодекс. В частности, отсутствуют нормы, обеспечивающие соблюдение налоговыми органами сроков проверки и сроков вынесения решения по ним»². Между тем отсутствие названных норм не отменяет обязанности налоговых органов и их должностных лиц по безусловному исполнению норм НК РФ, являющихся, как и большинство норм финансового права, императивными велениями.

¹ См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. М., 2004. С. 248.

² Фадеев Д.Е. Налоговое администрирование как институт налогового права // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов Общей части финансового права. С. 226.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

Излагаемые положения догмы права, касающиеся структуры нормы, лишь при «первом приближении» носят общеизвестный характер. Практика свидетельствует о том, что нередко правоприменители пытаются противопоставить нормы финансового (публичного) права нормам гражданского (частного) права либо исходят из того обстоятельства, что нормы публичного права обладают приоритетом перед нормами частного права или нормы частного права не могут применяться как противоречащие публичному праву¹. Между тем само по себе в работе единого правового организма, каковым является система российского права, подобного быть не должно.

Сложности в понимании и применении финансово-правовых норм возникают и в судебной-арбитражной практике. Так, в Арбитражный суд Курганской области обратилось открытое акционерное общество (далее — ОАО, общество) с заявлением о признании недействительным решения Инспекции Федеральной налоговой службы по г. Кургану (далее — налоговый орган, инспекция) о доначислении НДС и применении налоговой ответственности, предусмотренной п. 1 ст. 122 НК РФ за неуплату налога в бюджет. Доначисление налога связано с отказом инспекции в признании права ОАО на применение налоговой ставки 0% при реализации товара, вывезенного в таможенном режиме экспорта, на выявленную сумму, поскольку экспортная выручка в части выявленной суммы на банковский счет ОАО не поступила, а документы, подтверждающие обоснованность незачисления валютной выручки в этой сумме на территории России в составе документов, предусмотренных ст. 165 НК РФ, налогоплательщиком не представлены.

Обращаясь в арбитражный суд, налогоплательщик пояснил, что спорная сумма является неустойкой за срыв им сроков поставки, удержана из суммы экспортного контракта путем зачета взаимных требований, оформленного сторонами контракта. Суд первой инстанции отказал ОАО в удовлетворении заявленных требований, мотивируя тем, что документы, подтверждающие обоснованность удержания спорной суммы иностранным контрагентом из валютной выручки, причитающейся ОАО по контракту, не являются документами, подтверждающими право налогоплательщика на недозачисление валютной выручки на территории России.

Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд своим постановлением решение суда первой инстанции отменил и заявленные требования ОАО удовлетворил. Апелляционная инстанция исходила

¹ См.: Пиксин Н., Оксюк Т. Правовые проблемы нового порядка репатриации и продажи валютной выручки // *Хозяйство и право*. 2005. № 6. С. 60.

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

из того, что положения подп. 2 п. 1 ст. 165 НК РФ не содержат конкретного перечня условий, при которых налогоплательщику валютная выручка может быть не зачислена на банковский счет в целях налогообложения. В силу п. 7 ст. 3 НК РФ данное обстоятельство должно быть истолковано в пользу налогоплательщика.

Инспекция в кассационной жалобе ссылалась на неправильное применение судом норм, предусмотренных подп. 2 п. 1 ст. 165 НК РФ и ст. 19 Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», и просила постановление апелляционной инстанции отменить. По мнению инспекции, неустойка (штраф) является обеспечительной мерой исполнения обязательств по договору и поэтому не может быть зачтена в счет исполнения основного встречного обязательства. Суд кассационной инстанции указал, что перечень случаев, по которым резиденты вправе не зачислять на свои банковские счета иностранную валюту, предусмотренный п. 2 ст. 19 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», является исчерпывающим. В законе отсутствует разрешение на нечисление денежных средств, причитающихся за переданные нерезиденту товары, в связи с уплатой неустоек до исполнения обязанности по зачислению всей причитающейся за вывезенный с территории РФ товар валютной выручки, а равно на допущение участником внешнеэкономической деятельности ситуации, когда нерезидент вправе самостоятельно в беспорядочном порядке удерживать какие-либо суммы из валютной выручки, подлежащей поступлению в Россию. Суд полагает, что прямая ссылка в законе (подп. 2 п. 1 ст. 165 НК РФ) на порядок нечисления валютной выручки от реализации товаров (работ, услуг) на территории РФ, предусмотренной валютным законодательством, не дает основания для вывода о наличии в норме подп. 2 п. 1 ст. 165 НК РФ неясности, влекущей необходимость толкования указанной нормы в пользу налогоплательщика в силу п. 7 ст. 3 НК РФ.

Учитывая, что налоговый орган не принимал решение об отказе в возмещении НДС из бюджета и судом первой инстанции не исследован вопрос о правомерности исчисления налоговым органом суммы НДС, несмотря на правильность вывода суда о неподтверждении ОАО обоснованности применения налоговой ставки 0% при реализации товара, вывезенного за пределы таможенной территории России на экспорт, кассационная инстанция отменила судебные акты и направила дело на новое рассмотрение¹.

¹ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 14 апреля 2010 г. № Ф09-2325/10-С2 по делу № А34-3735/2009.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

Истец обратился с заявлением в Высший Арбитражный Суд РФ (далее — ВАС РФ) о пересмотре в порядке надзора постановления Федерального арбитражного суда (далее — ФАС) Уральского округа от 14 апреля 2010 г. по делу № А34-3735/2009. ВАС РФ, рассмотрев заявление ОАО, его доводы и судебные акты, вынес определение от 12 июля 2010 г., которым отказал в передаче указанного дела Президиуму ВАС для пересмотра в порядке надзора постановления ФАС Уральского округа¹. В определении ВАС РФ указал, что прекращение обязательства по оплате поставленного товара зачетом встречного требования к поставщику по оплате неустойки за просрочку поставки товара не предусмотрено п. 2 ст. 19 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» в качестве общего основания, при наличии которого допускается незачисление валютной выручки. Требования подп. 2 п. 1 ст. 165 НК РФ о подтверждении фактического поступления валютной выручки или оснований, при которых в силу положений валютного законодательства допускается ее незачисление на счет налогоплательщика в российском банке, направлено в том числе на обеспечение реализации предписаний валютного закона о репатриации резидентами, осуществляющими внешнеторговую деятельность, иностранной и российской валюты, причитающейся за переданные нерезидентам товары. В этом определении ВАС РФ привел положения, сформулированные в решении Конституционного Суда РФ². Арбитражный суд Курганской области определением от 26 июля 2010 г. производство по делу № А34-3735/2009 прекратил ввиду представления заявителем (ОАО) письменного отказа от своих требований. Отметим, что сумма доначисления НДС составляла менее 100 000 руб., т.е. для хозяйствующего субъекта была незначительной.

Изложенные судебные акты по конкретному делу могут послужить формированию правоприменительной практики, не отвечающей содержанию и смыслу современного российского права. Во-первых, в рассмотренной ситуации налицо «столкновение» между публичным правом (финансовым правом) и частным правом (гражданским правом) единой правовой системы, которого не должно быть. Во-вторых,

¹ См.: Определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ № ВАС-8413/10 от 12 июля 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.arbitr.ru>.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 2009 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца пятого подпункта 2 пункта 1 статьи 165 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 128.

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

приоритет в «столкновении» отдан предписаниям публичного (финансового) права.

Очевидно, что нормы финансового права (как и другой отрасли права) объективно нацелены на обязывания, дозволения или запреты. Финансово-правовая норма как веление имеет начало и пределы своего воздействия, т.е. сферу применения. Полагаем, что участники внешнеэкономической сделки имели право использовать предусмотренные правовые формы, в частности зачет взаимных требований, надлежащим образом оформив его, а у налогового органа возникла обязанность принять это обстоятельство или отклонить его с мотивированной аргументацией. Арбитражные суды всех инстанций должны были удовлетворить заявление ОАО, поскольку оно отвечало предписаниям гражданского и финансового права.

Представляется, что если бы ОАО не удовлетворило требования иностранного партнера в добровольном порядке, то он мог прибегнуть к судебному рассмотрению очевидной ситуации. Надо полагать, что суд бы удовлетворил обоснованные требования инофирмы. Стало быть, ОАО в любом случае лишалось части валютной выручки. Полагаем, что ОАО поступило разумно, согласившись на минимизацию потерь путем зачета взаимных требований. Иначе затраты ОАО существенно увеличились, а валютная выручка уменьшилась на сумму большую, чем сумма, оформленная зачетом.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы:

во-первых, финансово-правовая норма связана со сферой финансов и государственных финансов, которые и предопределяют пределы ее регулирования;

во-вторых, норма финансового права обладает полным набором общих признаков, присущих правовой норме;

в-третьих, финансово-правовая норма обладает специальными признаками (публичностью, императивностью, дерогаторностью, связью с финансами и др.);

в-четвертых, финансово-правовая норма, в отличие от норм иных отраслей права, имеет особенность, вызванную длительностью временного периода между моментом ее вступления в действие и результатами ее применения и понимания правоприменителями.

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 реали-

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

зации 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 др.) 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, а также 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.

§ 2. ПОНИМАНИЕ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА КАК ОСНОВНОГО РЕГУЛЯТИВНОГО ЭЛЕМЕНТА СТРУКТУРЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Представляется совершенно очевидным, что право и его отрасли были бы не способны выполнять ожидаемую роль регулятора, если бы нормы права находились в хаотическом, беспорядочном состоянии. Выше отмечалось, что нормы права по содержанию, структуре и другим основаниям классифицируются по видам, формируются в группы, создавая стройный, логический сложный организм (многоуровневую сложную структуру). Поэтому остановимся на рассмотрении следующего уровня структуры финансового права, каковым является правовой институт, представляющий собой некую группировку норм права.

В.М. Хвостов писал, что «совокупность юридических норм, которые относятся к известному абстрактному юридическому отношению или к нескольким отношениям, тесно связанным между собою, и притом совокупность этих норм, мыслимое как одно целое, называется юридическим институтом»¹. С.А. Муромцев полагал, что правовым институтом является совокупность однородных прав (отно-

¹ *Хвостов В.М.* Общая теория права. Элементарный очерк. С. 122.

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

шений, норм)¹. Е.А. Ровинский считал, что критерием относимости того или иного института к предмету финансового права является его направленность на формирование государственных денежных фондов².

Исследуя проблему понятия правового института, В.С. Якушев отмечал, что имеющиеся в советской литературе определения дают основания сделать два общих вывода: правовой институт — это известная совокупность норм, призванная регулировать определенную группу общественных отношений в рамках данной отрасли права; институт — это составная часть, структурное подразделение отрасли права³. Он также указывал, что материальным признаком правового института является наличие относительно самостоятельного по своему содержанию и последствиям экономического или не имеющего экономического содержания общественного отношения. Юридическим признаком правового института выступает такая совокупность норм, которая опирается на норму (нормы) закона, закрепляющую основное отношение (определяющую его участников, содержание, предмет, результат и др.). Правовой институт, по его мнению, это основанная на законе совокупность норм, призванных регулировать в рамках предмета данной отрасли права определенное, обладающее относительной самостоятельностью общественное отношение, а также связанные с ним производственные отношения⁴.

М.И. Пискотин писал, что понятие «правовой институт» обозначает «совокупность правоотношений, очерчивающих собой определенное законное типизированное правоотношение (договор аренды, институт купли-продажи), так и иные разделы отраслей права (избирательное право, бюджетное право, налоговое право и т.д.)»⁵. С.С. Алексеев указывал, что главная функция правового института состоит в том, чтобы в пределах своего участка общественных отношений данного вида или рода обеспечить цельное, относительно законченное регулирование⁶. С точки зрения регулятивных свойств каждый правовой институт обеспечивает самостоятельное

¹ См.: *Муромцев С.А.* Определение и основное разделение права. С. 140, 141.

² См.: *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. С. 64.

³ См.: *Якушев В.С.* О понятии правового института // *Избранные труды по гражданскому и хозяйственному праву.* Екатеринбург, 2007. С. 235.

⁴ Там же. С. 241.

⁵ *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. Основные проблемы. М.: Юрид. лит., 1971. С. 49.

⁶ См.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. С. 120.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

регулятивное воздействие на определенный участок отношений¹. С.Д. Цыпкин полагал, что нормы права, регулирующие однородную группу финансовых отношений, в своей совокупности составляют определенный финансово-правовой институт. Финансово-правовой институт отличается от всей отрасли финансового права главным образом объемом предмета правового регулирования².

В литературе отмечается, что институт — это упорядоченная совокупность юридических норм, регулирующих определенный вид (группу) общественных отношений. Субинститутом как составной частью института регулируется конкретная разновидность общественных отношений, находящихся в рамках определенного института³. Ряд ученых справедливо указывают, что институализация, т.е. появление относительно стабильных, однородных комплексов, регулирующих отношения определенного типа или вида, — верный признак зрелости отрасли права. Финансово-правовые институты производны от элементов финансовой системы⁴.

Надо полагать, что институт финансового права, обладая общими признаками, присущими институтам права вообще, имеет известную специфику, обусловленную в конечном счете государственными финансами. Вместе с тем в рамках общего финансово-правового поля институт финансового права обладает определенной автономностью, если говорить об относительной завершенности искомого правового результата. Сам по себе институт как специальное подразделение права позволяет уяснить предпосылки и содержание поведенческой модели субъектов, порядок и последовательность реализации предписаний, прав и обязанностей и соответствующий правовой результат. Финансово-правовой институт обладает тем же набором признаков, что и любой институт иной отрасли права, и отличен от последнего прежде всего предметом, включающим отношения, связанные с государственными финансами и финансовой деятельностью государства. Правовая реальность показывает, что институт финансового права вовне (в нормативных правовых актах) обособляется от других совокупностей норм права. Так, в НК РФ институт «Изменение срока уплаты налога и сбора, а также пени» входит в гл. 9, состоящую из ст. 61—68; институт «Налог на прибыль организаций» включен в гл. 25, охватывающую ст. 246—333.

¹ См.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. С. 121; *Барциц И.Н., Петрова Г.В.* Указ. соч. С. 216.

² См.: *Цыпкин С.Д.* Указ. соч. С. 22, 23.

³ См.: *Малько А.В., Нырков В.В., Шундииков К.В.* Теория государства и права. С. 180.

⁴ См.: *Запольский С.В.* Теория финансового права. Научные очерки. С. 298.

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

Примерно аналогичная ситуация сложилась и в другой подотрасли финансового права — праве бюджетном, поскольку имеется кодифицированный акт — БК РФ. Контрастирует с указанными подотраслями эмиссионно-денежное право как подотрасль финансового права, в которой институализация присутствует, но в сложно определяемом состоянии.

Обратимся к институту «Изменение срока уплаты налога и сбора, а также пени». В силу закона (ст. 61–68 НК РФ) изменением срока уплаты налога и сбора признается перенос установленного срока уплаты налога и сбора на более поздний период, который может быть осуществлен в следующих формах: отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита. На последнем субинституте остановимся подробнее.

Инвестиционным налоговым кредитом является установленная форма изменения срока уплаты налога (налогов), предусматривающая при наличии одного или нескольких указанных законом оснований предоставление налогоплательщику в течение определенного срока и в определенных пределах субъективного права по уменьшению действующих налоговых платежей с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов¹. С позиции Минфина России инвестиционный налоговый кредит представляет собой форму бюджетного участия (кредитования) в отдельных приоритетных, по мнению государства, инвестиционных программах организации и этим принципиально отличается от отсрочки, рассрочки, которые предоставляются для поддержания налогоплательщиков, оказавшихся в сложной экономической ситуации².

Основные параметры правового регулирования отношений, связанных с инвестиционным налоговым кредитом (ИНК), установлены НК РФ в ст. 66 «Инвестиционный налоговый кредит», ст. 67 «Порядок и условия предоставления инвестиционного налогового кредита», ст. 68 «Прекращение действия отсрочки, рассрочки или инвестиционного налогового кредита». ИНК предоставляется по налогу на прибыль организаций, налогу на имущество, транспортному, земельному налогам. Для реального применения ИНК недостаточно наличия предписаний, содержащихся в указанных статьях НК РФ. Уяснению полного и завершенного урегулирования рас-

¹ Подробнее см.: Пиликин Г.Г., Чернухин А.А. Инвестиционный налоговый кредит в предпринимательской деятельности. Екатеринбург: Институт частного права, 2007. В законе (п. 1 ст. 66 НК РФ) приведено определение ИНК.

² См.: Письмо Минфина России от 22 апреля 2002 г. № 04-01-10/2-40 «По вопросу правовой природы инвестиционного налогового кредита» // Бухучет на автотранспортных предприятиях. 2002. № 8.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

смастриваемых отношений предшествует использование предписаний других нормативных правовых актов различной иерархии (более 20 документов).

По смыслу закона ИНК является специальной льготой и может быть предоставлен, если наряду с соблюдением общих условий налогоплательщик при наличии соответствующих оснований соблюдает конкретные условия. Особенности ИНК как специальной льготы¹ заключаются в том, что этот кредит предоставляется:

1) юридическому лицу — коммерческой организации, имеющей необходимые юридические реквизиты (государственная регистрация и внесение в Единый государственный реестр юридических лиц — ЕГРЮЛ, состоящей на налоговом учете (ИНН — идентификационный номер налогоплательщика и КПП — код постановки на налоговый учет), обладающей кодами статистики, банковскими счетами и др.);

2) в установленном порядке;

3) по основаниям и в размере, определяемым законом;

4) на длительный срок — от одного года до пяти лет либо до десяти лет;

5) по налогам, не являющимся косвенными.

До 2006 г. фактическое применение ИНК было возможным, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий период устанавливался лимит (в абсолютном размере) предоставления налоговых кредитов, отсрочек, рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей. Лимит составлял десятитысячные доли процента от размера доходной части бюджета и практически не выполнял роли инструмента финансовой политики с точки зрения стимулирования модернизации активной части основных производственных фондов организациями промышленности.

Предоставление ИНК обусловлено основаниями, предусмотренными ст. 67 НК РФ, и условиями, вытекающими из предписаний иных правовых актов, включая нормативные правовые акты других отраслей права (гражданского, административного). Основаниями предоставления ИНК являются:

1) проведение организацией научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ либо технического перевооружения соб-

¹ В литературе справедливо отмечается, что несмотря на то, что ИНК относится к гл. 9 НК РФ, он кардинально отличается от понятий отсрочки и рассрочки по уплате налогов и сборов (см.: *Анищенко А.В.* Возможность использования инвестиционного налогового кредита как средства самофинансирования субъектов малого и среднего бизнеса // *Налоговая политика и пути выхода из кризиса / под науч. рук. В.Б. Исакова, Д.Г. Черника, И.И. Кучерова.* М.: ТПП РФ, 2009. С. 217).

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

ственного производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами и (или) повышения энергетической эффективности производства товаров, выполнения работ, оказания услуг;

2) осуществление организацией внедренческой или инновационной деятельности, в том числе создание новых или совершенствование применяемых технологий, создание новых видов сырья или материалов;

3) выполнение организацией особо важного заказа по социально-экономическому развитию региона или предоставление ею особо важных услуг населению;

4) выполнение организацией государственного оборонного заказа;

5) осуществление организацией инвестиций в создание объектов, имеющих наивысший класс энергетической эффективности, в том числе многоквартирных домов, и (или) относящихся к возобновляемым источникам энергии, и (или) относящихся к объектам по производству тепловой энергии, имеющим коэффициент полезного действия более чем 57%, и (или) иных объектов, технологий, имеющих высокую энергетическую эффективность, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством РФ¹;

б) включение организации в реестр резидентов зоны территориального развития в соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»².

Обратимся к основанию под первым номером. Сразу возникает вопрос: что следует понимать под проведением научно-исследовательских и (или) опытно-конструкторских работ (НИОКР)? Обычно коммерческой организации (по старой терминологии — промышленному предприятию), даже весьма крупной, нереально осуществить полномасштабные НИОКР самостоятельно, поскольку эту работу могут выполнять люди, обладающие специальными знаниями и опытом работы, состоящие в штате научных (специализированных) организаций. Поэтому налогоплательщик оформит договор на НИОКР со специализированной организацией (научной, проектной,

¹ См. ст. 34 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 27 нояб.

² Российская газета. 2011. 9 дек.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

конструкторской и т.п.). Является ли факт заключения или даже исполнения указанного договора основанием, дающим налогоплательщику право притязать на предоставление ИНК? Прямого ответа на этот вопрос закон не дает.

Между тем обращение к предписаниям иных правовых актов, связанных с регулированием исследуемого субинститута¹, показывает, что формирование установленного пакета документов², необходимого для предоставления ИНК, предполагает проведение НИОКР и получение определенных результатов, которые отражаются в весьма объемном документе, именуемом бизнес-планом инвестиционного проекта. Этот бизнес-план подготавливается по форме, установленной упомянутым постановлением Правительства РФ, и включает семь разделов и 10 таблиц, что может составлять в количественном измерении тысячи страниц текста, таблиц, схем и т.д.

При этом формирование бизнес-плана инвестиционного проекта невозможно «с чистого листа», поскольку наряду с НИОКР требуется проведение иных работ по различным направлениям (в частности, исследование объема спроса, потребности в инвестициях; определение ожидаемой доли организации в производстве товара (товаров) в регионе и в России, установление потенциальных конкурентов и фактов появления аналогов планируемого товара за последние три года; формулирование технической подготовки производства, включая состав основного оборудования, перечень поставщиков (изготовителей) сырья, материалов, комплектующих изделий и ориентировочные цены, численность работающих и фонд оплаты труда, себестоимость единицы товара, общую стоимость инвестиционного проекта; обеспечение экологической и технической безопасности).

Необходимо также указать уровень спроса на внешнем и внутреннем рынках, свое финансовое положение, сведения о поддержке проекта местной администрацией, приложить согласие коммерческих банков на предоставление средств, а также осуществить проектно-изыскательские и проектно-строительные работы, получить раз-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 22 ноября 1997 г. № 1470 «Об утверждении Порядка предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации и Положения об оценке эффективности инвестиционных проектов при реализации на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 345.

² См.: Приказ ФНС России от 16.12.2016 № ММВ-7-8/683@ «Об утверждении Порядка изменения срока уплаты налога, сбора, страховых взносов, а также пени и штрафа налоговыми органами». URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

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

решительные документы в установленном порядке. Указанный перечень требований не является исчерпывающим.

Изложенное показывает, что первое основание предоставления ИНК нуждается в корректировке. Это основание связано с осуществлением работ по созданию, совершенствованию (модернизации), реконструкции или техническому перевооружению производства (основных фондов). Само по себе создание рабочих мест вообще и для инвалидов в частности целесообразно оформить в качестве самостоятельного основания в ст. 67 НК РФ с приведением формулы, касающейся количества рабочих мест, оплаты труда и иных сведений, подтверждающих реальный спрос на планируемые к созданию рабочие места и др. Экологическую безопасность¹, включая защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами, также целесообразно выделить в самостоятельное основание для предоставления ИНК, равно как и повышение энергетической эффективности производства товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Второе основание предусматривает «осуществление налогоплательщиком внедренческой или инновационной деятельности, в том числе создание новых или совершенствование применяемых технологий, создание новых видов сырья или материалов». По нашему мнению, оно нуждается не только в согласованности норм внутриотраслевого характера (ст. 39 НК РФ оперирует понятиями «товар», «работа», «услуга» и не использует терминов «сырье», «материалы», поскольку по смыслу закона последние охватываются понятием «товар»), но и в сопряженности с предписаниями части четвертой ГК РФ (ст. 1225–1551), имея в виду действительное стимулирование материального производства (реального сектора) на осуществление внедренческой и (или) инновационной деятельности.

Третье основание предусматривает «выполнение налогоплательщиком особо важного заказа по социально-экономическому развитию региона или предоставление им особо важных услуг населению». Полагаем, что эпитет «особо важный» не имеет юридической нагрузки и не может внести определенность в характеристику заказов и услуг, выполняемых организациями, с позиции их притязания на предоставление ИНК. Поэтому в данное основание целесообразно внести изменения и дополнения, предусматривающие выполнение

¹ Экологическая безопасность является объемным и существенным видом жизнедеятельности общества и государства. См.: федеральные законы от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»; от 2 мая 1997 г. № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия»; от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»; от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; Лесной кодекс РФ.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

заказов и предоставление услуг, установленных нормативными правовыми актами субъекта РФ и органа местного самоуправления. Это могут быть региональные или местные программы (проекты и т.п.), касающиеся развития жилищного строительства, строительства (ремонта) автомобильных дорог, газификации, благоустройства, экологии и т.д. Региональные и местные программы (проекты) могут быть приложениями регионального и местного бюджетов либо иметь самостоятельное юридическое оформление. Если налогоплательщик участвует в реализации конкретной региональной или местной программы (проекта), то он вправе претендовать на предоставление ИНК по соответствующим налогам.

Четвертое основание — «выполнение организацией государственного оборонного заказа» — новелла для ИНК. Оно введено в конце 2008 г. и по содержанию отличается от других оснований. Если по иным основаниям работы осуществляются организацией за счет собственных или привлеченных (включая банковские кредиты) средств, то по рассматриваемому основанию претендент на ИНК, получив в установленном порядке государственный оборонный заказ, приобретает преференциальное положение. Такая организация вступает в обязательственные отношения с государством, приобретая юридически не оформляемую, но совершенно очевидную «финансовую гарантию» в виде бюджетных ассигнований федерального бюджета, направляемых на оплату товаров, работ. В этом смысле сочетание ИНК и государственного оборонного заказа безусловно вызывает положительный эффект. Следует учитывать, что организация может выпускать не только специфические изделия (боевую технику, боеприпасы), применяемые лишь в оборонном комплексе, но и товары «двойного назначения», используемые при соблюдении соответствующих условий в имущественном обороте (внутреннем и внешнем).

Пятое основание, введенное в конце 2009 г. и связанное с применением энергетической эффективности, целесообразно разделить на самостоятельные основания по предоставлению ИНК ввиду специфики объектов и сферы (отрасли) их применения, а также акта Правительства РФ, предусматривающего перечень объектов и технологий, имеющих высокую энергетическую эффективность.

Введенное в декабре 2011 г. шестое основание обусловлено принятием специального закона¹ и в определенной мере сопряжено с

¹ См.: Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 9 дек.

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

основанием под номером четыре. Это основание ИНК напрямую связано с привлечением инвестиций при осуществлении предпринимательской деятельности в создаваемых субъектами РФ зонах территориального развития.

Возвратимся к порядку предоставления ИНК. Уполномоченный орган по согласованию с финансовыми органами в течение 30 дней с момента получения заявления и документов принимает решение о предоставлении либо об отказе в предоставлении ИНК.

Если налоговым органом принимается положительное решение, то наступает следующий этап — оформление и исполнение договора об ИНК. Отметим, что форма договора об ИНК по налогу на прибыль организаций и форма договора об ИНК по региональным и местным налогам имеет предписанный характер¹. Специфика договоров об ИНК заключается в том, что их содержание в значительной мере предопределено нормами финансового закона и других правовых актов.

В литературе справедливо отмечено, что субъекты финансового права, вступая в договорные отношения, чаще всего испытывают на себе императивное влияние в выборе тех или иных условий договора². В целом соглашаясь с этой позицией, подчеркнем, что сама по себе возможность «вступления в договорную связь» для субъектов финансового права является нормативно-предписываемым основанием. Субъектам предоставляется на выбор установленный перечень условий договора, которые (по гражданско-правовой терминологии) не являются существенными. Существенно лишь то, что налогоплательщик вправе отказаться от заключения договора об ИНК. С этой точки зрения договоры в финансовом праве целесообразно определять как «финансовые договоры».

Финансовый договор — это индивидуальный финансово-правовой акт, устанавливающий парную правовую связь между представителем государства и заинтересованным лицом — субъектом финансового права по поводу исполнения конкретного финансового обязательства (включая предмет, сроки, суммы и др.), содержание которого по существенным и другим условиям для участников пре-

¹ См.: Приказ ФНС России от 29 ноября 2005 г. № САЭ-3-19/622@ «Об утверждении форм договоров об инвестиционном налоговом кредите» // БНА. 2006. № 4; приказ ФНС России от 1 апреля 2011 г. № ММВ-7-8/247@ «О внесении изменений в приказ ФНС России от 29 ноября 2005 г. № САЭ-3-19/622@ „Об утверждении форм договоров об инвестиционном налоговом кредите“» // Российская газета. 2011. 8 июня.

² См.: *Рукавишникова И.В.* Актуальные вопросы определения метода финансового права. С. 119–123.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

допределено в нормативно-предписываемом порядке императивными велениями, за изъятиями, прямо предусмотренными финансовым законом, или в порядке, им установленном.

В формах договоров об ИНК договорная подсудность определена таким образом, что неурегулированные разногласия и споры подлежат рассмотрению арбитражным судом по месту нахождения ФНС России, Управления ФНС России (Межрегиональной инспекции). Однако это договорное условие не является императивно-предписываемым. По общему правилу иск предъявляется в арбитражный суд по месту нахождения или месту жительства ответчика.

Закон устанавливает возможность заключения одним налогоплательщиком одновременно нескольких договоров об ИНК при условии, что по одному основанию не может быть оформлено два и более договоров об ИНК, а также закон допускает введение иных оснований и условий предоставления ИНК, включая сроки действия кредита и ставки процентов на его сумму, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления по региональным и местным налогам.

Исполнение договора об ИНК означает, что у налогоплательщика возникло право на уменьшение налоговых платежей. Уменьшение осуществляется по каждому налоговому платежу и в каждом отчетном (налоговом) периоде до момента, когда накопленная сумма ИНК достигнет размера, зафиксированного договором. При наличии нескольких договоров об ИНК накопленная сумма кредита определяется по каждому договору. Увеличение накопленной суммы кредита осуществляется по договорам в хронологическом порядке. При достижении накопленной суммы ИНК размера, предусмотренного первым договором, организация (заемщик) увеличивает накопленную сумму ИНК по следующему договору. Однако в каждом отчетном периоде суммы уменьшения налоговых платежей не могут быть менее 50% размеров платежей по налогу, рассчитанных по общему правилу, т.е. без учета договора об ИНК.

По мнению ФНС России¹, проценты, уплачиваемые организацией по предоставленному ИНК, не могут уменьшать налоговую базу по налогу на прибыль, что вряд ли можно признать обоснованным и правомерным. Включение процентов по предоставленному ИНК в налогооблагаемую базу по налогу на прибыль ведет к фактическому уменьшению размера предоставленной льготы в абсолютном (денеж-

¹ См.: Письмо ФНС России от 2 февраля 2005 г. № 02-1-07/2 «О порядке учета в целях налогообложения прибыли процентов по инвестиционному налоговому кредиту» // Нормативные акты для бухгалтера. 2005. № 5.

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

ном) выражении. Вместе с тем «обещанное» право должно оставаться незабываемым.

Одновременно необходимо понимать, что применение предписаний актов публичного права допустимо при условии их определенности и не предполагает расширительного толкования лицами, которым такого права закон не предоставлял.

Исполнение договора об ИНК означает совершение действий заемщиком (организацией), налоговым органом, а также финансовыми органами, в том числе органами казначейства. Налоговый орган осуществляет контроль за выполнением налогоплательщиком условий договора, включая ведение реестра предоставленных ИНК, учет своевременного погашения ИНК, выявляет нарушения условий договоров об ИНК, устанавливает иные обстоятельства (о том, что организация воспользуется предоставленным ИНК для сокрытия своих денежных доходов и иного имущества, подлежащего налогообложению, и др.).

Действие ИНК прекращается по истечении срока действия договора, если стороны надлежащим образом исполнили предусмотренные им обязанности. Досрочное прекращение договора возможно, если сторонами принято соответствующее соглашение или арбитражным судом вынесен судебный акт, вступивший в законную силу. По соглашению сторон договор об ИНК может быть прекращен ввиду досрочного его исполнения организацией либо из-за неисполнения, ненадлежащего исполнения или невозможности его исполнения.

Представляется, что включенные в формы договоров ИНК условия, позволяющие налоговому органу считать договор расторгнутым (прекращенным), сами по себе в одностороннем порядке не могут и не должны быть признаны безусловным основанием прекращения договора. Соглашение сторон о досрочном прекращении договора должно быть четко выраженной и письменно оформленной его неотъемлемой частью договора, возникшей в процессе исполнения заключенного договора, но не «навязанным» условием, возникшим до стадии его заключения. Вместе с тем нарушение организацией условий договора об ИНК (систематическое невыполнение графика погашения кредита, уплаты процентов, отчуждение имущества, приобретение которого являлось основанием предоставления ИНК, и т.п.) влечет за собой расторжение договора в установленном порядке и предусмотренные законом последствия. С момента расторжения договора об ИНК начинается течение срока (одного месяца по НАОКР и оборудованию; трех месяцев по особо важному заказу и по зонам территориального развития), в рамках которого органи-

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

зация обязана оплатить все неуплаченные суммы налога (налогов), а также пени и проценты на неуплаченные суммы налога (налогов), начисленные за каждый календарный день действия договора об ИНК по ставке рефинансирования Банка России, установленной в период от заключения до расторжения договора об ИНК.

Полагаем, что нарушение организацией условий договора об ИНК должно быть виновным и явным. Если имущество перешло к третьим лицам против воли организации-заемщика (в результате хищения, утраты, захвата либо иным нелегитимным способом), то такой переход не рассматривается как нарушение условий договора и не может служить основанием для его досрочного расторжения. Не будет нарушением договора об ИНК отчуждение имущества третьим лицам (третьему лицу), хотя и оформленное квазилегитимным образом (договором купли-продажи (поставки, реализации) и другими юридическими актами), но осуществленное против воли собственника. Не может быть признано основанием для досрочного расторжения договора об ИНК несоблюдение заемщиком условий вследствие обстоятельств непреодолимой силы, невозможности исполнения из-за отказа органов исполнительной власти региона или местного самоуправления от особо важного заказа, а также ненадлежащих действий налогового органа по фиксации в лицевой карточке налогоплательщика платежей, поступающих в бюджеты во исполнение графика, и т.п.

Изложенное позволяет сформулировать ряд выводов, касающихся инвестиционного налогового кредита. Во-первых, целесообразность введения в финансово-правовую материю инвестиционного налогового кредита не вызывает сомнений. Во-вторых, конструкция и юридико-техническое оформление ИНК нуждаются в существенной корректировке, имея в виду содержание, его структурированность и трансформацию в финансово-правовой институт. В-третьих, в целях эффективного применения важно изменить технологию ИНК, увеличив сроки действия ИНК, поскольку пятилетний срок явно не позволяет достигнуть проектных показателей. В-четвертых, необходимо обеспечить доступность инвестиционного налогового кредита любому хозяйствующему субъекту, имея в виду значительное уменьшение и упрощение требований для его предоставления. Наряду с применением ИНК необходимо допустить использование иных установленных льгот.

Современные финансово-правовые институты различаются внутри каждой подотрасли прежде всего по объему норм, стремящихся к определенному регулируемому ими участку общественных отношений. Нормы финансово-правового института обладают взаимной

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

отчетливой близостью по своему содержанию¹. В юридической науке выделяют следующие признаки правового института: фактическая и юридическая однородность; обособленность закрепления в нормативном правовом акте (актах) в виде параграфа, главы, подраздела, раздела². Классификация правовых институтов позволяет разделить их на:

- 1) общие и особенные (специальные);
- 2) регулятивные и правоохранительные;
- 3) предметные и функциональные;
- 4) комплексные институты и объединения институтов;
- 5) материальные и процессуальные³.

Особенностью финансового права служит наличие в нем общих правовых институтов, свойственных всему финансово-правовому массиву (финансы, государственные финансы, финансовая политика, финансовая система, юридические факты, сроки), общих и особенных институтов подотрасли финансового права (бюджеты бюджетной системы РФ, бюджетные кредиты, требования об уплате налога и сбора, понятие опасного производственного объекта, подпадающего под обязательное страхование со стороны юридического лица, валютные ценности и др.).

Финансово-правовой институт — это совокупность однородных по содержанию финансово-правовых норм, связанных с общими положениями в сфере финансов или обладающих определенной автономностью в рамках соответствующей подотрасли и обеспечивающих регулирование искомого финансово-правового результата. Важным признаком финансово-правового института является его непосредственная либо опосредованная связь с государственными финансами. С этой точки зрения правовой институт является главным «агрегатом» в механизме финансово-правового регулирования.

Учитывая широкий спектр источников финансово-правового регулирования, когда наряду с федеральными законами действуют иные правовые акты — указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные акты Банка России и федеральных органов исполнительной власти, а также акты субъектов РФ и органов местного самоуправления, полага-

¹ См.: *Гриценко В.В.* Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в Российской Федерации // Вестник ВГУ. Серия «Право». 2008. № 1. С. 229–240.

² См.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. С. 121–131.

³ См.: *Малько А.В., Нырко В.В., Шундиков К.В.* Теория государства и права. С. 180; Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. С. 185; и др.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

ем целесообразным, чтобы основную регулятивную «нагрузку» финансовый правовой институт получал на уровне федерального закона, «поручая» (при необходимости) иным правовым актам осуществление технологии исполнения, решение юридико-технических вопросов, не допуская какой-либо корректировки смысла и содержания своих предписаний.

Между тем правовая реальность такова, что в формировании действующих финансовых правовых институтов принимают участие (наряду с судебной и судебно-арбитражной практикой) правовые акты министерств, ведомств, служб, агентств, не являющиеся нормативными. Так, на конкретный вопрос о порядке учета в целях исчисления налога на прибыль расходов на оплату услуг специализированных организаций по оценке и регистрации имущества, выявленного в результате инвентаризации, Министерство финансов РФ ответило, что подобные расходы учитываются в составе прочих расходов, связанных с производством и (или) реализацией, на основании подп. 40 п. 1 ст. 264 НК РФ¹. Отметим, что многочисленными письмами, разъяснениями Минфин существенным образом воздействует на применение института «Налог на прибыль организаций», несмотря на указания в содержании этих правовых актов о том, что они не являются нормативными и не обладают обязательностью исполнения.

Рассмотрим еще один финансово-правовой институт — «Налог на имущество физических лиц»². Практически любой финансово-правовой институт связан с имуществом и (или) с собственностью. Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения имуществом. Известно, что «собственность предполагает уверенность в возможности извлечения известных выгод из предмета и тесную взаимосвязь права и собственности. По отношению к собственности безопасность состоит в том, чтобы возбужденные законом ожидания пользоваться известной частью благ не подвергались никаким нарушениям, никакому посягательству. Наша собственность может сделаться и на самом деле делается частью нас

¹ См.: Письмо Минфина России от 23 сентября 2009 г. № 03-03-06/1/608 о применении норм главы 25 НК РФ // Экономика и жизнь. 2009. № 40. С. 21.

² Этот институт финансового права до 1 января 2015 г. регулировался отдельным федеральным законом и не был включен в Особенную часть НК РФ (см.: Закон РФ от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 (в ред. от 27 июля 2010 г.) «О налогах на имущество физических лиц» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 362). Глава 32 НК РФ введена в действие с 1 января 2015 г. Федеральным законом от 4 октября 2014 г. № 284-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 40 Ст. 5315.

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

самых и поэтому отнятие ее причиняет нам страшные страдания. Страх утраты собственности препятствует пользоваться обладаемым. И государство не может богатеть, если в нем не существует уважение к собственности»¹.

Права всех собственников защищаются равным образом. Уважение к собственности государством является важнейшим принципом, обеспечивающим стабильность и развитие в обществе. Приватизация жилых помещений способствовала появлению большого числа граждан-собственников. Известно, что собственник наряду с несением бремени содержания принадлежащего ему имущества обязан в качестве налогоплательщика уплачивать законно установленные налоги. Установлено, что гражданин-собственник жилого помещения обязан ежегодно уплачивать налог на имущество физических лиц. Налог формирует доходную часть соответствующего местного бюджета по месту нахождения (государственной регистрации) объекта налогообложения. Ставки налога устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости.

Реализуя предписания закона, Екатеринбургская городская Дума решением от 8 ноября 2005 г. № 13/2 «Об установлении на территории муниципального образования „город Екатеринбург“ налога на имущество физических лиц» установила с 1 января 2006 г. ставки налога в процентах от инвентаризационной стоимости жилых и нежилых помещений, строений и сооружений. К жилым отнесены строения (в том числе на садовых, огородных и дачных земельных участках), жилые помещения (в том числе жилые дома, включая коттеджи и жилые дома на дачных участках, квартиры, комнаты), а также отдельно стоящие гаражи индивидуального пользования, боксы гаражно-строительных кооперативов, овощные ямы. В отношении указанного имущества установлены ставки налога в зависимости от инвентаризационной стоимости: до 300 тыс. руб. — 0,1%; от 300 тыс. руб. до 500 тыс. руб. — 0,25%; свыше 500 тыс. руб. — 2500 руб. плюс 1% от суммы, превышающей 500 тыс. руб. Для прочих помещений, строений и сооружений предусмотрены иные ставки налога в зависимости от инвентаризационной стоимости имущества: до 300 тыс. руб. — 0,1%; от 300 тыс. руб. до 500 тыс. руб. — 0,3%; свыше 500 тыс. руб. — 2%.

¹ *Бентам И.* Избранные сочинения. СПб., 1867. Т. 1. С. 338–344 (цит. по: *Коновалов А.В.* Владение и владельческая защита в гражданском праве. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001. С. 68).

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

Вместе с тем налоговому органу для расчета каждой суммы налога в отношении каждого налогоплательщика и оформления документов (налогового уведомления, квитанций и извещений) в установленные сроки необходимо обладать информацией об инвентаризационной стоимости соответствующего имущества. По состоянию на 1 января каждого года организации технической инвентаризации (БТИ) осуществляют оценку строений, помещений и сооружений и представляют эти сведения налоговому органу для последующего исчисления сумм налога на имущество физических лиц. При формировании указанных сведений БТИ следуют предписаниям правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъекта РФ¹. Правительством Свердловской области ежегодно утверждается соответствующий коэффициент пересчета инвентаризационной стоимости строений, помещений и сооружений, находящихся в собственности физических лиц, рассчитанной в ценах 1984 г., на уровень цен по состоянию на 1 января 2007 г. (на 1 января 2008 г. и последующие годы).

В Свердловской области для индивидуальных жилых домов, квартир в многоквартирных жилых домах, пристроек и надстроек к индивидуальным жилым домам, дач и садовых домиков, мест стоянки в гаражах, гаражей и гаражных боксов, надворных хозяйственных построек, а также хозяйственных построек на дачных участках и участках, предоставленных для ведения личного подсобного хозяйства (в том числе сараев и бань), коэффициент был равен 31 в 2007 г. и 37,2 в 2008 г. Для иных объектов налогообложения налогом на имущество физических лиц, не указанных в приведенном перечне, коэффициент составил 32 в 2007 г. и 38,4 в 2008 г. Одновременно органам местного самоуправления муниципальных образований Свердловской области рекомендовалось уточнить и представить в БТИ до 1 февраля текущего года данные о расположенных на территории соответствующего муниципального образования относящихся к объектам налогообложения налогом на имущество физических лиц строениям, помещениям и сооружениям, на которые отсутствуют

¹ См.: Постановление Правительства Свердловской области от 29 декабря 2006 г. № 1136-ПП «О коэффициенте пересчета инвентаризационной стоимости, применяемой для целей налогообложения на территории Свердловской области в 2007 году» // Обл. газ. 2007. 17 янв.; от 21 декабря 2007 г. № 1322-ПП «О коэффициенте пересчета инвентаризационной стоимости, применяемом для целей налогообложения на территории Свердловской области в 2008 году» // Обл. газ. 2007. 27 дек.; от 16 декабря 2009 г. № 1828 «О коэффициенте пересчета инвентаризационной стоимости, применяемом для целей налогообложения на территории Свердловской области в 2010 году» // Обл. газ. 2009 г. 23 дек.

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

технические паспорта или данные плановой инвентаризации. Органы местного самоуправления осуществляют на договорной основе работы по оценке и переоценке относящихся к объектам налогообложения налогом на имущество физических лиц строений, помещений и сооружений, поставленных на технический учет.

Налог на имущество физических лиц, равно как и земельный налог, является местным налогом. По местным налогам представительные органы муниципальных образований определяют налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, а также налоговые льготы, основания и порядок их применения. Иные элементы налогообложения по местным налогам и налогоплательщикам предусмотрены НК РФ. Налог считается установленным, когда определены налогоплательщики и элементы налогообложения:

- 1) объект налогообложения;
- 2) налоговая база;
- 3) налоговый период;
- 4) налоговая ставка;
- 5) порядок исчисления налога;
- 6) порядок и сроки уплаты налога;
- 7) при необходимости — налоговые льготы и основания для их использования.

Согласно ст. 7 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»¹ федеральные законы и иные нормативные правовые акты, не вошедшие в перечень актов, утративших силу, действуют в части, не противоречащей части первой НК РФ, и подлежат приведению в соответствие с частью первой Кодекса. Однако в течение 16 лет нормативные акты, регулирующие отношения по налогу на имущество физических лиц, не были приведены в соответствие с положениями Общей части Кодекса. Закон РФ «О налогах на имущество физических лиц» (ст. 2, 3), предусматривая объекты налогообложения, определял, что ставки налога устанавливаются в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости. Отсюда следует, что в основе налоговой базы лежит некая суммарная инвентаризационная стоимость объекта, которая сама нуждается в определении, осуществляемом в особом порядке.

Инвентаризационной является восстановительная стоимость объекта с учетом износа и динамики роста цен на строительную продукцию, работы и услуги. Суммарная инвентаризационная стоимость — это сумма инвентаризационной стоимости строений, помещений и

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3825.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

сооружений, признаваемых объектами налогообложения и расположенных на территории представительного органа местного самоуправления, устанавливающего ставки по налогу. Поэтому для уяснения налоговой базы необходимо определить инвентаризационную стоимость объекта. Согласно Порядку оценки строений, помещений и сооружений, принадлежащих гражданам на праве собственности¹, заказчиками работ по оценке объектов выступают органы исполнительной власти субъекта РФ, а исполнителями — местные БТИ, которые могут привлекать страховые, проектные, строительные и иные организации. Определение инвентаризационной стоимости объекта осуществляется по восстановительной стоимости, уменьшенной на величину стоимостного выражения физического износа на момент оценки.

Определение восстановительной стоимости объектов производится по сборникам укрупненных показателей восстановительной стоимости с ее последующим пересчетом на уровень цен 1991 г. по индексам и коэффициентам, введенным постановлением Госстроя СССР от 11 мая 1983 г. № 94 и письмами Госстроя СССР от 6 сентября 1990 г. № 14-Д (по отраслям народного хозяйства) и Госстроя РСФСР от 29 сентября 1990 г. № 15-148/6 и 15-149/6 (по отрасли жилищного хозяйства), а затем — на уровень цен года оценки по коэффициентам, утвержденным органами исполнительной власти субъектов РФ. Для расчета указанных коэффициентов рекомендуется использовать соотношение показателей, отражающих динамику изменения стоимости продукции в строительстве и стройиндустрии. По итогам работы БТИ составляет сводную ведомость оценки объектов по установленной форме и передает налоговым органам.

В Свердловской области процедура формирования величины поправочного коэффициента к инвентаризационной стоимости недвижимого имущества установлена постановлением Правительства Свердловской области². Этим правовым актом предусмотрены обязанности:

¹ См. п. 3 Инструкции Министерства РФ по налогам и сборам от 2 ноября 1999 г. № 54 по применению Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц» // Российская газета. 2000. 8 февр. (документ утратил силу).

² См.: Порядок и сроки принятия поправочного коэффициента пересчета инвентаризационной стоимости недвижимого имущества, находящегося в собственности физических лиц, для целей налогообложения и проведения переоценки, утв. постановлением Правительства Свердловской области от 6 октября 1996 г. № 753-П «О порядке учета и переоценки имущества физических лиц для целей налогообложения и координации деятельности БТИ, налоговой инспекции и других органов».

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

1) областной организации — не позднее 1 ноября разрабатывать предложения по величине поправочного коэффициента к инвентаризационной стоимости объектов на следующий год и передавать в Правительство области на рассмотрение, утверждение и доведение до органов местного самоуправления;

2) органов местного самоуправления — в срок до 1 декабря обеспечивать представление в БТИ необходимых сведений и проведение работ по переоценке;

3) БТИ — проводить работу по переоценке объектов недвижимости и в срок до 1 марта представлять налоговым органам списки объектов с указанием стоимости по состоянию на 1 января и их владельцев;

4) налоговых органов — исчислять налоги на имущество физических лиц и уведомлять налогоплательщиков.

В силу положений изложенных актов база по рассматриваемому налогу (для граждан — владельцев квартир) в 2008 г. по сравнению с 2007 г. резко выросла (не менее чем в 2 раза); в 2009 г. снова увеличилась почти в 2 раза по отношению к налоговой базе предыдущего года. Можно предположить, что причиной существенного увеличения налогового бремени явилась практика бурного жилищного строительства и роста рынка «вторичной» недвижимости в течение 2001—2008 гг., когда стоимость 1 м² жилья колебалась от 40 до 150 тыс. руб. и носила главным образом спекулятивный, а не экономически обоснованный характер. Известно, что финансовое право непосредственно связано с экономическими реалиями и адекватно реагирует на их изменения.

Представляется, что столь значительный рост в 2008—2009 гг. налоговой базы по объектам недвижимости для граждан обусловлен не столько приведенными «внешними» показателями, сколько показателями, имеющими явно спекулятивную основу ввиду отсутствия сдерживающих факторов. Принимаемые ежегодно решения о «подтягивании» инвентаризационной стоимости жилья к его рыночной стоимости в определенной пропорции ориентируются на фактическую финансово-экономическую ситуацию. Например, трехкомнатная квартира площадью около 100 м² в середине 90-х гг. прошлого века в г. Екатеринбурге стоила примерно 300 тыс. руб. (в новом масштабе цен). Стоимость подобного жилья в 2005—2007 гг. варьировалась от 7 до 10 млн руб.

Вместе с тем изложенная практика формирования налоговой базы рассматриваемого налога не отвечала смыслу и букве Конституции РФ (ст. 57), не соответствовала положениям Общей части НК РФ, решениям Конституционного Суда РФ. Сама по себе неурегулиро-

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

ванность Законом РФ от 09.12.1991 № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц» комплекса вопросов, связанных с формированием налоговой базы по налогу на имущество граждан в современном периоде, не могла быть признана достаточным основанием для регулирования этих отношений только правовыми актами органов федеральной и (или) региональной исполнительной власти. Глава 32 НК РФ, посвященная налогу на имущество граждан, по существу не изменила порядок, действовавший до 1 января 2015 г. Полагаем, что законодатель должен был сконструировать отношения таким образом, чтобы исполнительная власть осуществляла в установленные сроки и порядке организацию работы по формированию налоговой базы налога и вносила соответствующие предложения на рассмотрение и последующее утверждение или отклонение представительной властью.

Проведенный в литературе анализ современного правоприменения по налогу на имущество организаций показывает стремление региональных властей к расширению своих полномочий в налоговой сфере, которое находит поддержку судебной практики. Между тем подобная «ревизия» федерального законодательства недопустима и бесновательна¹.

Изложенное подтверждает, что институт финансового права имеет значительную регулятивную нагрузку. Именно он обеспечивает (или должен обеспечивать) возникновение субъективных прав и обязанностей, их содержание для участников финансовых правоотношений. Полагаем, что уделение надлежащего внимания субъективным правам и обязанностям со стороны науки финансового права и законодателя обеспечит регулируемым финансовым правоотношениям определенность и эффективность и позволит подтвердить справедливость утверждения Г. Еллинека о том, что субъективное право есть власть желать или власть обязать других уважать свою волю².

В частности, возникновение в России нового финансово-правового института, а таковым является система страхования банковских вкладов, как справедливо отмечает А.В. Турбанов, способно оказать заметное влияние на решение целого комплекса социальных, правовых и макроэкономических проблем и преследует публичные цели, в том числе восстановление доверия населения к банковской систе-

¹ См.: Чернухин А.А. Особенности правоприменения положений о налоге на имущество организаций // *Налоги и финансовое право*. 2016. № 11. С. 112–119.

² См.: Дюги Л. *Общие преобразования гражданского права (со времени Кодекса Наполеона)*. М., 1919. С. 13.

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

ме и государству, стимулирование сбережений как необходимого элемента сбалансированной денежно-кредитной политики, предполагающей стабилизацию цен и финансов¹.

§ 3. РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ПОДОТРАСЛИ КАК КРУПНОГО ПРАВООБРАЗОВАНИЯ И ФУНДАМЕНТАЛЬНОГО ЭЛЕМЕНТА СТРУКТУРЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА И СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Большинство исследователей финансово-правовой материи отмечают, что финансовое право состоит из крупных институтов, разделов или подотраслей². Единодушие отсутствует в вопросах, касающихся перечня и содержания подотраслей, их наименований, последовательной очередности³. В юридической литературе указывается, что финансовые правоотношения исходя из критерия финансово-правового регулирования подразделяются на:

- 1) бюджетные;
- 2) возникающие при формировании и исполнении бюджетов государственных и муниципальных внебюджетных фондов;
- 3) возникающие по поводу финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий;
- 4) налоговые;
- 5) неналоговые;
- 6) отношения по государственному внутреннему долгу;
- 7) отношения по сметно-бюджетному финансированию;
- 8) отношения по бюджетным кредитам;
- 9) отношения по государственному страхованию;

¹ См.: *Турбанов А.В.* Страхование банковских вкладов как институт финансового права // Ежегодник МАФП. 2003 г.: сборник научных работ / под общ. ред. проф. С.В. Запольского. М., 2004. С. 49–58; *Турбанов А.В.* Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

² См.: Советское финансовое право: учебник / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. С. 54–57; Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Г.С. Гуревич. С. 35, 36; Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Л.К. Воронова, Н.И. Химичева. С. 61–63; Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. С. 21–23; С. 46–49; Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. С. 47–49; Финансовое право: учебник. С. 27–28; *Барциц И.Н., Петрова Г.В.* Указ. соч. С. 129–154; *Запольский С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права. С. 83–95, 96; и др.

³ Ряд авторов считают, что финансовое право как отрасль права состоит из правовых институтов. См.: *Кондрат Е.Н.* Финансовая безопасность России в современном мире. С. 96.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

- 10) отношения по денежному обращению и расчетам;
- 11) отношения по валютному регулированию¹.

Объединяющей основой для норм и институтов подотрасли выступает предметный критерий². Соответственно вхождение подотрасли в состав финансового права обусловлено группой отношений, связанных с государственными финансами. К подотраслям финансового права относят, в частности: бюджетное право, налоговое право, банковское (публичное) право, финансово-контрольное право (К.С. Бельский); бюджетное право, налоговое право, правовое регулирование рынка финансовых услуг, правовое регулирование рынка ценных бумаг, банковское право, валютное право (И.Н. Барциц, Г.В. Петрова); эмиссионное право, бюджетное право, налоговое право, страховое право, государственный долг и государственный кредит, сберегательное право (С.В. Запольский); бюджетное право, налоговое право, право денежного обращения, валютное право (В.А. Парыгина, А.А. Тедеев). Приведенный перечень не является исчерпывающим.

Представляется, что специфика подотраслей финансового права заключается, в частности, в том, что они группируются в Особенной части (внешний фактор) и каждая из них обладает особым предметом регулирования (внутренний фактор), который обуславливает их определенную автономность и одновременно объективную зависимость от общего для всех них фактора, под которым следует понимать предмет финансового права, охватывающий большую группу экономических отношений, связанных со сферой финансов, финансовой деятельностью государства и его государственными финансами.

Совершенно очевидно, что финансовое право не может быть сведено только к налоговому праву. Поскольку оно не решает, каким образом устанавливается валюта, в которой собираются налоги, куда поступают средства от уплаченных налогов и где эти средства аккумулируются, кем распределяются, на какие цели и в каком порядке используются и т.д. Ответить на эти и другие вопросы налоговое право не в состоянии. Нетрудно сделать вывод, что силами одного налогового права невозможно обеспечить надлежащее регулирование всей гаммы финансовых отношений и реализацию внутренних и внешних функций государства. Отсюда следует, что Особенная часть финансового права охватывает совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных подотраслей, взаимоотношения между которыми носят системный характер. Справедливым является вывод о

¹ См.: *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть: учебник. С. 27, 28; *Химичева Н.И., Покачалова Е.В.* Указ. соч. С. 120, 121.

² См.: Советское финансовое право: учебник. М.: Юрид. лит., 1987. С. 55–57.

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

том, что конструирование (ради конструирования) новых отраслей осложняет и разрушает цельные финансово-правовые механизмы¹.

Представляется необходимым уяснить основания последовательного построения подотраслей единого финансового права, а также выявить общие и специальные признаки (если таковые имеются), присущие подотраслям финансового права.

В юридической литературе отмечается, что для обозначения структурных подразделений отраслей более крупных, чем правовой институт, все чаще применяются понятия «раздел отрасли финансового права» или «подотрасль финансового права»². Полагаем, что термин «подотрасль» наиболее адекватно отражает суть рассматриваемого явления.

Каждая подотрасль финансового права имеет общие признаки. Это:

1) значительная по объему группировка относительно однородных норм, связанных с финансами;

2) публично-правовой характер норм, входящих в группировку;

3) непосредственная или опосредованная связь группировки норм с государственными финансами;

4) обязательное присутствие «несменяемого» субъекта — государства (в лице органов финансовой власти);

5) наличие кодифицированного или основного нормативного правового акта, определяющего алгоритм регулирования отношений, подпадающих под предписание подотрасли;

6) осуществление главной функции специализации подотрасли;

7) все подотрасли и их институты соответствуют институтам финансовой системы страны;

8) наличие собственного процессуально-организационного механизма.

Подотрасли свойственна высокая степень специализации входящих в ее состав правовых институтов. Обычно подотрасль «возглавляется» общим институтом или даже группой общих институтов, которые закрепляются в особой главе кодифицированного нормативного акта³. По мнению С.Д. Цыпкина, раздел отрасли финансового права — категория более широкая по объему, допускающая меньшую степень однородности, типичности регулируемых отношений, нежели правовой институт⁴.

¹ См.: *Гриценко В.В.* Теория российского налогового права. Современные проблемы. Саратов, 2005. С. 21.

² См.: Советское финансовое право: учебник / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. С. 54–57; *Цыпкин С.Д.* Указ. соч. С. 24.

³ См.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. С. 155.

⁴ См.: *Цыпкин С.Д.* Указ. соч. С. 24, 25.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

В науке финансового права изложены различные позиции о статусе крупных подразделений, входящих в состав финансового права.

Высказано мнение о том, что финансовое право находится в процессе как выделения из него, так и включения в него самостоятельных нормативно-аксиологических массивов, что приводит к «размыванию» границ финансовых правоотношений¹. Находим справедливое суждение о том, что достижение научного консенсуса в вопросе о системе финансового права является условием систематизации законодательства, внесения упорядоченности в его совершенствование и развитие².

В литературе отмечается, что Особенная часть финансового права делится на разделы, включающие в себя правовые институты. При этом парадигма системы Особенной части выглядит следующим образом: экономическому институту «Государственные бюджеты» соответствует раздел финансового права «Бюджетное право»; институту «Финансы банков» — раздел, который можно было бы назвать «Финансово-банковское право»; институту «Финансы отраслей» — раздел «Финансово-хозяйственное право»; институту «Финансы имущественного и личного страхования» — раздел «Финансово-страховое право»³.

Само по себе наличие в финансовом праве «самодостаточных» подотраслей послужило основанием считать его комплексной отраслью права. Однако с подобным суждением согласиться нельзя.

Подотрасли финансового права имеют единый системообразующий элемент (государственные финансы). Вместе с тем каждая группа экономических (финансовых) отношений, входящая в состав подотрасли, имеет характерную только для нее специализацию. Именно специализация относительно однородных финансово-правовых предписаний «стягивает» их в соответствующие финансово-правовые институты, которые в силу своих особенностей (регулятивного, содержательного и иного свойства) объединяются в подотрасль, т.е. структурируются в подсистеме и одновременно коррелируют с общими институтами финансового права.

Известно, что в финансовых отношениях и финансовых правоотношениях присутствует и реализуется интерес государства. Однако правовое оформление того или иного интереса государства неизбежно сталкивается с интересами конкретного лица или группы лиц

¹ См.: Пилипенко А.А. Указ. соч. С. 64.

² См.: Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. С. 95, 96.

³ См.: Худяков А.И. Правовые основы финансовой деятельности государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Алматы, 1996. С. 34, 35.

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

(граждан, организаций), обладающих субъективными правами, предоставленными им предписаниями иной отрасли права (право собственности на имущество). Умаление либо минимизация субъективных прав обязанных лиц в отсутствие системности при создании и применении норм финансового права неизбежно приводят к отрицательному результату. Вместо признания финансово-правовой нормы возникает ее недопонимание или «отторжение» путем «ухода от налогов», «освобождения от объекта налогообложения», перевода активов в офшорные зоны и т.п.

История и современная практика показывают, что использование правовых предписаний в конъюнктурных целях в любых формах (прямое игнорирование предписаний закона, использование «двойных стандартов», создание правовых актов в угоду определенной группе лиц, уклонение от исполнения закона) приводит к возникновению отрицательных и трудно преодолеваемых подходов правоприменения.

На указанную ситуацию воздействуют и факты, излагаемые в СМИ. Так, в 2006 г. «рынок» деловой коррупции превзошел доходы федерального бюджета в 2,7 раза¹. Страна пока не созрела до масштабных государственных вливаний в экономику из-за неумения грамотно управлять финансами и высоких коррупционных рисков². Одновременно продолжается практика своевольного толкования налоговыми органами норм НК РФ. В налоговой системе присутствуют определенные концептуальные недостатки и сдерживающие факторы, которые не позволяют наращивать в необходимых объемах предпринимательскую активность и обеспечивать устойчивые темпы экономического роста³. Вместе с тем следует учитывать, что главным инструментом эффективной деятельности финансовой системы страны является прежде всего финансовое право, которое должно быть единым, определенным и понятным по содержанию⁴.

Возвращаясь к вопросу о структуре Особенной части, отметим, что каждая подотрасль финансового права наряду с общими признаками, обладает набором признаков особых, обусловленных специализацией правовых предписаний, регулирующих соответствующую

¹ См.: *Сидибее П.* Зона коррупционного поражения // Российская газета. 2007. 4 апр.

² См.: *Кужол Е.* Китайская грамота: Это мнение министра финансов РФ А.Л. Кудрина // Российская газета. 2007. 4 апр.

³ См.: *Налоговая политика и пути выхода из кризиса / авт. кол. под науч. рук. В.Б. Исакова, Д.Г. Черника, И.И. Кучерова. С. 5; Велетминский И.* Художественный фискал // Российская газета. 2007. 4 апр.

⁴ См.: *Новицкий И.Б.* Основы римского гражданского права. С. 29.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

группу финансовых отношений. Представляется, что Особенная часть финансового права структурно выглядит следующим образом:

- 1) эмиссионно-денежное право (включая валютное, публично-банковское и публично-фондовое)¹;
- 2) бюджетное право (в том числе государственный кредит, долг);
- 3) налоговое право (включая обязательное страхование, таможенные и иные пошлины, сборы и другие обязательные платежи);
- 4) международное финансовое право.

Полагаем, что первым «среди равных» выступает эмиссионно-денежное право. Согласно ч. 1, 2 ст. 75 Конституции РФ денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия находится в исключительном ведении Центрального банка РФ². Введение и эмиссия других денег в стране не допускаются. Защита и обеспечение устойчивости рубля являются основной функцией Банка России, осуществляемой независимо от других органов государственной власти. Совершенно очевидно, что весь комплекс мер, связанных с печатанием, эмиссией, хранением, инкассацией, выдачей, изъятием, обменом, уничтожением и в целом обращением наличных денежных средств в российской валюте, регулируется только из одного центра и прежде всего предписаниями финансового права. Приведенные положения Конституции РФ получили дальнейшее развитие в федеральном законе, определяющем статус Банка России³.

Отмеченное не исключает возможности воздействия на рассматриваемые отношения предписаний иных отраслей права. В ст. 140 ГК РФ содержатся соответствующие императивные нормы, согласно которым рубль является законным платежным средством, обязательным к приему по нарицательной стоимости на всей территории страны. Платежи осуществляются путем наличных и безналичных расчетов.

¹ В науке финансового права высказано суждение о том, что «...правовой режим денежного обращения является витриной финансового права. Эмиссионное право можно отнести к подотрасли общей части финансового права» (*Цинделиани И.А. Эмиссионное право как подотрасль Общей части финансового права // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов общей части финансового права. М.: РАП, 2012. С. 375*).

² А.А. Исаев писал, что «государство, выпуская бумажные деньги, не черпает капиталов, находящихся на внутреннем или иностранном рынках, а само создает капитал и создает его в разовой, денежной форме». «Выпущенные бумажные деньги не образуют долга только до тех пор, пока они являются капиталом и для государства, и для общественного хозяйства» (*Исаев А.А. Государственный кредит // Финансы и налоги: очерки теории и политики. М.: Статут, 2004. Т. 4. С. 398–400*).

³ Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

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

Изготовление и эмиссия наличных денег в России (равно как в других странах) является исключительной прерогативой государства. Нарушение установленного порядка вызывает уголовное преследование. Согласно ст. 186 Уголовного кодекса РФ изготовление в целях сбыта или сбыт поддельных банковских билетов Центрального банка РФ, металлической монеты, государственных ценных бумаг в валюте Российской Федерации либо иностранной валюты или ценных бумаг в иностранной валюте влечет уголовное наказание в виде лишения свободы и конфискации имущества.

Изложенное отражает специфику эмиссионно-денежных отношений, которые регулируются предписаниями различных отраслей российского права, однако ведущая роль принадлежит финансовому праву.

В литературе уделено значительное внимание деньгам (понятию, природе, функциям, свойствам и др.)¹. Изложено суждение о том, что существует конституционно-правовое понятие «деньги»; специальное понятие денег (законное средство платежа); цивилистическое понятие «деньги»². Дано определение, согласно которому деньги — это установленные законом денежные знаки с определенным наименованием (рубль, копейка), отпечатанные или отчеканенные в соответствующей форме с обозначениями на них денежных единиц, прием которых в качестве платежного средства обязателен внутри Российской Федерации³. Высказано мнение о том, что деньги — основополагающая категория, альфа и омега российского финансового права. Именно деньги выступают объектом всех российских правоотношений⁴. Проблемам денег посвящены многочисленные труды исследователей экономической науки⁵.

Деньги и денежно-кредитная политика государства, будучи категориями и инструментами экономики, объективируются благодаря правовым предписаниям, значительная часть которых являются финансово-правовыми. Денежное обращение (в широком смысле) слу-

¹ См.: Финансы и кредит: учебник / под ред. А.Ю. Казака.

² См.: Карасева М.В. Деньги в финансовом праве. М.: Юристъ, 2008. С. 20; Артемов Н.М. Актуальные проблемы денежного обращения в Российской Федерации // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. С. 544—560.

³ См.: Бельский К.С. К вопросу о понятии денежной системы Российской Федерации // Финансовое право. 2005. № 8.

⁴ См.: Артемов Н.М. Актуальные проблемы денежного обращения. С. 544.

⁵ К началу XXI в. по проблемам денег опубликовано около 10 тыс. специальных работ, тогда как к началу XX в. эти исследования исчислялись 5—6 тыс. См.: Финансы и кредит: учебник / под ред. А.Ю. Казака. С. 12.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

жит зоной постоянного и повышенного внимания со стороны финансовых властей государства, включая Центральный банк РФ. Наличные деньги как экономический инструмент (в частности, всеобщий эквивалент) в каждый конкретный временной период являются таковыми, поскольку государство, используя правовые предписания, объявило их деньгами и постоянно поддерживает их статус организационно-техническими, технологическими и иными мерами, не допуская к регулятивному воздействию на денежные отношения каких бы то ни было лиц. Государство, присваивая денежным знакам платежную силу, одновременно определяет степень этой платежной силы¹. Денежно-кредитная политика государства в качестве составной части финансовой политики ежегодно разрабатывается, рассматривается и утверждается в установленном порядке.

Крупным институтом финансового права, входящим в состав подотрасли «эмиссионно-денежное право», является валютное право². В его предмет наряду с установлением правовых основ и принципов валютного регулирования и валютного контроля входят права и обязанности резидентов и нерезидентов в отношении владения, пользования и распоряжения валютными ценностями, права и обязанности нерезидентов в отношении владения, пользования и распоряжения российской валютой и внутренними ценными бумагами, права и обязанности органов валютного контроля и агентов валютного контроля и полномочия органов валютного регулирования.

Правовое регулирование валютных отношений за период с 1987 г. по 18 июня 2004 г. можно охарактеризовать как переход финансовой системы страны от автаркии³ к постепенной конвергенции с международной финансовой системой. Валютное регулирование по своей природе направлено на установление контроля государства за внешними (экспортными и импортными) и внутренними валютными

¹ См.: Луци Л.А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. М.: Статут, 1999. С. 33.

² В литературе указывается, что валютное право является финансово-правовым институтом. См.: Валютное право: учебник / отв. ред. Ю.А. Крохина. М.: Высшее образование; Юрайт-Издат, 2009. С. 24–38.

Позднее Ю.А. Крохина отметила, что валютное законодательство является комплексной отраслью, складывающейся преимущественно из норм финансового, гражданского и административного права, т.е. охватывает как публичную, так и частную сферы правового регулирования. См.: Крохина Ю.А. Актуальные проблемы законодательного обеспечения принципов валютного регулирования и валютного контроля // Российское правосудие. 2010. № 7. С. 99.

³ Автаркия (гр. *autarkeia* — самоудовлетворение) — политика, направленная на обособление экономики.

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

потоками, а также за ситуацией на внутреннем валютном рынке в целях поддержания равновесия платежного баланса государства и устойчивости национальной валюты¹.

Валютное регулирование представляет собой комплекс правовых мер, связанных с движением и операциями с отечественной валютой и валютными ценностями в стране и за пределами, а также регламентаций международных расчетов; поддержанием стабильного курса национальной валюты и национального платежного баланса; обеспечением желаемого (интеграционного или изоляционистского) режима взаимодействия страны с мировым валютным рынком². По мнению ряда ученых, валютное регулирование — это деятельность государственных органов, по регламентированию порядка совершения валютных операций, которая представляет собой комплекс экономических и правовых мер в сфере валютных отношений, направленных на упорядочение движения валютных потоков как внутри страны, так и на мировом валютном рынке³.

Некоторые исследователи считают, что предметом валютного права являются общественные отношения, возникающие по поводу валюты и валютных ценностей, которые могут иметь имущественный, организационный, управленческий характер⁴.

К валютным операциям относятся действия, направленные на исполнение или прекращение обязательств с валютными ценностями и использование их в качестве средства платежа, а также в иных случаях, предполагающих переход права собственности. Валютными операциями считаются также подобные действия с российской валютой и внутренними ценными бумагами при условии, если они совершаются с участием нерезидентов.

В зависимости от состава участников валютные операции разграничены на валютные операции между резидентами и нерезидентами и между нерезидентами⁵. Валютные операции между резидентами и

¹ См.: *Тосунян Г.А., Емелин А.В.* Валютное право Российской Федерации: учебное пособие. М., 2004. С. 21; *Дорофеев Б.Ю., Земцов Н.Н., Пушин В.А.* Валютное право России: учебник. М., 2005. С. 12–22; Валютное право: учебник / под ред. Ю.А. Крохиной. С. 95–102.

² См.: *Тосунян Г.А., Емелин А.В.* Указ. соч. С. 20.

³ См.: *Крохина Ю.А.* Актуальные проблемы законодательного обеспечения принципов валютного регулирования и валютного контроля. С. 99.

⁴ См.: *Хаменушко И.В.* Валютные операции: проблема определения и классификации // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. С. 561.

⁵ См.: *Борисов А.Н.* Комментарий к Федеральному закону «О валютном регулировании и валютном контроле» (постатейный). М., 2004. С. 25.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

нерезидентами осуществляются без ограничений, за исключением запрещенных. По общему правилу валютные операции между нерезидентами на территории России в российской валюте осуществляются через банковские счета (банковские вклады) в установленном порядке. Валютные операции с внутренними ценными бумагами нерезиденты вправе осуществлять между собой с учетом установленных требований. Без ограничений нерезиденты вправе осуществлять между собой переводы иностранной валюты со счетов (вкладов) в банках за пределами территории России на банковские счета (банковские вклады) в уполномоченных банках на счета (вклады) в банках за пределами территории России или в уполномоченных банках. Купля-продажа иностранной валюты и чеков, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, в России производится только через уполномоченные банки. Отсюда следует, что на территории страны в обращении находится только рубль, поскольку свободное обращение любой иной иностранной валюты не допускается.

Ввоз на таможенную территорию Таможенного союза иностранной, национальной валюты, дорожных чеков, внешних и внутренних ценных бумаг в документарной форме осуществляется физическими лицами без ограничений при соблюдении требований таможенного законодательства. При одновременном вывозе с таможенной территории Таможенного союза физическим лицом денежных средств в сумме, равной или не превышающей в эквиваленте 10 тыс. долл. США, их декларирование в таможенном органе не требуется. При одновременном вывозе с таможенной территории Таможенного союза физическим лицом денежных средств на общую сумму, превышающую в эквиваленте 10 тыс. долл. США, они подлежат декларированию путем подачи пассажирской таможенной декларации¹. Закон возлагает на резидентов — юридических лиц, осуществляющих внешнеторговую деятельность, обязанность в установленные сроки репатриировать причитающиеся им по сделкам средства в иностранной валюте на банковские счета в уполномоченных банках.

Начиная с 1 января 2007 г. отменен институт обязательной продажи российскими юридическими лицами части валютной выручки на внутреннем валютном рынке².

¹ См.: Договор о порядке перемещения физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза. Принят решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 5 июля 2010 г. № 51.

² В начале 90-х гг. XX в. российские юридические лица обязаны были продавать иностранную валюту на внутреннем валютном рынке по установленному курсу в размере 75%; затем — 50% от суммы выручки. После 18 июня 2004 г. — 30%, 25%, 10%.

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

Инструменты валютного регулирования подлежат обязательному применению, если коммерческая организация оформляет и исполняет внешнеэкономические сделки, выступая на стороне поставщика или покупателя, исполнителя или заказчика, т.е. становится участником валютной операции. Один из принципов государственного регулирования внешнеторговой деятельности предусматривает исключение неоправданного вмешательства государства или его органов во внешнеторговую деятельность и нанесение ущерба участникам внешнеторговой деятельности и экономике Российской Федерации¹. Следует учитывать, что любое российское и иностранное юридическое лицо (индивидуальный предприниматель) обладает правом осуществления внешнеторговой деятельности, которое является универсальным и может быть ограничено в случаях, прямо предусмотренных законом. Оформлению внешнеэкономической сделки коммерческой организацией как акту осуществления принадлежащих ей субъективных прав по своему усмотрению должно предшествовать соблюдение «предпосылок», установленных законом. Будущий участник внешнеэкономической деятельности должен исходить из того, что:

1) предмет формируемого договора не является продукцией военного назначения и не подпадает под действие законодательства о военно-техническом сотрудничестве и экспортном контроле;

2) в отношении страны, на территорию которой планируется поставка товара, не действуют запреты и (или) ограничения, введенные указом Президента РФ во исполнение решения Совета Безопасности ООН²;

¹ См. ст. 4 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

² См.: Указ Президента РФ от 22 октября 2004 г. № 1349 «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1556 от 30 июля 2004 г.» // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4190. Указом предписано, в частности, промышленным организациям и иным юридическим лицам, находящимся под юрисдикцией Российской Федерации, в своей деятельности исходить из того, что с 30 июля 2004 г. в отношении всех неправительственных организаций и отдельных лиц, действующих в штатах Северный Дарфур, Южный Дарфур и Западный Дарфур Республики Судан, запрещаются продажа или поставка, в том числе с использованием судов или летательных аппаратов, вооружений и материальных средств, включая оружие и боеприпасы, военные транспортные средства и технику, полувоенное снаряжение и запасные части к ним.

Указом Президента РФ от 22 сентября 2010 г. № 1154 «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1929 от 9 июля 2010 г.» (СЗ РФ. 2010. № 39. Ст. 4930) (документ утратил силу) предусмотрено, что всем государственным учреждениям, промышленным, торговым, финансовым, транспортным и другим предприятиям, банкам, организациям, иным юридическим и физическим лицам, находящимся под юрисдикцией России, в своей деятельности требуется исходить из

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

3) по поводу предмета сделки и (или) страны-адресата не введены и не действуют иные ограничительные, разрешительные, ответные либо специальные меры (защитные, антидемпинговые, компенсационные и др.)¹.

Установлен порядок² наблюдения за экспортом и (или) импортом отдельных видов товаров в целях мониторинга динамики экспорта и (или) импорта этих товаров, если:

1) введены специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры³;

того, что впредь до особого распоряжения, в частности: а) запрещается размещение на территории РФ инвестиций со стороны Ирана, его граждан и юридических лиц, в любые виды коммерческой деятельности, подпадающие под экспортный контроль; б) запрещаются транзитное перемещение, вывоз с территории РФ, передача Ирану всех видов вооружений и относящихся к ним материальных средств; в) запрещается предоставление Ирану любой технической помощи, финансовых ресурсов или услуг, консультативной помощи, других услуг или помощи, связанных с поставкой, производством, поддержанием в эксплуатационном состоянии вооружений и относящихся к ним материальных средств; г) запрещается предоставление таких бункеровочных услуг, как обеспечение топливом или предметами снабжения, либо иное обслуживание принадлежащих Ирану или используемых ими по контракту судов, включая зафрахтованные суда; д) запрещается предоставление финансовых услуг, включая страхование и перестрахование, либо передача любых финансовых или иных активов или ресурсов; е) запрещается открывать на территории РФ новые отделения, филиалы или представительства банков Ирана, открывать совместные предприятия с банками Ирана, отчуждать доли (акции) банков в пользу банков Ирана либо устанавливать или поддерживать корреспондентские отношения в целях, чтобы не допускать предоставления финансовых услуг; е) запрещается открывать представительства или филиалы либо банковские счета в Иране.

¹ См.: Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4851.

² См.: Положение о наблюдении за экспортом и (или) импортом отдельных видов товаров, утв. постановлением Правительства РФ от 9 июня 2005 г. № 363 // СЗ РФ. 2005. № 25. Ст. 2500; приказ Минэкономразвития России от 29 сентября 2005 г. № 245 (документ утратил силу).

³ Согласно постановлению Правительства РФ от 11 августа 2005 г. № 504 «О предварительных мерах по защите российских производителей прутков для армирования железобетонных конструкций» (СЗ РФ. 2005. № 33. Ст. 3431) начиная с 14 августа 2005 г. установлена сроком на четыре месяца предварительная компенсационная пошлина на прутки для армирования железобетонных конструкций, страной происхождения которых является Украина, ввозимые на таможенную территорию Российской Федерации и классифицируемые кодами ТНВЭД России 7213 10 0000, 7213 91 1000, 7213 91 4900, 7213 91 7000, 7214 20 0000, 7214 99 1000, 7227 20 0000, 7227 90 9500, 7228 20 1900, 7228 20 6000, 7228 30 8900, 7228 60 8900, в размере 21% таможенной стоимости. На Федеральную таможенную службу возложена обязанность обеспечить взимание предварительной компенсационной пошлины на указанные товары.

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

2) применено таможенно-тарифное регулирование в части установления или изменения ввозных или вывозных таможенных пошлин;

3) установлены запреты и ограничения во внешней торговле товарами.

Установлен порядок получения разрешений на осуществление внешнеэкономических операций с товарами, работами, услугами¹. Этот порядок не распространяется на отношения, связанные с продукцией военного назначения, с товарами и технологиями, включенными в списки (перечни) контролируемых товаров и технологий, утвержденные указами Президента РФ.

Российские организации обязаны получить разрешение Комиссии по экспортному контролю Российской Федерации на осуществление внешнеэкономических операций, если:

1) были информированы Федеральной службой по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК) или иными компетентными государственными органами о том, что экспортируемые товары (работы, услуги) могут быть использованы в целях создания оружия массового поражения и средств его доставки;

2) имеются основания полагать, что экспортируемые товары (работы, услуги) могут быть использованы для указанных целей иностранным государством или иностранным лицом (юридическим или физическим).

Правила закрепляют 14 оснований, определяющих, что экспортируемые товары (работы) могут быть использованы в упомянутых целях.

По завершении сложного процесса формирования и заключения внешнеэкономического договора с иностранным партнером российская организация, являясь поставщиком товара (исполнителем работ, услугодателем), обязана осуществить действия, предусмотренные валютным законодательством.

Если общая сумма контракта превышает в эквиваленте 50 000 долл. США по курсу этой валюты к рублю, установленному Банком России

¹ См.: Постановление Правительства России от 15 августа 2005 г. № 517 «О порядке получения разрешения Комиссии по экспортному контролю Российской Федерации на осуществление внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), которые могут быть использованы иностранным государством или иностранным лицом в целях создания оружия массового поражения и средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники либо приобретаются в интересах организаций или физических лиц, причастных к террористической деятельности» // СЗ РФ. 2005. № 34. Ст. 3509.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

на дату заключения контракта, то резидент обязан соблюдать порядок предоставления уполномоченному банку подтверждающих документов и информации, связанных с проведением валютных операций, осуществляемых резидентом с нерезидентом по внешнеторговой сделке, предусматривающей вывоз товаров с таможенной территории Таможенного союза или ввоз товаров на таможенную территорию Таможенного союза, выполнение работ, оказание услуг, передачу информации и результатов интеллектуальной деятельности. Упомянутый порядок связан с оформлением резидентом в уполномоченном банке паспорта сделки, содержащего сведения, обеспечивающие учет и отчетность по валютным операциям между резидентом и нерезидентом.

Представляется, что изложенные предписания валютного закона, наделив Банк России соответствующими полномочиями, одновременно возложили на него обязанности, вызванные необходимостью реализации единой государственной валютной политики. Резидент обязан по каждому договору оформлять паспорт сделки в уполномоченном банке в двух экземплярах, а также представлять банку иные обосновывающие документы. Следует учитывать, что они должны быть действительными на день представления и находиться в подлиннике или в форме заверенных копий.

К документам, оформленным на иностранном языке, прилагаются надлежащим образом заверенные переводы на русский язык. Представляемые иностранные официальные документы подразделяются на две группы. Первая группа документов должна быть легализована, если документы исходят от государственных органов иностранных государств и подтверждают статус юридического лица-нерезидента. Ко второй группе относятся документы, которые не нуждаются в легализации в случаях, предусмотренных международным договором России. Обычно подлинность документов подтверждается путем проставления апостиля.

Иностранные официальные документы могут быть признаны на территории России юридически значимыми, если они легализованы консульским учреждением России в том иностранном государстве, в котором они были оформлены. Согласно Консульскому уставу России (ст. 27)¹ консул легализует документы и акты, составленные с участием должностных лиц компетентных органов государства пребывания, или исходящие от них официальные документы, которые предназначены для представления на территории России. Госу-

¹ См.: Федеральный закон от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации».

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

дарственные органы, суды и иные компетентные органы принимают такие документы и акты к рассмотрению лишь при наличии консульской легализации, если иное не предусмотрено законодательством РФ или международным договором, участниками которого являются Россия и государство пребывания.

Консульская легализация заключается в установлении и засвидетельствовании подлинности подписей на этих документах и актах и соответствия их законам государства пребывания. Под легализацией подразумевается формальная процедура, используемая дипломатическими или консульскими агентами страны, на территории которой документ должен быть представлен, для удостоверения подлинности подписи, качества, в котором выступало лицо, подписавшее документ, и, в надлежащем случае, подлинности печати или штампа, скрепляющих этот документ.

Если государство является участником Конвенции, отменяющей требование легализации иностранных официальных документов (г. Гаага, 5 октября 1961 г.)¹, то единственной формальностью, требующейся для удостоверения подлинности подписи, качества, в котором выступало лицо, подписавшее документ, и, в надлежащем случае, подлинности печати или штампа, скрепляющих этот документ, является проставление апостиля компетентным органом государства, в котором этот документ был совершен. Апостиль проставляется на самом документе или на отдельном листе, скрепляемом с документом, и должен соответствовать образцу, предусмотренному указанной Конвенцией². За проставление апостиля, совершенное на территории России, взимается государственная пошлина в размере 2500 руб. за каждый документ (подп. 48 п. 1 ст. 333³³ НК РФ). За легализацию документов, совершенную на территории России, взима-

¹ Российская Федерация присоединилась к Конвенции с 31 мая 1992 г.

² См.: Административный регламент предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по удостоверению подлинности подписи нотариуса и оттиска его печати при легализации документов, предоставляемых физическими и юридическими лицами в компетентные органы иностранных государств, утв. приказом Минюста России от 28 июня 2012 г. № 123 // Российская газета. 2012. 3 авг.; Административный регламент Министерства иностранных дел Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по истребованию документов, утв. приказом МИД России, Минюста России от 29 июня 2012 г. № 10489/124 // Российская газета. 2012. 24 авг.; приказ Министерства юстиции РФ от 4 мая 2017 г. № 75 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по проставлению апостиля на российских официальных документах, подлежащих вывозу за пределы территории Российской Федерации».

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

ется государственная пошлина в размере 350 руб. за каждый документ (подп. 51 п. 1 ст. 333³³ НК РФ).

Изложенное означает, что если обосновывающие документы не представлены резидентом либо им представлены недостоверные документы, то банк должен отказать в осуществлении валютной операции.

Оформление и представление паспорта сделки осуществляется резидентом в силу ст. 23 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» и нормативного акта Банка России (далее — Инструкция № 138-И)¹. Паспорт сделки (ПС) оформляется лицами, обладающими правом первой и второй подписи (руководителем и главным бухгалтером), с приложением оттиска печати и указанием сведений, предусмотренных Банком России.

Оформление паспорта сделки является обязанностью резидента и должно предшествовать совершению первой валютной операции и оформлению таможенной декларации. Если стороны вносят в договор изменения или дополнения, то резидент обязан переоформить паспорт сделки с представлением банку (при необходимости) обосновывающих документов.

Отказ банка от подписания паспорта сделки, представленного резидентом, допустим ввиду:

- 1) несоответствия данных, содержащихся в контракте, данным, указанным в паспорте сделки;
- 2) оформления паспорта сделки с нарушениями установленных требований;
- 3) непредставления резидентом обосновывающих документов.

Приведенное предписание является не только правом, но и обязанностью агента валютного контроля. Отметим, что отказ банка в подписании паспорта сделки влечет для резидента весьма неблагоприятные последствия. Прежде всего, это означает невозможность реального и своевременного исполнения договорных обязательств российским участником. Неисполнение обязательств влечет существенные затраты, выражаемые в уплате резидентом неустойки и возмещении иного ущерба. Однако наряду с сугубо юридическими и имущественными неблагоприятными последствиями появляются не менее значимые потери, которые обусловлены угрозой утраты

¹ См.: Инструкция Банка России от 4 июня 2012 г. № 138-И «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам документов и информации, связанных с проведением валютных операций, порядке оформления паспортов сделок, а также порядке учета уполномоченными банками валютных операций и контроля за их проведением» // Вестник Банка России. 2012. № 48, 49.

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

российским товаропроизводителем внешнего рынка сбыта товаров (работ, услуг).

Представляется, что «завоевание» и «удержание» соответствующей ниши на внешнем рынке являются задачей не только персонафицированного свойства (т.е. делом лишь конкретного российского товаропроизводителя). Указанная проблема должна находиться в зоне постоянного и пристального внимания органов власти (федеральных и региональных) и иных структур (Российского союза промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палаты, бизнес-сообществ).

Известно, что в конкурентной борьбе заинтересованные иностранные хозяйствующие субъекты используют различные методы и формы вытеснения российского товаропроизводителя с внешнего рынка. Особым спросом у иностранных конкурентов пользуются различного рода скандалы и иные пиар-кампании, учиняемые в российских средствах массовой информации, в отношении какой-либо российской организации промышленности, например в целях запланированного «недружественного поглощения» этой организации. Обычно публикуемые скандальные («обличительные») материалы впоследствии оказываются не соответствующими реальному состоянию дел. Однако сами по себе они вполне могут быть оценены как значимые факты, позволяющие иностранному заказчику, получившему эту информацию от конкурента, ревизовать отношения с российской организацией, отказав в заключении планируемого контракта либо в пролонгации завершаемого.

Поэтому отказ банка подписать паспорт сделки и последующее неисполнение резидентом заключенного договора отнюдь не безобидны с точки зрения конкретных правоотношений между российским участником и иностранным контрагентом. Вместе с тем рассматриваемая позиция банка в целях валютного контроля вполне объяснима и правомерна, поскольку может возникнуть из-за действий (бездействия) российского юридического лица, его органов и конкретных работников (непрофессионализм сотрудников, халатное отношение к исполнению своих служебных обязанностей и т.п.).

Известно, что надлежащим образом оформленный договор вступает в силу и становится обязательным для сторон обычно с момента его заключения. Возникшие из сделки права и обязанности сторон не могут быть ограничены индивидуальным правовым актом агента валютного контроля, если отсутствуют препятствия, установленные федеральными законами. Отказ резиденту в подписании паспорта сделки должен быть аргументированным по содержанию и не зависеть от субъективного произвола лица, которое принимает решение.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

По сути, отказ банка в подписании паспорта сделки является исключительно вынужденной мерой, предъявляемой к резиденту из-за его пренебрежения к выполнению требований, установленных валютным законодательством.

Оформленный паспорт сделки означает для резидента легитимную возможность осуществления валютных операций. Его подписание служит отправным моментом исполнения валютных операций по заключенной сделке. Поскольку резидент обязан совершать валютные операции по договору только через счета, открытые в том банке, который оформил паспорт сделки, постольку учет валютных операций и контроль за их проведением производит этот уполномоченный банк. Если резидент осуществляет валютные операции по контракту через счета, открытые в банке-нерезиденте (иностранном банке), то функции уполномоченного банка исполняет по месту государственной регистрации резидента территориальное учреждение Банка России.

По смыслу закона в рамках исполняемого контракта любые действия резидента, относящиеся к валютным операциям, подлежат обязательной фиксации и последующему оформлению в уполномоченном банке. Отсюда следует, что количество документов, оформляемых резидентом и помещаемых банком в досье ПС, увеличивается по сравнению с ранее действовавшими правилами. Обязанность резидента представить уполномоченному банку пакет подтверждающих документов по оформленному паспорту сделки возникает с момента ввоза товаров на таможенную территорию или вывоза с таможенной территории товаров, выполнения работ, оказания услуг, передачи информации, результатов интеллектуальной деятельности (в том числе исключительных прав). Установлены сроки представления подтверждающих документов (15 календарных дней по окончании месяца, в котором осуществлен вывоз, и 45 календарных дней по окончании месяца, в котором осуществлен ввоз).

Если совершаются валютные операции через счет (счета), открытый в банке-нерезиденте, то наряду с подтверждающими документами представляется справка, в которой указывается перечень валютных операций, совершенных через счет в банке-нерезиденте за отчетный месяц. К справке прилагаются копии банковских выписок о валютных операциях.

Уполномоченный банк на основе сведений, включенных в справки и иные документы, формирует ведомость банковского контроля по каждому паспорту сделки. Поступление средств в иностранной валюте от нерезидента резиденту за исполненные договорные обязательства осуществляется в безналичном порядке с использованием

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

конкретной формы международных расчетов. Наряду с приведенными требованиями резидент обязан представлять уполномоченному банку справки об идентификации по видам валютных операций средств в иностранной валюте, поступивших на банковский счет или списываемых с банковского счета; таможенные декларации; иные документы, являющиеся основанием для проведения валютных операций (акты приема-передачи, доверенности, решения органов управления юридического лица и др.).

Надлежаще оформленная справка о валютных операциях рассматривается уполномоченным банком не позднее рабочего дня, следующего за днем ее представления, и принимается либо отклоняется. Отклонение уполномоченным банком справки о валютной операции означает отказ в проведении валютной операции.

Уполномоченный банк осуществляет валютную операцию на основе оформленного резидентом расчетного (платежного) документа в установленном порядке. Исполненные уполномоченным банком валютные операции учитывают номер банковского счета резидента, дату совершения валютной операции, код вида валютной операции, сумму валютной операции по списанию средств со счета (зачислению средств на счет), код страны банка-отправителя (получателя) платежа по Общероссийскому классификатору стран мира, номер паспорта сделки, сумму валютной операции в единицах валюты цены договора.

По исполнению сторонами договора резидент подает уполномоченному банку заявление о закрытии паспорта сделки. Основанием для принятия решения о закрытии паспорта сделки выступает заявление организации и документы, подтверждающие исполнение договора либо прекращение обязательств по иным основаниям (оформленный сторонами акт о выполненных работах, заверенная резидентом ксерокопия таможенной декларации о выпуске товара при условии поступления иностранной валюты на счет резидента в указанной в договоре сумме и т.п.). Факт закрытия уполномоченным банком паспорта сделки означает, что с этого момента (с этой даты) взаимоотношения резидента с банком по совершению валютных операций прекращаются и обязанности, установленные предписаниями актов валютного законодательства, считаются полностью исполненными резидентом. Отметим, что документы, помещенные в досье по паспорту сделки, подлежат хранению уполномоченным банком не менее трех лет со дня закрытия паспорта сделки.

Особое место в системе подотрасли «эмиссионно-денежное право» наряду с валютным правом занимают иные крупные институты, которые могут быть поименованы как:

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

- 1) «публично-банковское право»¹;
- 2) «публично-фондовое право».

Закон² прямо предписывает Банку России обязанность участвовать в разработке экономической политики Правительства РФ, присутствовать на заседаниях Государственной Думы при рассмотрении вопросов, касающихся экономической, финансовой, кредитной и банковской политики. В целом пласт отношений, относящихся к эмиссионно-денежному (включая валютное, публично-фондовое и публично-банковское право), предопределен нормами, устанавливающими функции Банка России.

Ряд функций носит публично-правовой характер. К ним относятся:

- разработка и проведение единой государственной денежно-кредитной политики (во взаимодействии с Правительством РФ);
- монопольное осуществление эмиссии наличных денег и организация наличного денежного обращения;
- обслуживание счетов посредством расчетов по поручению органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются обязанности по организации исполнения и исполнению бюджетов;
- эффективное управление золотовалютными резервами;
- банковское регулирование и банковский надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп; регистрация эмиссии ценных бумаг кредитными организациями;
- организация и осуществление валютного регулирования и валютного контроля;
- определение порядка осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами;
- установление правил бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы;
- установление и публикация официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю;

¹ В юридической науке приводятся различные суждения о месте норм, регулирующих сферу банковской деятельности в системе российского права. Рассматривая их, Е.Н. Пастушенко склоняется к выводу о том, что в отношении банковского права более перспективно говорить о существовании комплексной отрасли законодательства. См.: *Пастушенко Е.Н.* Нормативные акты Банка России как источники финансового права // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2011. С. 207, 208.

² См.: Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

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

- участие в разработке прогноза платежного баланса страны и организация составления платежного баланса страны;
- анализ и прогнозирование развития экономики в целом и по регионам, прежде всего в области денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений;
- осуществление выплат по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации в установленном порядке.

Изложенное показывает, что в широком смысле институт публичного банковского права охватывает и те отношения, которые «принадлежат» эмиссионно-денежному (включая валютное и публично-фондовое) праву. Поэтому в узком значении институт публичного банковского права включает группу отношений за изъятием тех, которые непосредственно относятся к эмиссионно-денежному (включая валютное и публично-фондовое) праву. Определенная сложность дистинкции публичного банковского права, с одной стороны, и эмиссионно-денежного (включая валютное, публично-фондовое) — с другой, обусловлена спецификаемых отношений — Центрального банка Российской Федерации¹.

Следующим крупным институтом эмиссионно-денежного права является публично-фондовое право. Это правообразование представляет собой новеллу для современного российского финансового права. Проводимые в стране реформы возродили ранее применявшиеся и ввели новые финансовые инструменты (акции, облигации, векселя, операции РЕПО с ценными бумагами, деривативы и др.). Известно, что отношения, связанные с куплей-продажей ценных бумаг между гражданами, юридическими лицами (включая иностранные), составляют предмет гражданского права². Однако возникновению гражданских правоотношений по сделкам с ценными бумагами в процессе их обращения предшествует большой пласт отношений, относящихся к ведению административного и финансового права³. Этот пласт каса-

¹ В литературе изложена позиция о развитии теории банковского права в качестве самостоятельной отрасли права. См.: *Экмолян А.М.* Финансовое и банковское право // Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. С. 115–133.

² См.: *Мурзин Д.В.* Ценные бумаги — бестелесные вещи. Правовые проблемы современной теории ценных бумаг. М.: Статут, 1998; *Шевченко Г.Н.* Эмиссионные ценные бумаги: понятие, эмиссия, обращение. М.: Статут, 2006. С. 5–33.

³ См.: *Зенькович Е.В.* Рынок ценных бумаг: административно-правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 1–89.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

ется широкого круга вопросов государственного регулирования биржевой деятельности, порядка и условий эмиссии и обращения ценных бумаг (фондовых ценностей). В литературе отмечается, что «вложение средств в ценные бумаги является одним из многочисленных способов инвестирования, а правовой режим инвестирования в большей мере складывается под воздействием норм гражданского права, а также иных отраслей права»¹, включая финансовое право.

Предшественниками современной биржи были рынки и ярмарки². В отличие от последних биржи функционируют постоянно. В зависимости от видов товаров, торговля которыми ведется, различают товарные, фондовые и валютные биржи. На бирже ценные бумаги выступают как однородные товары. Любая акция определенной компании имеет один и тот же вид в каждый данный момент времени, одинаковую номинальную стоимость, и торговля ведется определенным количеством единиц стандартизированных ценных бумаг³. Поэтому если эмитент (российское юридическое лицо) совершил несколько эмиссий именных акций в течение нескольких лет, то находящиеся в обращении ценные бумаги данного эмитента имеют одинаковый юридический и финансово-экономический статус.

Право на ценную бумагу является в конечном счете правом на деньги и может быть реализовано в таковые. Отсюда следует, что рынок ценных бумаг (национальный и мировой), находясь в непосредственной взаимосвязи с финансами, существенным образом воздействует на них.

События, вызванные кризисом 2008 г., подтверждают необходимость в адекватном и четком регулировании «фондовых» отношений нормами национальных и международно-правовых актов с точки зрения порядка доступа на рынок, вопросов контроля за соблюдением правовых предписаний участниками фондовых отношений, а также оснований для оперативного вмешательства финансовых властей государства (группы государств) в разрешение ситуаций, бесконтрольное развитие которых может привести к возникновению национального или мирового финансового коллапса.

Выход государства на открытый рынок, т.е. размещение государственных и муниципальных ценных бумаг, вопросы организации деятельности биржи, других участников фондовых отношений, уста-

¹ *Майфат А.В.* Гражданско-правовые конструкции инвестирования. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 4, 5, 36.

² См.: *Роде Э.* Банки, биржи, валюты современного капитализма. С. 251.

³ Там же. С. 252–253. См. также: *Гинзбург А.И., Михайко М.В.* Рынки валют и ценных бумаг. СПб.: Питер, 2004. С. 56–59.

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

новление требований к участникам и эмитируемым ими ценным бумагам, особенно предназначенным для публичного размещения, опосредуется административно-правовым и финансово-правовым регулированием¹.

Согласно установленным правилам² проспект эмиссии ценных бумаг должен содержать основную информацию о финансово-экономическом состоянии эмитента и факторах риска, сведения о финансово-хозяйственной деятельности эмитента, бухгалтерскую отчетность эмитента и иную финансовую информацию. К основной информации о финансово-экономическом состоянии эмитента относятся данные за пять последних завершенных финансовых лет или за каждый завершённый финансовый год, если эмитент осуществляет свою деятельность менее пяти лет, а также за последний завершённый отчетный период, в том числе сведения о показателях финансово-экономической деятельности эмитента; о рыночной капитализации эмитента и его обязательствах; о целях эмиссии и направлениях использования средств, полученных в результате размещения эмиссионных ценных бумаг; о рисках, возникших в связи с приобретением размещаемых эмиссионных ценных бумаг.

Приведенное показывает требования к финансам хозяйствующего субъекта — эмитента ценных бумаг и к состоянию его «финансового хозяйства». Представляется, что законодатель исходил, по меньшей мере, из двух обстоятельств:

1) международной практики, связанной с организацией и деятельностью фондового рынка;

2) потенциальной ликвидности эмиссионных ценных бумаг, т.е. их способности трансформироваться в реальные финансовые средства — деньги (национальную или иностранную валюту).

Стало быть, объективно финансовое право не может быть индифферентным в регулировании фондовых отношений, а также в осуществлении на предварительном этапе (перед выпуском на рынок ценных бумаг) финансового контроля, если для этого возникли предусмотренные законом основания, и в случаях существенных изменений фондового рынка либо угрозы таких изменений, когда необходимы прямое вмешательство финансовых властей государст-

¹ См.: Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3814.

² Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

ва и воздействие государственных финансов для предупреждения больших или малых финансовых катастроф.

В последние годы государство в сфере публично-фондовых отношений проводило структурные изменения путем расширения и усиления позиций регулятора — Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР). Поэтому для эффективного регулирования, контроля и надзора в сфере финансового рынка России Федеральную службу страхового надзора присоединили к ФСФР, которая осуществляла функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела). ФСФР начиная с 4 марта 2011 г. осуществляла функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансового рынка РФ, за исключением банковской и административной деятельности¹. Вместе с тем летом 2013 г. было проведено «поглощение» ФСФР Банком России, который с 4 сентября 2013 г. превратился в мегарегулятора финансовых (включая фондовые) отношений². Отношения, складывающиеся между участниками фондового рынка по поводу купли-продажи ценных бумаг, регулируются предписаниями гражданского права. При совершении таких сделок у соответствующих лиц возникает необходимость вступления в финансовые правоотношения, связанные с представлением деклараций, исчислением и уплатой налогов³.

¹ См.: Указ Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 11 марта.

² См.: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // Российская газета. 2013. 31 июля.

³ Законодателем Федеральным законом от 25 ноября 2009 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (Российская газета. 2009. 30 нояб.) были внесены существенные изменения и дополнения, связанные с ценными бумагами, финансовыми инструментами срочных сделок, операциями РЕПО и др. в Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», Закон РФ от 20 февраля 1992 г. № 2383-1 «О товарных биржах и биржевой торговле» (в настоящее время документ утратил силу), федеральные законы от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», от 10 июля 1998 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» и другие законы.

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

Следующей подотраслью финансового права является бюджетное право¹. В предмет регулирования бюджетного законодательства входят:

1) отношения, возникающие в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

2) отношения, возникающие в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности;

3) отношения, связанные с установлением правового статуса участников бюджетного процесса;

4) основания привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Справедливым признаем вывод А.Д. Селюкова о том, что содержание межбюджетных отношений не может быть сведено только к взаимоотношениям органов власти². Исследователи отмечают складывающуюся в бюджетном праве тенденцию расширения полномочий и увеличения актов, исходящих от органов исполнительной власти в части, связанной с соотношением БК РФ и ежегодных федеральных законов о федеральном бюджете³.

Вряд ли можно согласиться с позицией Т.В. Конюховой о том, что «одним из способов диспозитивного метода в бюджетном праве является заключение договоров и соглашений»⁴. Представляется, что «диспозитивность» в финансовых правоотношениях — это предписываемое поведение. Договоры и иные соглашения в финансовом

¹ См.: Кучеров И.И. Бюджетное право России: курс лекций. С. 53–55. Ряд авторов полагают, что, «являясь самостоятельной группой правовых норм финансово-правовых отраслей, бюджетное право обладает сложной структурой и выступает в качестве подсистемы этих отраслей» (Парыгина В.А., Тедеев А.А. Бюджетное право и процесс: учебник. С. 28). В другой работе эти авторы прямо указывают на то, что бюджетное право — это подотрасль финансового права. См.: Парыгина В.А., Тедеев А.А. Финансовое право в схемах с комментариями: учебное пособие. С. 24, 25.

² См.: Селюков А.Д. Межбюджетные отношения в условиях реформы // Ежегодник МАФП. 2003 г.: сборник научных работ / под общ. ред. проф. С.В. Запольского. М., 2004. С. 59.

³ См.: Шевелева Н.А. Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005; Грачева Е.Ю., Шекин Д.М. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. С. 146.

⁴ Публичные и частные интересы в финансовом праве: монография / рук. авт. кол. Е.И. Спектор. С. 41 (автор главы — Т.В. Конюхова).

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

праве могут быть заключены, если законом или иным нормативным правовым актом такая возможность прямо предусмотрена. Указанная правовая форма применяется в финансовом праве в целях перевода предписаний финансового закона в плоскость конкретного индивидуального финансового правового акта, содержание, форма и структура которого predeterminedены для сторон в предписываемом либо императивном порядке.

Компедиажно эмиссионно-денежное право отвечает на вопрос «Что?» — деньги. Налоговое право на вопрос «Как?» возникают государственные финансы, отвечает: прежде всего путем взимания налогов. Бюджетное право отвечает на вопросы, «Где?» и «Каким образом?» государственные финансы концентрируются, распределяются и используются. С этой точки зрения бюджетное право занимает центральное место в Особенной части финансового права. Действительно, бюджеты бюджетной системы¹ ежегодно включают в себя колоссальные финансовые ресурсы, использование которых должно находиться под постоянным контролем финансовых властей, специализированных (Счетная палата РФ, Общественная палата РФ, Минфин России) и правоохранительных (Генеральная прокуратура РФ) органов, представительной власти и институтов гражданского общества.

Истории и современности известны примеры расхищения государственных финансов. Так, в ноябре 2009 г. похитили бюджетные средства Пенсионного фонда (ПФР) в размере 1 млрд 250 млн руб. В ОПЕРУ-1 Банка России 13 ноября 2009 г. предъявили два платежных поручения от ПФР (как выяснилось впоследствии, с поддельными подписями и печатями). В графе платежного поручения «назначение платежа» указывалось: «Финансирование расходов на капитальные вложения и проектные работы по строительству объектов ПФР». В этот же день деньги перечислили на банковский счет некоего ООО «СпецТехПром» в коммерческом банке «Кубань». Далее средства должны были «уйти» в офшорные фирмы, однако в результате принятых оперативных мер счета получателей были заблокированы, а деньги возвращены.

Другой инцидент произошел в начале 2009 г. в Екатеринбурге. Отделение ПФР по Свердловской области перечислило почти 1 млрд руб. банку «ВЕФК-Урал», находящемуся в предбанкротном состоя-

¹ Собственно, консолидированный бюджет субъектов России в 2012 г. составил 8,064 трлн руб. по доходам и 8,343 трлн руб. по расходам. См.: Исполнение консолидированного бюджета субъектов РФ в 2012 г. по данным Федерального казначейства // Российская газета. 2013. 13 марта.

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

нии, а деньги, как установила проверка, проведенная прокуратурой Свердловской области, в результате «финансовых махинаций были утрачены».

Очевидно, что сама по себе концентрация колоссальных финансовых средств не может не вызывать соблазна возможного злоупотребления государственными финансами или их хищения.

Представляется, что процесс исполнения бюджета и контроля за его исполнением должен быть обеспечен технологией, минимизирующей финансовые «потери» путем формализации бюджетных отношений, минуя ведомственное правотворчество, на основе детально изложенных предписаний федеральных финансовых законов¹.

Следующей подотраслью финансового права является налоговое право, роль и значение которого с 1992 г. существенно преобразились². Налоговое право связано с властными отношениями по установлению, введению и взиманию налогов и сборов, а также отношениями, возникающими в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налоговых правонарушений. Законодатель прямо указал, что к таможенным отношениям налогового законодательства не применяется, если иное не предусмотрено НК РФ.

Вместе с тем по своей природе и содержанию таможенные пошлины, сборы и иные платежи адекватны налогам и сборам. Архитектоника правовых актов, регулирующих отношения по взиманию и уплате таможенных платежей, совпадает с архитектурой правовых актов налогового законодательства. Содержательное отличие между ними выражается главным образом в том, что таможенные платежи применяются в отношении лиц, реализующих право на перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу Таможенного союза, т.е. в связи с движением товаров за границу и из-за границы. Таможенное регулирование не осуществляется и соответственно таможенные платежи не применяются, когда товары, работы, услуги перемещаются в пределах Таможенного союза.

¹ Подтверждением является позиция законодателя, который внес существенные изменения в законодательные акты, имея в виду усиление финансового контроля. См.: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 7 авг.

² Достаточно отметить, что количество публикаций, посвященных налоговому праву, за период с 1992 г. по настоящее время в сотни раз превышает число публикаций за весь советский период (1917–1991 гг.).

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

Федеральная таможенная служба (ФТС России) администрирует прежде всего таможенные пошлины и таможенные сборы, поступающие в доходную часть федерального бюджета по нормативу 100%. Отметим, что в значительной мере доходы государственной казны администрируются ФТС России и ФНС России¹. Сравнительный анализ таможенных отношений и их природа показывают, что они тяготеют к налоговому праву как подотрасли финансового права².

Аналогичным образом оценивается совокупность отношений, связанных с иными обязательными платежами, направляемыми в бюджеты бюджетной системы и в бюджеты государственных внебюджетных фондов. Специальный закон³ регулирует властные отношения, связанные с исчислением и уплатой (перечислением) страховых взносов в ПФР на обязательное пенсионное страхование, Фонд социального страхования на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, Федеральный фонд и территориальные фонды обязательного медицинского страхования на обязательное медицинское страхование, а также отношения, возникающие в процессе осуществления контроля за исчислением и уплатой (перечислением) страховых взносов и привлечения к ответственности за нарушение законодательства о страховых взносах⁴.

¹ См.: Положение о патентных и иных пошлинах за совершение юридически значимых действий, связанных с патентом на изобретение, полезную модель, промышленный образец, с государственной регистрацией товарного знака и знака обслуживания, с государственной регистрацией исключительного права на наименование места происхождения товара, государственной регистрацией перехода исключительных прав к другим лицам и договоров о распоряжении этими правами, утв. постановлением Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 941 // Российская бизнес-газета. 2008. 23 дек.

² Об этом свидетельствует анализ, осуществленный О.Ю. Бакаевой при рассмотрении проблем исполнения обязанности по уплате таможенных платежей. См.: *Бакаева О.Ю.* Некоторые правовые проблемы исполнения обязанности по уплате таможенных платежей // Ежегодник МАФП. 2004 г.: сборник научных работ / под общ. ред. проф. С.В. Запольского. М., 2005. С. 91–115.

³ См.: Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» // Российская газета. 2009. 28 июня (документ утратил силу).

⁴ В науке финансового права осуществлено специальное исследование состояния правового регулирования финансовой деятельности государственных внебюджетных фондов. См.: *Ногина О.А.* Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013.

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

Действие упомянутого Закона не распространяется на правоотношения, связанные с исчислением и уплатой (перечислением) страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также на отношения, сопряженные с уплатой страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, которые регулируются отдельными федеральными законами о соответствующих видах обязательного социального страхования.

Помимо приведенных отношений обязательное страхование применяется при пассажирских перевозках граждан авиационным, железнодорожным, речным и автомобильным транспортом, а также по иным видам деятельности¹.

Представляется, что вопросы обязательного страхования опасных производственных объектов со стороны юридических лиц (собственников, арендаторов либо иных правообладателей таких объектов) следует отнести к группе отношений, опосредуемых налоговым правом как подотраслью финансового права. Отношения, связанные с обязательным страхованием гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, регулируются федеральным законом, действующим с 1 января 2012 г.²

Вместе с тем обстоятельством, подтверждающим единство финансового права, является установление законодателем требований

¹ См.: Типовые правила обязательного страхования гражданской ответственности перевозчика перед пассажиром воздушного судна, утв. постановлением Правительства РФ от 27 октября 2008 г. № 797 // Российская газета. 2008. 7 нояб. (документ утратил силу); Федеральный закон от 28 ноября 2009 г. № 297-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» // Российская газета. 2009. 2 дек.; Типовые правила обязательного страхования жизни и здоровья пациента, участвующего в клинических исследованиях лекарственного препарата, утв. постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2010 г. № 714 // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4832.

² См.: федеральные законы от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4194; от 27 июля 2010 г. № 226-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте“» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4195; от 19 октября 2011 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 21 окт.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

к составлению, представлению и публикации консолидированной финансовой отчетности российскими юридическими лицами. Консолидированной финансовой отчетностью является систематизированная информация, отражающая финансовое положение, финансовые результаты деятельности и изменения финансового положения организации, организаций и (или) иностранных организаций — группы организаций, определяемой в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности (МСФО). Указанные правила распространяются на кредитные, страховые организации, организаторов торговли на рынке ценных бумаг, иные организации, ценные бумаги которых допущены к биржевому обращению¹. Одновременно законодатель обязал публичные акционерные общества, банки, иные кредитные организации, страховые организации, биржи, инвестиционные и иные фонды, создающиеся за счет частных, общественных и государственных средств (взносов), публиковать годовую бухгалтерскую отчетность не позднее 1 июля года, следующего за отчетным².

Приведенные налоговые и тяготеющие к ним правоотношения объединяет то обстоятельство, что в их рамках происходит трансформация частных финансов в государственные, поступающие на счета Федерального казначейства, открытые в учреждениях Банка России и предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами, а также осуществления кассовых операций³.

Особое место в российском финансовом праве занимает международное финансовое право, являющееся инструментом взаимодействия национальных финансово-правовых предписаний между собой и с международными финансово-правовыми положениями, а также интеграции финансовой системы России с международной финансовой системой.

Международное финансовое право способствует разработке и внедрению конкретных форм унификации (стандартизации) национального финансового законодательства государств. В литературе указывается, что «международное финансовое право есть совокупность исторически изменяющихся правил поведения (норм конвенционных и обычных), регулирующих межгосударственные финан-

¹ См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 208-ФЗ «О консолидированной финансовой отчетности» // Российская газета. 2010. 30 июля.

² См.: Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // Российская газета. 2011. 9 дек.

³ См., например: Порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утв. приказом Федерального казначейства от 17 июня 2013 г. № 6н // Российская газета. 2013. 14 авг.

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

совые отношения¹. Ряд ученых определяют совокупность норм, регулирующих международные валютно-финансовые отношения, как международное валютное право². Некоторые авторы считают, что международное финансовое право является отраслью российского права, определяемой предметом, юридической природой норм, методом, уровнем кодификации, систематизации и гармонизации³.

В литературе справедливо отмечается, что, «несмотря на сложности разграничения, публично-правовые и частноправовые отношения объективно существуют и не могут быть сведены воедино с точки зрения регулятивного воздействия. В странах романо-германской правовой семьи мы встречаемся с фундаментальным делением права на публичное и частное, которое основано на идее, очевидной для всех юристов этой семьи, а именно: отношения между правящими и управляемыми выдвигают свои, свойственные только им проблемы и требуют иной регламентации, нежели отношения между частными лицами. Общий интерес и частные интересы не могут быть взвешены на одних и тех же весах»⁴.

Взаимодействие предписаний частного (гражданского) и публичного (финансового) права в регулировании отношений, участниками которых являются одни и те же субъекты (например, организации промышленности или, по старой терминологии, — промышленные предприятия) является обычной практикой, поскольку, как отмечено в литературе, «право международной торговли имеет дело с реалиями деловой жизни, в которой переплетаются и взаимодействуют купля-продажа, финансирование, страхование, перевозка, разрешение споров, предъявление исков, т.е. те правовые институты, которые обычно анализируются отдельно»⁵.

Рассматривая правовые вопросы предпринимательской деятельности, В.С. Белых полагает, что усиление публично-правовых начал в регулировании общественных отношений, их активное проникно-

¹ См.: *Лисовский В.И.* Международное торговое и финансовое право: учебное пособие. М.: Высшая школа, 1974. С. 134–135; *Моисеев А.А.* Международные финансовые организации (правовые аспекты деятельности). 2-е изд. М.: Омега, 2006. С. 14–19.

² См.: *Альциулер А.Б.* Международное валютное право. М.: Международные отношения, 1984. С. 29; *Тосунян Г.А., Емелин А.В.* Валютное право Российской Федерации. С. 14.

³ См.: *Петрова Г.В.* Международное финансовое право: учебник. М.: Юрайт; Высшее образование, 2009. С. 34.

⁴ *Давид Р.* Основные правовые системы современности. М.: Прогресс, 1988. С. 86.

⁵ *Шмитгофф К.М.* Экспорт: право и практика международной торговли. М.: Юрид. лит., 1993. С. 9.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

вание в частноправовую сферу стирают грань между самостоятельными и комплексными отраслями права¹.

Источниками международного финансового права являются:

1) международные договоры (конвенции) и межгосударственные договоры;

2) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы²;

3) судебные прецеденты международных судов и арбитражей, а также национальных судов, если решения последних относятся к вопросам международного общения, признаются в международном общении и соответствуют общепризнанным нормам международного права;

4) внутренние (внутригосударственные) законы, если они затрагивают вопросы международного общения и не противоречат его принципам; они становятся нормами международного права в случае признания их таковыми другими государствами;

5) решения и постановления международных организаций, принятые в пределах их компетенции и не противоречащие основным принципам международного права³.

Россия, будучи правопреемником Советского Союза, является членом ООН, постоянным членом Совета Безопасности ООН. Следует отметить, что Генеральная Ассамблея как один из главных органов ООН рассматривает и утверждает бюджет ООН, имеет главные процедурные и постоянные комитеты, вспомогательные и специальные органы. Так, в составе главных комитетов есть Второй комитет — Комитет по экономическим и финансовым вопросам. В составе постоянных комитетов действует Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам. Финансовое обеспечение является одним из важных факторов эффективной деятельности ООН⁴.

¹ См.: Предпринимательское право России: учебник / отв. ред. В.С. Белых. М.: Проспект, 2010. С. 26 (автор гл. — В.С. Белых).

² См. ст. 38 Статута Международного Суда. Принят 26 июня 1945 г. (Сан-Франциско) (является неотъемлемой частью Устава ООН) (Международное право в документах. М.: Международные отношения, 1969. С. 359–369).

³ См.: *Лисовский В.И.* Международное торговое и финансовое право: учебное пособие. М.: Высшая школа, 1974. С. 139; Международное право: учебное пособие / под ред. Г.В. Игнатенко, Д.Д. Остапенко. Свердловск: СЮИ, 1974. С. 35–45.

⁴ Курт Вальдхайм (Генеральный секретарь ООН в 1972–1981 гг.) отмечал, что кажущиеся простыми вопросы бюджета содержат в себе политические аспекты, что осложняет работу. Так, операции по поддержанию мира финансируются из обычных бюджетных средств или путем добровольных взносов. Даже в том случае, когда за их проведение высказывается большинство стран-членов, нельзя заместить финансировать те государства, которые почему-либо их не одобрили. См.: *Вальдхайм К.* Единственная в мире должность. М.: Прогресс, 1980. С. 62, 63.

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

В перечень специализированных учреждений ООН входят, в частности, Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Международный валютный фонд (МВФ), Международная финансовая корпорация (МФК), Международная ассоциация развития (МАР).

Россия в начале 1991 г. вошла в состав МВФ, а в сентябре и октябре 1991 г. вступила в Парижский и Лондонский клубы стран-кредиторов соответственно, сотрудничает с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)¹ и Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)².

В литературе отмечается, что появление и развитие наднационального элемента в международной финансовой системе произошло после создания МВФ и МБРР — финансовых организаций универсального характера. Большинство решений Всемирного банка и Международного валютного фонда имеют рекомендательный характер. Решения, носящие обязательный характер, принимаются советами управляющих Банка и Фонда, состоящими из представителей всех стран-членов этих организаций. На основе такого решения директораты — исполнительные органы — принимают инструкции и постановления. Например, Директорат МВФ в 1977 г. принял решение, вытекающее из обязательства по наблюдению за политикой членов Фонда в области валютных курсов. В нем предусмотрено, что:

1) страны должны избегать манипулирования валютными курсами и международной валютной системой в целях дестабилизации эффективного регулирования платежного баланса;

2) страна осуществляет валютные интервенции на валютном рынке, если необходимо прекратить или остановить краткосрочное нарушение курса ее валюты;

3) страны — члены МВФ должны учитывать интересы других стран при осуществлении валютной интервенции³.

¹ В состав ОЭСР, созданного 14 декабря 1960 г., входят: Австралия, Австрия, Аргентина, Венгрия, Греция, Бельгия, Дания, Люксембург, Ирландия, Италия, Испания, Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Исландия, Бразилия, Германия, Португалия, Норвегия, Южная Корея, Польша, Сингапур, Мексика, Великобритания, Словакия, США, Сянган (Гонконг), Швеция, Финляндия, Франция, Чехия, Турция, Швейцария, Япония.

² В состав ФАТФ входят: Аргентина, Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Дания, Канада, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Китай, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Люксембург, Мексика, Голландия, Новая Зеландия, Португалия, Сингапур, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания, США.

³ См.: *Моисеев А.А.* Международные финансовые организации (правовые аспекты деятельности). С. 21, 28, 29.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

В экономической литературе указывается, что к наднациональному финансовому регулированию относятся координирование валютно-курсовых интервенций, кредитно-денежной политики, унификация финансового законодательства между странами¹.

Согласно Хартии экономических прав и обязанностей государств, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 12 декабря 1974 г.², все государства юридически равны и как равноправные члены международного сообщества могут полностью и эффективно участвовать в международном процессе принятия решений для урегулирования мировых экономических, финансовых и валютных проблем, в том числе через посредство соответствующих международных организаций согласно их существующим и разрабатываемым правилам, и справедливо пользоваться вытекающими из этого выгодами (ст. 10 Хартии). Все государства обязаны содействовать сбалансированному развитию мировой экономики, должным образом учитывая то обстоятельство, что благосостояние развитых стран и рост и развитие стран развивающихся тесно взаимосвязаны и что процветание международного сообщества в целом зависит от процветания его составных частей. Ни одно государство по отношению к другому государству не может применять или поощрять применение экономических, политических или каких-либо других мер принудительного характера, направленных на ущемление его суверенных прав или извлечение из этого какой-либо выгоды (ст. 31, 32 Хартии).

В российскую правовую систему наряду с многосторонними международными правовыми актами (конвенциями, договорами, соглашениями, хартиями, протоколами и др.), охватывающими все (или почти все) мировое сообщество, входят двусторонние межгосударственные правовые акты. К последним, в частности, относятся договоры (конвенции, соглашения) об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество³. Встреча

¹ См.: *Котёлкин С.В.* Международная финансовая система: учебник. М.: Экономика, 2004. С. 524.

² См.: Действующее международное право: в 2 т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2007. Т. 2. С. 466–476.

³ По состоянию на 1 марта 2013 г. Россия заключила указанные договоры с 80 странами, включая Австралию, Австрию, Азербайджан, Албанию, Алжир, Армению, Белоруссию, Бельгию, Болгарию, Ботсвану, Бразилию, Великобританию, Венгрию, Венесуэлу, Вьетнам, Германию, Грецию, Данию, Египет, Израиль, Индию, Индонезию, Иран, Ирландию, Исландию, Испанию, Италию, Казахстан, Канаду, Катар, Кипр, Киргизию, Китай, КНДР, Корею, Кувейт, Ливан, Литву, Люксембург, Македонию, Малайзию, Мали, Марокко, Мексику, Молдову, Монголию, Намибию, Нидерланды, Новую Зеландию, Норвегию, Польшу, Португалию,

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

глав государств «Группы восьми» (в сентябре 2013 г. в г. Санкт-Петербурге) показала необходимость перехода с двухсторонних соглашений на многосторонний акт, касающийся вопросов избежания двойного налогообложения.

В литературе определено, что международное двойное налогообложение представляет собой, с одной стороны, одновременное обложение в двух или более странах одного налогоплательщика в отношении одного и того же объекта аналогичным налогом за один и тот же период времени (юридическое двойное налогообложение). Однако это обложение в двух или более странах двух или более связанных между собой налогоплательщиков в отношении одной и той же суммы дохода или части этого дохода аналогичным налогом (экономическое двойное налогообложение). Международное сотрудничество позволяет найти способы устранения международного двойного налогообложения и защиты прав и финансовых интересов государства и налогоплательщиков¹.

Пионером в создании конвенций о двойном налогообложении (с Германией в 1928 г.) была Швеция. В этих договорах используется один из двух методов, позволяющих избежать двойного налогообложения: освобождение с последовательностью или обычный вычет. Освобождение с последовательностью означает, что исключительное право на налог с определенного вида дохода принадлежит одной из договаривающихся стран с освобождением от налога в другой стране. Однако с оставшегося облагаемого дохода налог будет взиматься так, как если бы освобожденный от уплаты налога доход был обложен налогом (условие последовательности). При использовании метода обычного вычета обе договаривающиеся стороны могут облагать доход налогом, но страна проживания должна снизить размер своего налога до суммы, соответствующей ее собственному налогу или налогу другой договаривающейся стороны, если он там ниже². Р.А. Шепенко говорит о существовании двух основных методов устранения двойного нало-

Румынию, Саудовскую Аравию, Сербию, Черногорию, Сингапур, Сирию, Словакию, Словению, США, Таджикистан, Таиланд, Туркменистан, Турцию, Узбекистан, Украину, Филиппины, Финляндию, Францию, Хорватию, Чехию, Чили, Швейцарию, Швецию, Шри-Ланка, ЮАР, Японию.

¹ См.: *Петрыкин А.А.* Практический комментарий к международным соглашениям об избежании двойного налогообложения. М., 2005. С. 10, 12; *Баев С.А.* Соглашения об избежании двойного налогообложения между Россией и государствами — членами ЕС: сравнительно-правовое исследование. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 120—127.

² См.: *Маттсон Н.* Налоговое право // Введение в шведское право. М.: Юрид. лит., 1986. С. 327—331.

Глава 2. Фундаментальные элементы внутреннего строения финансового права

гообложения (методе освобождения и методе зачета). Международными налоговыми правилами не установлен приоритет методов, потому использование одного из них зависит от усмотрения государств. Объединяет оба метода то, что они могут быть односторонними с применением специальных ограничений¹.

Создание и деятельность таких международных сообществ, как СНГ (Содружество Независимых Государств), ЕврАзЭС (Европейско-Азиатское экономическое сообщество)², ШОС (Шанхайская организация сотрудничества)³, Евразийский экономический союз (ЕАЭС)⁴, членом которых является Россия, а также ЕС (Европейский Союз)⁵, предусматривает комплекс отношений, регулирование которых составляет сферу международного финансового права. В его ведение входят также отношения, вытекающие из Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г.⁶

Согласно Договору Россия и Беларусь создают Союзное государство, в котором будет действовать унифицированное, а затем и единое законодательство, регулирующее хозяйственную деятельность, в том числе гражданское и налоговое законодательство. Поэтапно вводится единая денежная единица (валюта) с одновременным созданием единого эмиссионного центра. К исключительному ведению Союзного государства относятся, в частности, создание единого экономического пространства и правовых основ общего рынка, единая денежно-кредитная, валютная, налоговая и ценовая политика. Ежегодно Парламентским Собранием Союзного государства принимается бюджет, утверждаемый декретом Высшего Государственного Совета (ВГС). Расходы бюджета в размере 4,9 млрд руб. предусматривают содержание органов Союзного государства и финансовое обеспечение утвержденных программ и совместных меро-

¹ *Шепенко Р.А.* Правовое регулирование методов устранения двойного налогообложения // *Очерки финансово-правовой науки современности* / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. С. 475–88.

² Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества ратифицирован Россией (Федеральный закон от 22 мая 2001 г. № 56-ФЗ) и действовал до 2014 г.

³ Хартия Шанхайской организации сотрудничества ратифицирована Россией (Федеральный закон от 6 июня 2003 г. № 66-ФЗ).

⁴ Договор о создании ЕАЭС был подписан 29 мая 2014 г. Россией, Казахстаном и Белоруссией, 5 октября 2014 г. — ратифицирован Россией, с 1 января 2015 г. договор вступил в силу.

⁵ См.: Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. проф. С.Ю. Кашкин. М., 2010.

⁶ См.: Действующее международное право. Т. 1. С. 72–91.

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

приятий¹. Приняты межгосударственные документы о создании и введении начиная с 2010 г. Единого таможенного пространства на территории Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации², позднее договор о Таможенном кодексе Таможенного союза (ныне — договор о ЕАЭС), включая указанный Кодекс³.

Изложенное показывает воздействие на российскую систему финансового права международных финансово-правовых установлений. Это воздействие не может не учитываться, но оно не является односторонним и в значительной мере определяется как конвергенция, поскольку введение в российскую правовую систему норм и правообразований международного финансового права осуществляется и должно осуществляться с учетом интересов государства и с обеспечением национальной безопасности России⁴.

¹ См.: Декрет Высшего Государственного Совета Союзного государства от 10 декабря 2009 г. № 3 «О бюджете Союзного государства на 2010 год» // Российская газета. 2009. 24 дек.; Декрет Высшего Государственного Совета Союзного государства от 25 декабря 2013 г. № 4 «О бюджете Союзного государства на 2014 год» // Российская газета. 2014. 9 янв.; Декрет Высшего Государственного Совета Союзного государства от 17 апреля 2017 г. «О бюджете Союзного государства на 2017 год» // Российская газета. 2017. 27 апр.

² См.: Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза от 6 октября 2007 г. Ратифицирован Россией 27 октября 2008 г. Федеральным законом № 187-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 44. Ст. 4993; решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 6 октября 2007 г. № 1 «О формировании правовой базы Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества»; решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 г. № 18 «О едином таможенно-тарифном регулировании Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации»; решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 г. № 19 «О едином нетарифном регулировании Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 30 нояб.

³ СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

⁴ Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 утверждена Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года.

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

§ 1. 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

¹ См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. С. 581.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

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, обеспечивают 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 РФ.

По сути, это предписание Конституции РФ означает, что практически все финансовые законы должны получать одобрение Правительства РФ и быть им санкционированы. Согласно ст. 4, 15 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹ Правительство РФ организует исполнение Конституции РФ, законов, иных нормативных правовых актов и осуществляет полномочия, входящие в «зону дей-

¹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

ствия» 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 мо-

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. С. 402–426; Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1984. С. 124.

² Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Госюриздат, 1958. С. 5.

³ Там же. С. 61, 62.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

делью, 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 финансового права и построение 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 *respondere*, *agere*, *савере*, 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. *Савере* — 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* — писать³.

Правовая деятельность, по мнению С.А. Хохлова, — «это система действий, направленных на принятие правовых решений (актов) и организационное обеспечение их реализации в общественной жизни. Основным квалифицирующим признаком, отличающим правовую деятельность от других выражений человеческой активности, является то, что она имеет предметом источники юридических правил поведения». Далее ученый отмечал, что «после принятия правового

¹ Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. С. 286.

² См.: Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: учебник. С. 149–162; Рукавишникова И.В. Метод финансового права. С. 125–130.

³ См.: Новицкий И.Б. Римское право: изд. 6-е. М.: Гуманитар. знание; ТЕИС, 1996. С. 23; Кудинов О.А. Комментарии к источникам римского права. С. 21, 22.

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

акта необходимо провести организационную работу, обеспечивающую использование, исполнение или соблюдение принятого решения лицами, которым оно адресовано. Понятие правовой деятельности отражает тот очевидный факт, что правовые решения и содержащиеся в них правила поведения не возникают и не реализуются спонтанно, а создаются и исключаются в результате целенаправленных действий»¹.

Иными словами, замысел создания соответствующего финансового правового акта предполагает установление цели — урегулирование определенной группы отношений, связанных с государственными финансами. Взаимодействие с положениями, касающимися элементов структуры финансового права (нормой права — субинститутом — институтом — подотраслью — отраслью) предполагает взаимодействие, в частности, направленное на обеспечение согласованности формируемых финансово-правовых норм с действующими финансово-правовыми предписаниями, их согласованности с нормами «сопряженных» и других отраслей действующего законодательства.

Представляется, что любая норма финансового права, даже напрямую не выполняющая регулятивную, охранительную либо иную функцию (норма-принцип, норма-дефиниция, норма-фикция и т.д.), есть веление. И значит она, независимо от классификации, вносит «свой вклад» в правовое регулирование финансовых отношений.

Иногда этот «вклад» может быть затратным, неэффективным, поскольку создает для обязанного лица дополнительные организационные, временные, имущественные сложности, которых не должно было быть вовсе. Так, в Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»² были внесены изменения и дополнения, направленные на совершенствование процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей³. Начавшись в 2007 г., деятельность по «совершенствованию процедур» продолжалась длительное время. Смысл этого «совершенствования» заключался в том, чтобы ряд лиц, состоящих на учете в ПФР, снять с учета в территориальном органе ПФР по месту

¹ Хохлов С.А. Организация договорной работы в народном хозяйстве. Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1986. С. 33–36.

² СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

³ См.: Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2003. № 52. Ст. 5037.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

осуществления деятельности (индивидуального предпринимателя, нотариуса, адвоката и др.) и зарегистрировать в качестве страхователя в территориальном органе ПФР по его месту жительства. Для этого страхователю (состоящему на учете в ПФР) необходимо снять себя с учета в одном органе ПФР и предварительно представить пакет документов (заявление о снятии с учета, паспорт, документ об индивидуальном номере налогоплательщика, страховое свидетельство государственного пенсионного страхования, заполненный бланк по установленной форме о постановке на учет и др.). Затем другому органу ПФР представить также пакет документов, включая документ о снятии с учета в органе ПФР для постановки на учет, который состоится по истечении длительного периода времени.

Реализация приведенных предписаний создала на практике целый «букет» проблем (организационно-технических, финансовых и др.) для страхователей и подразделений ПФР. Надо полагать, что одной из целей этого «совершенствования процедур» являлась сама по себе разумная концентрация всех сведений о страхователе и прежде всего о вносимых им страховых взносах. Вместе с тем «технология» исполнения измененных финансово-правовых норм оказалась затратной по времени, финансовым ресурсам и вызвала у страхователей непонимание и одновременно повлекла снижение эффективности норм финансового права.

Поэтому воплощение замысла разработки и принятия финансового закона (наряду с решением изложенных задач, а также лингвистических, исторических, психологических, финансово-экономических и других проблем) должно сопровождаться «технологическим» проектированием правовой деятельности по осуществлению мероприятий организационно-технического, информационного, управленческого и иного характера¹.

Полагаем, что законодателю безразлично, кто и как будет переводить предписания финансово-правовых норм в плоскость конкретных финансовых правоотношений. Очевидно, что механизм правового регулирования не «заработает» сам по себе, поскольку принятый финансовый закон и другие нормативные правовые акты должны быть доведены до адресатов с пониманием ими обязательности исполнения норм, содержащихся в этих актах. Вместе с тем предположение о том, что чиновники будут разрешать вопросы, связанные с реализацией финансово-правовых предписаний, без установленного порядка их применения, сроков исполнения, последствий неисполнения и (или) уклонения от исполнения либо

¹ См.: Хохлов С.А. Указ. соч. С. 34.

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

ненадлежащего исполнения, означает, по меньшей мере, снижение эффективности правоприменения. Подлежит учету и то обстоятельство, что в финансовых правоотношениях недопустимо «усмотрение» сторон. Поэтому если перед чиновником одновременно поставлено несколько «первоочередных» задач, предусмотренных «конкурирующими» императивными предписаниями, то их решение в силу невозможности принятия правильного выбора либо иных оправдательных причин становится неисполнимым в установленные сроки.

Аномальная жара в течение длительного времени летом 2010 г. способствовала возникновению различных негативных явлений, включая мощные пожарные «штормы». Они уничтожили тысячи гектаров лесов, значительные площади культурных насаждений, ряд населенных пунктов (деревень, сел, поселков) на территориях республик Мордовия и Татарстан, Белгородской, Владимирской, Воронежской, Ивановской, Кировской, Курской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Рязанской, Свердловской, Тамбовской, Тульской и Ульяновской областей. Правительство РФ приняло решение об оказании финансовой помощи бюджетам субъектов РФ в форме дотаций на общую сумму 7,7 млрд руб. для ликвидации последствий пожаров.

В правовых актах Правительства РФ, принятых в июле и августе 2010 г.¹, прямо предусмотрено, что дотации должны быть использованы для восстановления, строительства и приобретения жилья взамен утраченного в целях предоставления его гражданам, лишившимся жилого помещения, оказания материальной помощи гражданам в связи с утратой ими имущества из расчета до 100 тыс. руб. каждому гражданину, восстановления и строительства инфраструктуры, осуществления выплат единовременного пособия членам семей граждан, погибших (умерших) в результате природных пожаров, из расчета 1 млн руб. на каждого погибшего (умершего), а также решения иных вопросов, связанных с ликвидацией природных пожаров. Минфину России было поручено перечислить в пятидневный срок дотации бюджетам упомянутых субъектов РФ.

Однако на практике пострадавшие граждане (погорельцы) столкнулись с отказами чиновников в предоставлении им средств, выделенных из федерального бюджета. Основанием для отказа послужило содержание предписания правового акта Правительства РФ. В распоряжении от 30 июля 2010 г. № 1286-р было предусмотрено: «...для ликвидации последствий **лесных** пожаров...» (выделено мной. — *Г.П.*).

¹ См.: Распоряжения Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1286-р (Российская газета. 2010. 2 авг.), от 20 августа 2010 г. № 1400-р (СЗ РФ. 2010. № 35. Ст. 4590).

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

Между тем некоторые населенные пункты (жилые дома и иные постройки) были уничтожены пожарами, «пришедшими» по полям, по траве, кустам и т.п. Поскольку подобные пожары не относятся к «лесным», постольку оснований для осуществления выплат пострадавшим гражданам, по мнению чиновников, не имелось.

Как это ни парадоксально, но формальное следование чиновников правовому предписанию является правильным. Правоотношения, связанные с распоряжением государственных финансов, не основаны на «усмотрении сторон». Вместе с тем по смыслу указанного распоряжения под понятием «лесные пожары» подразумевалось стихийное бедствие (пожар), которое происходило вне зависимости от воли и желания людей. В конечном счете для реализации предписаний упомянутого правового акта в правильно понимаемом смысле понадобилось публичное вмешательство премьер-министра страны и последующее внесение изменений в текст распоряжений Правительства РФ, когда слова «лесные пожары» были заменены словами «природные пожары».

Отметим, что в данном случае какие-либо основания для упрека чиновников в бездействии или противодействии отсутствуют, поскольку в содержании финансово-правового акта должны были быть учтены природа и особенности финансовых правоотношений, возникновение и исполнение которых в изложенной ситуации происходило на основе юридического факта, включающего властный приказ, очерчивающий пределы применения. Одновременно следует иметь в виду, что правом толкования финансового правового акта (тем более правом расширительного его толкования) ни пострадавшие граждане, ни чиновники как субъекты финансового права не обладали и не обладают.

Законодатель, создавая новую конструкцию либо изменяя действующую конструкцию в финансовых правоотношениях, не может не учитывать возможное поведение лиц, которым будут адресованы измененные или новые правила поведения. Известна закономерность, когда увеличение ставок налогов (налогового бремени) ведет к сокрытию доходов¹. С этой точки зрения отказ законодателя от единого социального налога (далее — ЕСН) и введение ранее применяемого порядка взимания страховых взносов с увеличением общей суммы обязательных платежей с 26% (ЕСН) до 34% с 1 января 2011 г. означало возникновение нежелательных последствий, в частности рост (количественно и суммарно) так называемой «серой» зарплаты работникам, выдаваемой в «конвертах».

¹ См.: *Годме П.М.* Финансовое право. С. 44.

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

Можно версифицировать, кто и почему предложил законодателю принять указанное решение, и предположить, что оно обусловлено последствиями глобального финансово-экономического кризиса и вызванных им значительным ростом так называемых выпадающих доходов. Очевидно вместе с тем и то обстоятельство, что обязанные лица — плательщики и государство в новой ситуации будут поступать разнонаправленно, по схеме «кто кого перехитрит».

Отсюда следует, что наряду с урегулированными финансовыми отношениями возникнет некая параллельная система «неписаных правил», приверженность к которой будет обеспечивать налогоплательщикам выживание на уровне, существовавшем до введения новых финансово-правовых предписаний, устанавливающих более высокие ставки страховых сборов.

Практика показывает, что встречное применение даже легитимных приемов минимизации налогообложения также повлечет нежелательные последствия. Имеется в виду перевод наемных работников организаций в статус индивидуальных предпринимателей, который значительно увеличит объем работы налоговых и других государственных органов либо «бегство» индивидуальных предпринимателей от своего правового статуса и т.п.

Однако сами по себе рост количества индивидуальных предпринимателей, коммерческих организаций в стране и увеличение в связи с этим объема работ государственных органов не приведут к реальному росту дополнительных доходов граждан и государства. Вместо роста объемов производства (и ВВП) возникнет ситуация «сообщающихся сосудов» по «переливу» средств (имущества) из одного «кармана» в другой без появления реальной прибавочной стоимости. В конечном счете пострадают имущественные интересы граждан, юридических лиц, государства и общества. Между тем одной из фундаментальных задач финансово-правовых предписаний является стимулирование частного интереса, который бы в полной мере способствовал реализации «общего интереса». Отметим, что в марте 2011 г. на выездном заседании президиума Государственного Совета (г. Магнитогорск) глава государства поручил Правительству РФ подготовить изменения в действующее финансовое законодательство, в том числе снижающие ставки страховых взносов. Представляется необходимым взвешенное использование конкретных установок финансовой политики, сориентированной на достижение государством желательных фискальных результатов с обязательным учетом возможного признания или «отторжения» финансово-правовой нормы всеми или большинством субъектов финансовых правоотношений.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

§ 2. ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И АРХИТЕКТОНИКА СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

Известно, что действующее законодательство является внешней формой права, материализуемой в специальных документах, именуемых правовыми актами¹, которые являются и источниками права. Исторически сложилось так, что Россия входила (и входит) в римско-германскую правовую семью². Советский период (1917–1991 гг.) жизнедеятельности страны показал, что само по себе наличие законов СССР, законов РСФСР, законов других союзных республик не препятствовало смещению реального регулирования финансовых отношений в пользу правовых актов (нормативных и индивидуальных) исполнительных органов власти (Совета Министров СССР, Госплана СССР, Госбанка СССР, Госнабса СССР, Госстроя СССР, Госкомцен СССР и др.). Отметим, что в советский период нередко на практике возникали ситуации, когда индивидуальные правовые акты (Совета Министров СССР, Госплана СССР, даже министерств, например Минтяжмаша СССР) имели приоритет перед нормативными правовыми предписаниями при разрешении конкретных или определенной группы отношений. Вместе с тем специфичный советский период правотворчества и правоприменения не смог изменить объективную принадлежность российской правовой системы к упомянутой правовой семье. Восстановление принадлежности началось после августа 1991 г.

Полагаем, что рассмотрению понятия и особенностей финансового законодательства должно предшествовать уяснение того, что является действующим законодательством. Применяемые в Конституции РФ, федеральных законах и других правовых актах термины «законодательство», «законодательство Российской Федерации», «действующее законодательство» по сути равнозначны. Необходимо уточнить, что следует понимать под термином «законодательство».

В «Советском энциклопедическом словаре» находим, что законодательство — это, во-первых, деятельность уполномоченных органов государства по изданию правовых актов; во-вторых, совокупность

¹ См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. С. 427–433. С.С. Алексеев отмечал, что термин «правовой акт» многозначен. Этим термином обозначаются: 1) действие (поведение); 2) результат правомерного поведения; 3) юридический документ. См.: Там же. С. 427.

² См.: *Давид Р.* Основные правовые системы современности (сравнительное право). М.: Прогресс, 1967. С. 167–169.

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

всех правовых норм, действующих в данном государстве; в-третьих, совокупность правовых норм, регулирующих отдельную сферу общественных отношений¹. «Большой юридический словарь» указывает, что законодательство — это, во-первых, один из основных методов осуществления государством своих функций, заключающийся в издании органами государственной власти законов; во-вторых, совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в целом или один из видов общественных отношений. Одновременно в нем отмечено, что в России понятием «законодательство» обычно охватываются (на федеральном уровне): Конституция РФ; федеральные конституционные законы; федеральные законы; постановления палат Федерального Собрания; указы Президента РФ; постановления Правительства РФ².

В доктрине приводятся различные определения термина «законодательство». Например: «Законодательство — это система действующих в стране и согласованных между собой нормативных правовых актов»³. В юридической литературе наряду с категорией «финансовое законодательство» используется понятие «источники финансового права Российской Федерации», что само по себе вполне допустимо и не исключает их «мирного сосуществования»⁴. В узком значении «законодательство» (на федеральном уровне) понимается как совокупность законов. Однако правоприменительная практика показывает, что рассмотрение и разрешение конкретного дела (спора, ситуации) зачастую не обходится без использования иных нормативных (подзаконных) и индивидуальных правовых актов, вступивших в силу судебных актов, постановлений Пленумов Верховного Суда РФ, постановлений и определений Конституционного Суда РФ.

Термин «законодательство» применяется по меньшей мере в трех значениях. Под ним понимается: во-первых, действующая система всех нормативных правовых актов; во-вторых, отрасль права: конституционное, административное, гражданское, уголовное, финансовое и др.; в-третьих, в ряде случаев — подотрасль или крупный институт (бюджетное, валютное, налоговое законодательство, корпоративное законодательство и др.).

¹ Советский энциклопедический словарь. 3-е изд. / гл. ред. А.М. Прохоров. С. 447.

² См.: Большой юридический словарь. С. 237.

³ См.: Теория государства и права: учебник / под ред. С.С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1985. С. 318; *Малько А.В., Нырково Р.В., Шундииков К.В.* Теория государства и права. С. 182–183; *Кашанина Т.В.* Структура права. С. 362–364.

⁴ *Химичева Н.И., Покачалова Е.В.* Указ. соч. С. 130–132.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

Вместе с тем в финансово-правовой реальности имеется прямое указание законодателя о том, что «законодательством» является известная совокупность федеральных законов (ст. 4 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»), которые он называет актами валютного законодательства. Иные нормативные правовые акты, регулирующие валютные отношения, именуются актами органов валютного регулирования и актами органов валютного контроля.

В литературе высказано мнение о том, что «с точки зрения правотворческой и правоприменительной практики наиболее обоснованным является использование термина „законодательство“ в широком значении, т.е. как совокупности всех нормативных правовых актов»¹.

Правовая реальность свидетельствует о том, что на современном этапе предписания федеральных законов не в состоянии обеспечить полное, всеобъемлющее и надлежащее регулирование всей гаммы экономических отношений. Поэтому финансовые законы (в частности, НК РФ, БК РФ, Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» и др.) содержат нормы, предусматривающие допустимость регулирования финансовых отношений другими актами при условии их соответствия «основному» закону, — указами Президента РФ, нормативными правовыми актами Правительства РФ, а также правовыми актами федеральных органов исполнительной власти (Минфина России, Минэкономразвития России и др.) в случаях и пределах, прямо предусмотренных предписаниями закона, актами Президента РФ и Правительства РФ, включая правовые акты Центрального банка РФ. Необходимо также учитывать объемы правового регулирования финансовых отношений, осуществляемые органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в пределах своей компетенции.

Известно, что в период с 1993 по 2000 г. в стране действовал общеправовой классификатор отраслей законодательства². Законода-

¹ Казанцев М.Ф. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации (проблемы становления и опыт проекта законодательного кодекса). Екатеринбург: Изд-во УрОРАН, 1998. С. 11–13. См. также: Бельх В.С., Винницкий Д.В. Налоговое право России. М.: Норма, 2004. С. 156; Михалева Н.М. Конституционное законодательство стран СНГ на современном этапе (динамика развития) // Государство и право. 2004. № 9. С. 73–80.

² См.: Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2171 «Об общеправовом классификаторе отраслей законодательства» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4936. Утратил силу согласно Указу Президента РФ от 15 марта 2002 г. № 511 «О классификаторе правовых актов».

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

тельство о финансах и кредите находилось в этом классификаторе под кодом 090.000.000. В ныне действующем классификаторе правовых актов оно находится под кодом 080.000.000 «Финансы» и охватывает традиционный круг (перечень) финансово-правовых актов, касающихся финансовой системы, денежного обращения, бюджетов бюджетной системы, налогов и сборов, банковской системы, эмиссии и обращения ценных бумаг, валютного регулирования и валютного контроля, бухгалтерского учета и финансовой отчетности, а также аудиторской деятельности.

Достаточно обратиться к анализу регулирования отношений любым институтом (субинститутом) современного финансового права, чтобы прийти к выводу о недостаточности предписаний того или иного финансового закона для получения искомого правового результата. Зачастую закон содержит одно из следующих указаний: «...может быть предоставлено по решению Правительства Российской Федерации...», «...в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации...», «порядок взимания... устанавливается Правительством Российской Федерации», «...по перечню, определяемому Правительством Российской Федерации по согласованию...», «...отнесение дохода к тому или иному источнику осуществляется Министерством финансов Российской Федерации», «...перечень... определяется Министерством иностранных дел Российской Федерации совместно с Министерством финансов...», «по форме, утверждаемой Федеральной налоговой службой...», «...управление средствами... осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации ...», «...отдельные полномочия по управлению средствами... могут осуществляться Центральным банком Российской Федерации в соответствии с договором, заключенным Министерством финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации», «...в соответствии с решениями министра финансов Российской Федерации ...».

Приведенный перечень формул делегирования законами правомочий органам исполнительной власти не является исчерпывающим.

Необходимо отметить, что наряду с финансово-правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, Министерства финансов РФ, Центрального банка РФ принимаются финансовые правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти (Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России, Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

службы, и др.). Иначе говоря, федеральный уровень регулирования¹ финансовых отношений предполагает наличие объемного массива правовых актов, включая Конституцию, федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, акты Президента РФ, акты Правительства РФ, акты министерств и ведомств (служб, агентств), а также Банка России.

Существенное влияние на применение финансово-правового массива оказывают постановления Пленумов Верховного Суда РФ, постановления и определения Конституционного Суда РФ.

Известно, что указанные судебные акты не являются источниками права вообще и финансового права в частности. Вместе с тем они реально воздействуют на финансовые правоотношения, вносят определенность в последующее правоприменение того или иного акта или правовых актов. Отсюда следует, что высшие судебные инстанции, не будучи законодателями, вместе с тем оказывают значительное влияние на содержательное состояние регулирования финансовых отношений². Современной финансово-правовой реальности известна ситуация, когда Конституционный Суд РФ рассматривал конкретное дело и принимал судебный акт³, в котором указывалось не только на необходимость урегулирования определенного участка отношений, но и на построение нового элемента структуры финансового права. Это послужило прямым основанием для внесения в БК РФ нового института — гл. 24¹ «Исполнение судебных актов по об-

¹ В юридической литературе отмечено, что, по отдельным оценкам, ежемесячно в России принимается более 1000 нормативных документов только федерального уровня. См.: *Москалькова Т.Н., Черников В.В.* Нормотворчество: научно-практическое пособие. С. 367.

² Леон Дюги писал, что «положительные законы, строгие тексты Кодексов могут остаться неприкосновенными, это не важно; силой вещей, под давлением фактов, практических потребностей постоянно образуются новые юридические институты. Текст остается, но он или лишается силы и жизни, или же посредством ученого и тонкого толкования ему придают такой смысл и значение, о каких и не думал законодатель, когда составлял его» (*Дюги Л.* Общие преобразования гражданского права со времен Кодекса Наполеона. С. 10).

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и постановления Правительства Российской Федерации “О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти” в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО “Хабаровскэнерго” // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3199.

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

ращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»¹. Указанная ситуация была предметом рассмотрения в науке финансового права².

Источниками финансового права, как отмечает О.Н. Горбунова, являются законы и иные нормативные акты представительных и исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления. В совокупности все эти акты составляют финансовое законодательство³. Развернутый анализ понимания в науке финансового права категории «финансовое законодательство» позволил Э.Д. Соколовой сделать вывод о том, что отсутствие единообразного восприятия категории «законодательство» в юриспруденции и в законотворчестве тормозит процесс создания в России правового государства⁴. Некоторыми авторами предложено своеобразное понимание финансового законодательства⁵. Ряд исследователей считают, что «появление таких форм, как международный договор, судебный прецедент, нормативно-правовой договор, означает, что система источников финансового права не тождественна системе финансового законодательства»⁶. Представляется, что последние два из изложенных выводов являются весьма дискуссионными.

Современная правовая реальность показывает справедливость позиции тех исследователей, которые воспринимают категорию «законодательство» как совокупность действующих взаимосвязанных нормативных правовых актов. Вместе с тем считаем нужным уточнить, что с точки зрения желаемого законодательства (*de lege ferenda*) под категорией «законодательство» целесообразно иметь в виду совокупность взаимосвязанных действующих федеральных законов.

¹ См.: Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “Об исполнительном производстве”» // Российская газета. 2005. 27 дек.

² См.: Гусева Т.А. Актуальные вопросы обращения взыскания на денежные средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2011. С. 193–205.

³ См.: Финансовое право: учебник. С. 25.

⁴ См.: Соколова Э.Д. Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований. С. 81.

⁵ См.: Кондрат Е.Н. Финансовая безопасность России в современном мире. С. 115.

⁶ См.: Дмитрик О.А. Источники финансового права как система: содержание и соотношение составляющих // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. С. 150.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

Не исключено, что со временем произойдут не только количественное увеличение законов, но и структурные изменения в регулятивном воздействии нормативных правовых предписаний. Значительный удельный вес регулятивных функций будут иметь предписания финансовых законов, а не предписания подзаконных актов. Однако в настоящий момент под финансовым законодательством следует понимать совокупность действующих в системной взаимосвязи финансовых нормативных правовых актов, принятых уполномоченными субъектами в установленном порядке.

Состояние современного финансового законодательства¹ характеризуется следующими признаками:

1) отсутствием единообразно понимаемой и существующей системы финансового законодательства;

2) отсутствием легитимно установленных общих положений;

3) значительным количеством действующих нормативных правовых актов, а также громоздкостью их наименований;

4) несоразмерным удельным весом нормативных финансово-правовых актов исполнительных органов власти различных уровней и компетенции;

5) масштабностью регулирования, когда предписания правовых актов в значительной степени стремятся к опосредованию финансовых отношений в масштабе географической карты, приближающейся к реальным размерам;

6) сложностью в применении ряда финансовых нормативных правовых актов из-за отсутствия «механизмов» регулирования.

В частности, известны случаи, когда в заключительных положениях федерального закона предусматривались предписания, адресованные Президенту и (или) Правительству РФ, о необходимости приведения своих нормативных правовых актов в соответствие с положениями закона либо о принятии соответствующих актов в установленный срок.

¹ В Конституции Юстиниана «О составлении Дигест» указано следующее: 1. Тогда как среди всех дел нельзя найти ничего столь важного, как власть законов, которая распределяет в порядке божественные и человеческие дела и изгоняет всяческую несправедливость, мы, однако, обнаружили, что все отрасли законов, созданные от основания города Рима и идущие от Ромуловых времен, находятся в таком смятении, что они распространяются беспредельно и не могут быть объяты никакими способностями человеческой природы. Нашей первой заботой начать с живших прежде священных принцепсов, исправить их конституции и сделать их ясными; мы их собрали в один кодекс и освободили от излишних повторений и несправедливых противоречий, дабы их искренность давала всем людям быструю помощь. См.: Дигесты Юстиниана. М.: Наука, 1984. С. 19; *Кудинов О.А.* Комментарий к источникам римского права. С. 21, 22.

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

Невозможность правоприменения возникает, когда в отведенный законом срок ни Президент РФ, ни Правительство РФ не приводят свои нормативные правовые акты в соответствие с ним либо не принимают предписанные им правовые акты. Как в подобной ситуации поступать правоприменителю, если известно, что в финансовых правоотношениях недопустимо «усмотрение сторон» и невозможно принятие судебного решения без соответствующей правовой основы? Речь идет не о коллизии между нормами различного уровня и не о конкуренции правовых актов; речь идет об отсутствии обеспечительного «механизма правового регулирования» конкретной группы отношений в виде совокупности подзаконных и иных нормативных правовых актов. Хотя и коллизия, и конкуренция сами по себе также создают немало проблем в практической юриспруденции. Стало быть, законодатель, «наделяя» финансовый закон рамочным, бланкетным характером, обрекает его на невозможность применения ввиду риска непринятия комплекса иных правовых актов (указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, правовых актов министерств, служб, других ведомств). Само по себе отсутствие таких правовых актов в течение длительного времени ведет к резкому снижению эффективности финансового права, поскольку некоторые его институты (субинституты) по существу остаются «неработающими»¹;

7) значительными временными «периодами» между моментом начала применения соответствующей финансово-правовой нормы и моментом ее фактического исполнения. Дискреционность особенно ярко наблюдается в бюджетных правоотношениях. Так, в 2010 г. должны были быть предоставлены муниципальному образованию «город Екатеринбург» бюджетные ассигнования из федерального бюджета в размере более 1,3 млрд руб. для ремонта дорог и улиц. По состоянию на 30 сентября 2010 г. выделенные средства фактически не поступили. Реальное целевое освоение средств, поступающих в

¹ Отметим, что определенные шаги по решению указанной проблемы осуществляются. Законодателем предусмотрен парламентский контроль по соблюдению Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти установленных сроков принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами. Правительство РФ ежеквартально не позднее чем через тридцать дней со дня окончания квартала направляет палатам Федерального Собрания РФ информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами. См. ст. 6 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Российская газета. 2013. 14 мая.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

конце календарного года в условиях уральской осени (дожди, ночные заморозки и т.п.), либо невозможно, либо весьма затруднительно. Очевидно, что своевременное поступление бюджетных средств бюджетополучателю в начале финансового года означает надлежащее исполнение конкретного финансового обязательства.

Однако следует учитывать невозможность предоставления всем бюджетополучателям и всех средств в начале финансового года, поскольку поступление доходов в бюджет происходит не единовременно, а постепенно в течение года.

Представляется, что при построении современной системы финансового законодательства целесообразно учитывать подходы, способы и разработки, ранее осуществленные наукой финансового права и апробированные практикой. В 1980 г. вышел сборник по финансовому законодательству, включающий более 360 действующих нормативных актов, регулирующих финансовые отношения¹. Его составители (Т. Конюхова, С. Потапова, Г. Хачатуров) в предисловии указали, что «при определении разделов и их расположении они исходили из существующей в юридической науке системы финансового права»². Сборник включал восемь разделов, состоящих из глав. Некоторые главы подразделяются на параграфы, содержащие в систематизированном виде нормативные акты, регулировавшие финансовые отношения советского периода. Содержание сборника составляли:

Раздел I. Правовые основы финансовой деятельности Советского государства (шесть глав, включая правовые основы финансового контроля);

Раздел II. Бюджетное право (три главы);

Раздел III. Правовое регулирование доходов государственного бюджета (13 глав и 10 параграфов);

Раздел IV. Правовые основы государственного имущественного и личного страхования (три главы);

Раздел V. Правовое регулирование государственных расходов (семь глав и 14 параграфов);

Раздел VI. Правовые основы кредитования и расчетов (две главы);

Раздел VII. Правовое регулирование денежного обращения, сберегательного дела и государственного кредита (две главы);

Раздел VIII. Основы валютного законодательства.

Полагаем, что этот сборник имел важное значение с точки зрения и правоприменительной практики, и изучения финансово-правовой действительности и в определенной мере отражал результаты иссле-

¹ См.: Сборник по финансовому законодательству / под ред. Т.В. Конюховой. М.: Юрид. лит., 1980.

² Там же. С. 5.

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

дований, проведенных наукой финансового права. Одновременно содержание и структура указанного сборника способствовали формированию у правоприменителей понимания действующей системы финансового законодательства.

Н.И. Химичева справедливо отмечала, что «эффективность процесса адекватного правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с функционированием финансовой системы, зависит не только от содержания конкретных правовых норм, но и от состояния структурирования финансового законодательства»¹.

Большинство ученых справедливо полагают, что финансовое право включает Общую и Особенную части. Соответственно первая содержит общие положения; вторая — подотрасли². Поскольку финансовое законодательство является внешней формой финансового права, его строительство должно осуществляться с учетом внутреннего строения финансового права (структуры). Вместе с тем у научной общественности отсутствует единый подход к определению архитектоники содержания Общей и Особенной частей финансового права. Полагаем, что широкая палитра позиций по указанной проблеме в определенной мере обусловлена отсутствием основополагающего нормативного правового акта (федерального финансового закона), принятие которого обеспечит формализацию общих положений финансовых отношений и решит задачу единства финансового права и законодательства.

Многие видные ученые (Н.И. Химичева, О.Н. Горбунова, М.В. Карасева, С.В. Запольский, Э.Д. Соколова, Е.В. Покачалова, Н.М. Казанцев, Ю.А. Крохина, А.Д. Селюков, И.В. Рукавишникова и др.) высказывали аргументированные суждения о необходимости принятия подобного закона с различными вариантами его наименования («О финансах», «О финансовой системе» и др.).

¹ *Химичева Н.И.* Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм. С. 178.

² См.: Советское финансовое право: учебник / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина; *Воронова Л.К., Мартынов И.В.* Советское финансовое право: учебное пособие; Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Г.С. Гуревич; Финансовое право: учебник / отв. ред. И.Н. Химичева. М.: Изд-во БЕК, 1997; *Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д.* Финансовое право: учебное пособие: 2-е изд.; Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева; *Мандрица В.М.* Финансовое право: учебник. 2-е изд. Ростов н/Д: Феникс, 2003; Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева; Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева; Финансовое право: учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. 2-е изд.; *Парыгина В.А., Тедеев А.А.* Финансовое право в схемах с комментариями: учебное пособие; *Пилепенко А.А.* Указ. соч.; Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского; *Барциц И.Н., Петрова Г.В.* Указ. соч.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

Несомненным достижением в деле формирования финансового законодательства станет разработка и принятие федерального закона «Основы финансового законодательства Российской Федерации». В нем целесообразно предусмотреть следующие основные положения Общей части финансового права:

1. Понятие финансов и государственных финансов.
2. Отношения, регулируемые финансовым законодательством.
3. Принципы (общие и специальные), присущие природе финансовых правоотношений.
4. Структура финансового законодательства (Конституция, федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты Президента РФ, акты Правительства РФ, акты Банка России, акты федеральных органов исполнительной власти, законы субъектов РФ, акты органов местного самоуправления).
5. Финансовая политика (понятие, порядок формирования, объявление финансовой политики, способы, формы и сроки реализации).
6. Финансовая система России, в том числе: а) эмиссионно-денежная (валютная) система; б) бюджетная система (в том числе государственные внебюджетные и иные фонды); в) банковская система; г) налоговая система; д) система обязательного страхования (жизни, здоровья, имущества, банковских вкладов, опасных производственных объектов и др.); е) государственный кредит (включая муниципальный); ж) система финансового (фондового) рынка.
7. Лица в финансовом праве: 7.1. Граждане, иностранные граждане, лица без гражданства (физические лица)¹. 7.2. Юридические лица: коммерческие организации; некоммерческие организации; учреждения; иные организации. 7.3. Органы государственной власти. 7.4. Органы местного самоуправления. 7.5. В составе органов государственной власти выделить относящиеся к «финансовым властям»: Президент РФ, Правительство РФ, Минфин России, Минэкономразвития России, Банк России, Федеральное казначейство, ФНС России, ФТС России и др. 7.6. Международные и неправительственные иностранные организации.
8. Действие финансового нормативного правового акта в стране, во времени и по кругу лиц. Сроки в финансовом праве.
9. Финансовое обязательство (бюджетное обязательство, налоговое обязательство).

¹ Целесообразно, по нашему мнению, чтобы в финансовых правовых актах использовался термин «гражданин», имея в виду также иностранного гражданина и апатрида, вместо широкого использования термина «физическое лицо».

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

10. Меры и способы защиты национальной экономики и безопасности, субъективных прав и интересов граждан и организаций в период экономического (финансового) кризиса.

11. Государственный финансовый контроль и аудит.

12. Юридическая ответственность за нарушение финансового законодательства.

Особенная часть должна состоять из следующих подразделений:

1. Эмиссионно-денежное законодательство (включая валютное, публично-банковское и публично-фондовое законодательство).

2. Бюджетное законодательство (включая государственный кредит).

3. Налоговое законодательство (включая обязательное страхование, таможенные пошлины и сборы, иные обязательные платежи).

4. Международное финансовое право.

Приведенную в сжатом виде архитектуру Общей и Особенной частей финансового права в целях правотворческой деятельности необходимо конкретизировать и обсудить с юридической общественностью перед внесением на рассмотрение законодателя.

Отметим, что предлагаемая архитектура Общей части и Особенной части современного финансового права России очевидным образом сопряжена с архитектурой других отраслей российского права, что само по себе обеспечивает его системность и соответствующую пандектной системе.

§ 3. ВЗАИМОСВЯЗИ ФОРМЫ И СОДЕРЖАНИЯ ФИНАНСОВОГО НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА КАК ОСНОВНОГО ЭЛЕМЕНТА СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Внешней формой финансового права является то, в чем финансово-правовые нормы объективируются, т.е. финансовые правовые акты, которые подразделяются на:

1) финансовые нормативные правовые акты и

2) финансовые индивидуальные правовые акты.

Совокупность финансовых нормативных правовых актов состоит из трех уровней (федеральный, региональный, муниципальный)¹. Входящие в эту совокупность финансовые нормативные правовые

¹ См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права: учебник. С. 435–443, 444; *Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева.* С. 91–96; *Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского.* С. 39; *Налоговое право России: учебник: 3-е изд. / отв. ред. Ю.А. Крохина.* М.: Норма, 2008. С. 98–117; *Кашанина Т.В.* Структура права. С. 138–143.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

акты находятся между собой в системной взаимосвязи и обладают известной иерархией. Определяющее значение в ней принадлежит Конституции Российской Федерации, затем следуют соответственно федеральные конституционные законы и федеральные законы. Принимаемые финансовые нормативные правовые акты должны соответствовать и не противоречить федеральному закону, регулирующему известную группу финансовых отношений. Это принципиальное требование о соответствии и непротиворечивости «нижестоящих» актов «вышестоящим», а их вместе — федеральному закону и Конституции обеспечивает функционирование финансового законодательства в качестве системы, обладающей специальным финансово-правовым механизмом.

Форма финансового права, выраженная в правовых документах (актах), есть способ существования содержания финансового права (структуры финансового права). Взаимосвязь и взаимодействие содержания и формы финансового права носят очевидный и объективный характер. Традиционно учитывается, что в этом взаимодействии определяющее значение принадлежит содержанию, существование и функционирование которого вне формы невозможно.

Поэтому остановимся на рассмотрении ряда требований, предъявляемых к нормативному правовому акту. Последний имеет соответствующую форму (закон, указа, постановления, приказа, положения, инструкции и др.), реквизиты (название, дату, номер, наименование компетентного органа), а также структуру (части, разделы, главы, параграфы, статьи, пункты и др.).

В ст. 15 Конституции РФ закреплено требование обязательности официального опубликования нормативных правовых актов. На федеральном уровне установлен общий порядок их опубликования и вступления в силу¹. Финансовые нормативные правовые акты, как и большинство актов иных отраслей российского права, затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, поэтому в силу Конституции они не могут применяться, если официально не опубликованы (обнародованы). Это важный элемент функционирования современной правовой системы России.

¹ См.: Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801; Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

Уместно подчеркнуть, что в советский период применение института «обязательности официального опубликования», особенно подзаконного нормативного правового акта, зависело, по сути, от усмотрения соответствующего государственного органа. Поэтому ведомственные нормативные акты в большинстве своем вообще не публиковались, а направлялись подведомственным организациям и предприятиям для сведения и исполнения.

Проблеме общедоступности закона и возможности ознакомления с ним как с источником правовых предписаний особое внимание уделялось со времен Древнего мира. Именно благодаря этому Законы Хаммурапи и другие памятники права известны и в XXI в. В.С. Нерсесянц отмечал, что «общеобязательную законную силу может иметь лишь общеизвестное и общедоступное правило поведения. Причем общеизвестность и общедоступность закона означают не просто осведомленность (информированность) о законе, но и соблюдение самим законодателем принятой формы введения в жизнь новых законоположений, их проявление и обнаружение (для всеобщего сведения) надлежащим образом. Поэтому общеизвестность и общедоступность закона относятся к числу конституирующих признаков закона, а не только к характеристике сведений о нем»¹.

Конституция РФ (ст. 57) предусматривает принципиальное положение в отношении финансовых законов, прямо предписывая, что законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют. Судебно-конституционная практика сформулировала важные правовые позиции о том, что это положение ст. 57 Конституции РФ:

- 1) ограничивает законодателя в возможности придания закону обратной силы;
- 2) гарантирует конституционное право на защиту от придания обратной силы законам, ухудшающим положение налогоплательщи-

¹ Нерсесянц В.С. Право и закон. С. 19, 20.

Пленум Верховного Суда РФ указал, что судами непосредственно могут применяться те вступившие в силу международные договоры, которые были официально опубликованы в Собрании законодательства РФ, в Бюллетене международных договоров, размещены на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) в порядке, установленном ст. 30 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Международные договоры РФ межведомственного характера опубликовываются по решению федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных организаций, от имени которых заключены такие договоры, в официальных изданиях этих органов (п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 4 // Российская газета. 2013. 13 марта).

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

ков, в том числе на основании нормы, устанавливающей порядок введения таких законов в действие¹;

3) предписывает недопустимость придания обратной силы законам, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков, которая распространяется как на федеральные законы, так и на законы субъектов РФ;

4) устанавливает недопустимость не только придания законам о налогах обратной силы путем прямого указания об этом в законе, но и издания законов, по своему смыслу имеющих обратную силу;

5) устанавливает недопустимость придания таким законам обратной силы в актах официального или иного толкования либо правоприменительной практики².

В литературе отмечено, что «нормативный юридический акт должен:

1) издаваться в пределах компетенции данного органа;

2) облекаться в документальную форму, предусмотренную для актов данного органа;

3) соответствовать Конституции РФ, другим законам страны, подзаконным актам вышестоящих органов;

4) быть официально опубликованным, приведенным в действие.

По своему содержанию нормативный правовой акт является местом пребывания, фактическим источником юридических норм³ и «занимает ключевое место в правовом пространстве любого общества»⁴. Приведенные положения юридической науки выступают основой для правоприменительной деятельности.

Пленум Верховного Суда РФ, характеризуя категорию «нормативный правовой акт», по сути осуществил доктринальное толкование, указав, что:

1) существенными признаками нормативного правового акта являются:

а) издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации „Об акцизах“» // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5202.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 8 октября 1997 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 г. «О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году»» // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4901.

³ Алексеев С. С. Общая теория права. С. 435, 436.

⁴ Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. С. 38–40.

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

б) наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленное на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений;

2) порядок принятия нормативного правового акта включает:

а) полномочия органа или должностного лица на издание нормативного правового акта и их пределы;

б) форму (вид), в которой орган или должностное лицо вправе принимать нормативный правовой акт;

в) предусмотренные правила введения в действие и опубликования данного нормативного правового акта;

3) определенность содержания нормативного правового акта¹.

Отмеченные признаки и требования в полной мере распространяются на разновидность нормативного правового акта — финансовый нормативный правовой акт. Вместе с тем последний обладает известными особенностями²:

1) регулирует финансовые отношения, которые связаны с финансами и (или) государственными финансами;

2) по содержанию связан с осуществлением финансовой политики;

3) может включать нормы, обладающие дерогаторной силой и приостанавливать действие нормативных предписаний актов иных отраслей законодательства и других финансовых нормативных актов³;

4) подзаконный акт содержит ссылку на конкретные нормы соответственно закона, указа Президента РФ, постановления Правительства РФ; таким образом обеспечивается создание механизма исполнения «вышестоящих норм» и вхождение в систему финансового законодательства;

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

² Подтверждением этому является вопрос о юридической природе предписаний закона о бюджете, рассматриваемый в науке финансового права с XIX в. Подробнее см.: Пауль А.Г. К вопросу о юридическом значении законов (решений) о бюджете // Налоги и финансовое право. 2011. № 10. С. 151–157.

³ См.: федеральные законы от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2331; от 3 февраля 2014 г. № 1-ФЗ «О приостановлении действия абзаца четвертого пункта статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 5 февр.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

5) подзаконный акт имеет в большинстве случаев весьма объемное (или громоздкое) наименование¹;

6) подзаконный акт издается компетентным органом, обычно входящим в состав «финансовых властей».

Собственно процессу «строительства под ключ» нормативного правового акта (правотворчеству) юридическая наука уделяла и уделяет пристальное внимание². Следует отметить, что сформулированные в указанных и иных трудах исследователей рекомендации, выводы, предложения и требования, связанные с процессом правотворчества, не утратили своей актуальности, значимости и инструментальности и в современный период.

Особые требования к нормативному правовому акту предусмотрены НК РФ (ст. 6). Акт налогового законодательства признается не соответствующим НК РФ при наличии хотя бы одного из обстоятельств, перечисленных в девяти подпунктах ст. 6 НК РФ. Такое признание осуществляется в судебном порядке. Правительство РФ,

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 17 марта 2010 г. № 141 «О предоставлении в 2010 году субсидий за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, главным распорядителем в отношении которых является Министерство регионального развития Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, не включенных в федеральные целевые программы, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, и (или) на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, не включенных в федеральные целевые программы, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов» // СЗ РФ. 2010. № 12. Ст. 1338; приказ Минпромторга России от 28 мая 2009 г. № 453 «Об утверждении Критериев, которым должны соответствовать проекты, направленные на технологическое перевооружение российских организаций транспортного машиностроения, по которым предоставляются субсидии из федерального бюджета» // БНА. 2009. № 32. С. 115.

² См.: *Пиголкин А.С.* Подготовка проектов нормативных актов. М., 1968; *Самощенко И.С.* Основные черты нормативных актов социалистического государства // Сов. государство и право. 1968. № 4; *Ушаков А.А.* Очерки советской законодательной стилистики. Пермь, 1967; *Правотворчество в СССР* / под ред. А.В. Мицкевича. М., 1974; *Нашиц А.* Правотворчество. Теория и законодательная практика. М., 1974; *Язык закона* / под ред. А.С. Пиголкина. М.: Юрид. лит., 1990; *Казанцев М.Ф.* Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации (проблемы становления и опыт проекта законодательного кодекса); *Власенко Н.А.* Законодательная технология (Теория. Опыт. Практика): учебное пособие. Иркутск: Восточно-Сибирская изд. компания, 2001; *Москалькова Т.Н., Черников В.В.* Нормотворчество: научно-практическое пособие; *Кондрат Е.Н.* Финансовая безопасность России в современном мире; и др.

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

орган исполнительной власти субъекта РФ или исполнительный орган местного самоуправления, принявшие соответствующий нормативный правовой акт, либо их вышестоящие органы вправе до судебного рассмотрения отменить этот акт или внести в него необходимые изменения.

Приведенные предписания закона по своей значимости имеют мультипликативный эффект: предоставлением заинтересованному лицу права вхождения в суд с требованием о признании нормативного правового акта недействительным полностью или в части решается конкретная проблема (коллизия, противоречие и др.) и одновременно реализуются положения ст. 18 Конституции РФ, устанавливающие, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Изложенная конструкция предоставляет субъекту финансового права возможность реально воздействовать на правовую систему. Сама по себе реализация этого субъективного права повышает уровень правовой культуры в обществе, позитивным образом воздействует на содержание действующего нормативного правового акта и на осуществление правотворческой деятельности законодателя и компетентных органов.

Вместе с тем очевидным является то обстоятельство, что структура НК РФ в течение 19 лет находится в состоянии перманентного перестроения. В Кодекс внесено около 700 изменений и дополнений. Произведенные корректировки существенным образом воздействовали на форму и содержание Кодекса, которые сегодня отличаются от формы и содержания НК РФ образца 1998 г. Структура НК РФ усложнилась из-за введения в него новых разделов, глав и статей, нуждающихся в «получении места» в составе Кодекса. Полагаем, что дальнейшее строительство Кодекса в подобном режиме неизбежно приведет к необходимости его реструктуризации из-за сложностей в правопонимании и правоприменении. Становится очевидной громоздкость нумерации элементов структуры Кодекса (например, статья 346^{25.1} главы 26² раздела VIII¹ части второй НК РФ).

Особенностью финансового нормативного правового акта является то обстоятельство, что его содержание связано с осуществлением элементов финансовой политики государства. Поэтому в ряде случаев содержание конкретного нормативного правового акта носит специфический характер и понимается ограниченным кругом лиц. Нередко финансовый нормативный правовой акт является сложным по содержанию, а его действие распространяется на узкий круг субъ-

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

ектов финансового права. Вместе с тем следует учитывать, что реальное исполнение предписаний такого финансового акта имеет целью позитивное воздействие на финансовую систему страны с точки зрения ее устойчивости и надежного функционирования. Такой акт сориентирован на обеспечение надлежащего применения предписаний иных финансово-правовых актов, включая акты других отраслей, т.е. в конечном счете опосредованно служит интересам неограниченного числа лиц и отражает «общий интерес».

Подтверждает сказанное принятие Федерального закона от 18 июля 2009 г. № 181-ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков» (далее — Закон № 181-ФЗ)¹. Закон нацелен на поддержание стабильности банковской системы и защиты законных интересов вкладчиков и кредиторов банков. Именно в этих целях государство вправе осуществлять меры по повышению капитализации банков и кредитных организаций, являющихся акционерными обществами, путем обмена облигаций федерального займа на привилегированные акции банков в установленном порядке.

Процедура повышения капитализации включает:

- 1) размещение банком привилегированных акций с учетом установленных требований;
- 2) эмиссию государством облигаций федерального займа в установленном порядке;
- 3) заключение договора мены привилегированных акций банка на облигации федерального займа.

Законом № 181-ФЗ определены требования к банку (наличие установленного рейтинга долгосрочной кредитоспособности, установленная величина активов банка, значение достаточности собственных средств банка и др.), а также детализированное содержание решения банка о выпуске привилегированных акций и обязанность банка принять решение о внесении соответствующих изменений и дополнений в свой устав.

Выпуск акций осуществляется исходя из того, что:

- 1) размещение привилегированных акций производится путем закрытой подписки;
- 2) привилегированные акции размещаются по номинальной стоимости;
- 3) оплата размещаемых привилегированных акций производится облигациями федерального займа путем заключения договора мены,

¹ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3618.

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

условия которого определены законом, а форма установлена Правительством РФ¹;

4) номинальная стоимость одной привилегированной акции должна быть равной номинальной стоимости одной обыкновенной акции банка;

5) привилегированные акции должны иметь ежегодный дивиденд, определяемый в процентах к номинальной стоимости привилегированной акции, в размере, превышающем на 3 п.п. ставку процентного (купонного) дохода (за соответствующий купонный период по облигациям федерального займа, вносимый в оплату привилегированных акций);

6) привилегированные акции не должны являться куммулятивными;

7) привилегированные акции могут быть конвертированы в обыкновенные акции банка по требованию акционера (их владельца), но не ранее истечения десятилетнего срока с момента завершения размещения привилегированных акций.

Закон № 181-ФЗ предоставил Правительству РФ право эмиссии облигаций федерального займа со сроком погашения не позднее 31 декабря 2019 г. и выплатой купонного дохода один раз в год в объеме, установленном федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год и на плановый период.

Реализация процедуры повышения капитализации банка влечет возникновение у государства специальных прав, в частности:

1) право назначить (заменить) представителя государства в составе совета директоров банка без решения общего собрания акционеров²;

2) право вето на принимаемые общим собранием акционеров, советом директоров решения:

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 29 октября 2009 г. № 853 «Об утверждении Правил направления банками предложения об участии в процедуре повышения капитализации и принятия решения об удовлетворении (отказе в удовлетворении) предложения банка об участии в процедуре повышения капитализации» // СЗ РФ. 2009. № 44. Ст. 5248.

² См.: Постановление Правительства РФ от 11 мая 2010 г. № 325 «Об осуществлении прав Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков» // СЗ РФ. 2010. № 20. Ст. 2476. Этим же актом Правительство РФ утвердило Положение о назначении представителя Российской Федерации в составе совета директоров (наблюдательного совета) банка и его полномочиях по реализации прав Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков».

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

- а) о размере дивидендов по акциям банка и порядка их выплаты;
- б) об изменении размера уставного капитала банка путем увеличения номинальной стоимости акций;
- в) о размере вознаграждений и (или) компенсации расходов членам совета директоров и исполнительного органа банка;
- г) о реорганизации банка;
- д) о ликвидации банка и др.

Установлено право государства по отчуждению привилегированных акций банка акционерам банка в режиме, не связанном с порядком приватизации имущества, находящегося в федеральной собственности.

Содержание приведенного закона достаточно рельефно показывает особенности финансового правового документа как акта, регламентирующего отношения, связанные с использованием государственных финансов на нетипичные цели исполнения государством внутренних и внешних функций. Вместе с тем использованием антикризисных мер государство пренебречь не может и не должно. Особенность этого акта заключается и в том, что на отношения, им регулируемые, не распространяется действие предписаний федеральных законов, относящихся к различным отраслям законодательства, включая:

- 1) порядок получения предварительного согласия Банка России на приобретение акций кредитной организации;
- 2) порядок получения согласия на осуществление сделки с акциями кредитной организации федерального антимонопольного органа (направления уведомления федеральному антимонопольному органу);
- 3) порядок приобретения более 30% акций открытого акционерного общества;
- 4) порядок привлечения государственного финансового контрольного органа для определения цены размещения акций;
- 5) порядок определения цены (денежной оценки) имущества, вносимого в оплату акций;
- б) порядок ограничения доли привилегированных акций в общем объеме уставного капитала акционерного общества и др.

Следует отметить, что согласно предписаниям Закона № 181-ФЗ п. 1 ст. 102 ГК РФ, а также федеральные законы 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»¹, от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»², от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценоч-

¹ СЗ РФ 1996. № 1. Ст. 1.

² СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

ной деятельности в Российской Федерации»¹, от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»², от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»³, от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁴ применяются с учетом его положений. Это означает, что нормы указанных законов, подлежащие применению при возникновении соответствующих оснований в обычном порядке, ведут себя индифферентно, если подобные основания возникают в рамках правоотношений, регулируемых упомянутым финансовым законом. Например, в силу Закона № 181-ФЗ не применялись до 1 января 2011 г. положения п. 2 ст. 80 БКРФ в части предоставления бюджетных инвестиций из федерального бюджета путем проведения операций мены государственных ценных бумаг на привилегированные акции банков при осуществлении процедуры повышения капитализации банков. Таким образом, финансовый Закон № 181-ФЗ в достаточной мере показывает одну из особенностей финансового права — выполнение дерогаторной функции, поскольку его нормы приостанавливают действие предписаний законов и нормативных правовых актов не только финансового, но и иных отраслей законодательства на определенный срок или в связи с конкретной группой экономических отношений.

Современная финансово-правовая реальность такова, что целостное, полное правовое регулирование той или иной группы финансовых отношений осуществляется иерархической совокупностью нормативных правовых актов (закон — акт Президента РФ и (или) акт Правительства РФ — акт ведомства — акт субъекта РФ — акт органа местного самоуправления — индивидуальный финансово-правовой акт). Не являются исключением и рассмотренные отношения, связанные с осуществлением процедуры повышения капитализации банков.

Практика финансового правоприменения показывает, что наибольший эффект регулирования будет достижим, если «объемы» содержания финансового права распределить между финансовыми правовыми актами, регулирующими конкретный участок отношений. Представляется целесообразным, чтобы наибольший удельный вес принадлежал закону (70–80% объема регулятивности); 15–20% может быть отведено актам Президента РФ и (или) Правительства

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

² СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

³ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

⁴ СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

РФ; до 5% ограничена «доля», приходящаяся на «зону ответственности» министерств (служб, агентств).

Отметим, что Закон № 181-ФЗ в значительной мере отражает изложенные предложения, предоставляя актам Правительства РФ, Банка России и Министерства финансов РФ урегулирование конкретно определенных участков отношений. Однако с точки зрения юридико-технической он не свободен от недостатков. В частности, применение в ч. 2 ст. 1 Закона словосочетания «банковские кредитные организации» не совсем удачно, поскольку банки являются кредитными организациями и соотносятся с ними как вид и род. Поэтому корректным было бы использование в Законе словосочетания «банки и иные кредитные организации».

Обращает на себя внимание и неопределенность, вытекающая из содержания ст. 4 «Порядок подачи и рассмотрения предложения об участии в процедуре повышения капитализации» Закона № 181-ФЗ. Необходимо понимать, что отнюдь не все банки могут рассчитывать на свое участие в процедуре повышения капитализации из-за высокой планки предъявляемых формальных требований (рейтинга долгосрочной кредитоспособности, размера активов¹ и др.). Само по себе уяснение размера активов, который должен составлять не менее 30 млрд руб., приводит к пониманию рамочности ст. 4 Закона № 181-ФЗ, положения которой «допускают» к урегулированию этого вопроса акты Правительства РФ и Банка России.

Если банк отвечает установленным требованиям, он направляет Минфину России и Банку России:

1) предложение об участии в процедуре повышения капитализации по утвержденной форме;

2) бизнес-план, содержащий предложение об общем количестве облигаций федерального займа, обмениваемых на привилегированные акции банка (размер государственной поддержки), прогноз динамики основных показателей деятельности банка, включая показатели кредитного портфеля банка, в связи с предлагаемым повышением капитализации, утвержденный решением совета директоров банка;

3) документы, подтверждающие принятие органом управления банка решение об отмене премиальных и бонусных выплат менедж-

¹ См.: Правила направления банками предложения об участии в процедуре повышения капитализации и принятия решения об удовлетворении (отказе в удовлетворении) предложения банка об участии в процедуре повышения капитализации, утв. постановлением Правительства РФ от 29 октября 2009 г. № 853 // СЗ РФ. 2009. № 44. Ст. 5248 (далее — Правила № 853).

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

менту банка в случае невыплаты государству дивидендов по привилегированным акциям, размещенным в рамках процедуры повышения капитализации.

Основную аналитическую работу по указанным документам осуществляет экспертная группа Минфина России, устанавливающая:

1) обоснованность показателей и допущений, использованных при расчете показателей банка;

2) соответствие величины и динамики показателей деятельности банка (значение достаточности собственных средств, показатели кредитного портфеля, оценка необходимых резервов и других показателей) полагаемому банком размеру государственной поддержки.

Ее выводы являются основанием для принятия решения об удовлетворении (отказе в удовлетворении) предложения банка об участии в процедуре повышения капитализации.

Положительное решение Минфина России возможно, если:

1) орган управления банка утвердил акт об отмене премиальных и бонусных выплат высшему менеджменту банка в случае невыплаты государству дивидендов по привилегированным акциям, размещенным в ходе процедуры повышения капитализации;

2) у банка отсутствует просроченная (неурегулированная) задолженность по денежным обязательствам перед государством и по обязательным платежам в бюджетную систему страны;

3) банк соответствует установленным требованиям;

4) экспертной группой принято решение об обоснованности предложенного банком размера государственной поддержки.

Установлено, что предпочтение должно быть отдано тому банку, бизнес-планом которого предусмотрено приобретение облигаций российских эмитентов или увеличение кредитного портфеля банка за счет выдачи кредитов организациям на осуществление производственной деятельности и на капитальные вложения, на погашение кредитов и облигационных займов указанных организаций, привлеченных ранее на осуществление основной производственной деятельности и на капитальные вложения, и кредитов гражданам.

Коммерческий банк по получении положительного решения представляет Минфину два экземпляра договора мены по утвержденной форме, который по своей природе является финансовым договором. Достаточно отметить, что несоблюдение заинтересованным банком сроков представления договора мены Минфину России влечет утрату им права на участие в процедуре повышения капитализации. В договоре, в частности, указывается количество привилегированных акций банка, подлежащих обмену на облигации федерального займа, которое определяется путем деления общей номинальной

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

стоимости облигаций федерального займа на номинальную стоимость одной привилегированной акции.

После размещения банком привилегированных акций Минфин России назначает представителя государства в состав его совета директоров. Представителем может быть государственный служащий или служащий Банка России:

1) не являющийся акционером и (или) аффилированным лицом банка;

2) не имеющий договорных отношений с банком, за изъятием договора банковского счета, предусматривающего осуществление расчетных операций с использованием банковских карт;

3) не имеющий в течение двух лет, предшествующих назначению, трудовых отношений с банком;

4) не являющийся в течение двух лет, предшествующих назначению, членом совета директоров банка;

5) не имеющий с любым из акционеров банка, на долю которого приходится более 1% акций, семейных или родственных отношений;

6) не имеющий семейных или родственных отношений с членами совета директоров, иными должностными лицами банка. Формирование позиции акционера-государства осуществляется Минфином России во взаимодействии с государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов» (АСВ) и материализуется в письменных директивах, выдаваемых представителю государства, действующему на основании доверенности и директив.

Законодатель запрещает рассмотрение советом директоров банка перечня вопросов, предусмотренных Законом № 181-ФЗ, если на заседании совета отсутствует представитель государства. В протоколах общего собрания акционеров и заседания совета директоров подлежит обязательной фиксации факт использования или неиспользования представителем государства права вето.

Полагаем, что предметное урегулирование рассматриваемого субинститута, каковым является процедура повышения капитализации банков, и объяснимо, и необходимо. Сама по себе передача государственных финансов в собственность коммерческого банка, осуществленная в форме государственных ценных бумаг, означает отвлечение значительных сумм государственных финансов на длительный временной период на цели, отличные от бюджетных обязательств. Эти суммы денежных средств, принадлежащих казне, будут в течение установленного периода времени находиться в «замороженном» состоянии.

Не исключаются риски, связанные, в частности, с возможной несостоятельностью (банкротством) банка, получившего по догово-

Глава 1. Понимание системы финансового законодательства...

ру мены государственные ценные бумаги. В подобном случае у государства возникнут «бросовые затраты». Поэтому в расчет размера уставного капитала банка не включается номинальная сумма привилегированных акций, размещенных в рамках процедуры повышения капитализации, т.е. государственные финансы имеют иммунитет от непредвиденных рисков, связанных с возможным банкротством кредитных организаций.

Очевидно, что действия государства, направленные на укрепление банковской и соответственно финансовой системы, более чем оправданны. Осенью 2008 г., когда международный финансово-экономический кризис «пришел» в Россию, финансовые власти в оперативном порядке приняли превентивное решение и предвосхитили «натиск на банки», который повлек бы негативные последствия для граждан и финансовой системы государства. Отсюда объяснимость государственной воли на введение и применение финансово-правового субинститута, связанного с процедурой повышения капитализации банков. Совокупность финансово-правовых актов (Закон № 181-ФЗ — акты Правительства РФ — акты Банка России — акты Минфина России — финансовые договоры (договоры мены)) обеспечивает на основе взаимосвязи между ними должный уровень урегулированности данной группы финансовых отношений.

Рассмотренные финансовые нормативные правовые акты с точки зрения определенности, ясности и качества содержания отвечают современным требованиям. Полагаем, что на формирование их содержания повлияли наряду с известными обстоятельствами понимание предмета, «технологии» достижения целей и достаточно четкое представление о возможных результатах, итогах «внедрения» в жизнь нового финансово-правового субинститута, поскольку прослеживается взаимосвязь между указанными актами, между ними и действующими актами финансового законодательства и актами иных отраслей законодательства.

Представляется, что важным элементом совершенствования правовой системы является введение порядка осуществления мониторинга правоприменения¹. Мониторинг предусматривает осуществление деятельности уполномоченных органов по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены):

¹ См.: Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 25 мая; Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 // Российская газета. 2011. 24 авг.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

1) законодательных и иных нормативных актов РФ — в целях выполнения решений Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека;

2) нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, иных федеральных, региональных и местных органов власти — в случаях, предусмотренных федеральными законами;

3) нормативных правовых актов РФ — в случаях, предусмотренных посланиями Президента РФ, иными программными документами, поручениями Президента РФ, Правительства РФ, основными направлениями деятельности Правительства РФ на соответствующий период и программами социально-экономического развития государства;

4) нормативных правовых актов РФ — в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупцигенных факторов;

5) нормативных правовых актов РФ — в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами разной юридической силы.

Сведения по результатам мониторинга компетентные органы ежегодно до 1 июня направляют в Минюст, который подготавливает проект доклада Президенту РФ о результатах мониторинга и предложения к плану законопроектной деятельности Правительства РФ. Указанные проекты документов ежегодно до 1 августа направляются на рассмотрение Правительству РФ, которое до 1 сентября каждого года представляет Президенту РФ доклад о результатах мониторинга¹. Рассмотренный главой государства доклад подлежит опубликованию в установленном порядке. Впервые в российской правовой действительности упомянутый доклад опубликован в марте 2013 г. Представляется, что структуру доклада следовало построить соответственно действующей системе российского права. Поскольку разделы доклада содержательно весьма существенно различны, нетрудно сделать вывод о том, что формирование доклада осуществлялось механическим путем при одновременном отсутствии единства содержания и формы документа².

¹ О.Н. Горбунова считает, что финансовый мониторинг является одним из эффективных средств борьбы с преступными посягательствами в сфере финансов. См.: Финансовое право: учебник. 2-е изд. С. 4.

Финансовому мониторингу как универсальному способу противодействия противоправным явлениям в российской экономике посвящено диссертационное исследование. См.: *Прошунин М.М.* Финансовый мониторинг в системе противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (российский и зарубежный опыт): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.

² См.: Доклад Правительства РФ о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год // Российская газета. 2013. 27 марта.

Глава 2

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВНУТРЕННЕЙ ФОРМЫ И ВНЕШНЕЙ ФОРМЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА С ПОЗИЦИИ ДОГМЫ ПРАВА

§ 1. ОСОБЕННОСТИ ПОСТРОЕНИЯ ОБЩИХ ПОЛОЖЕНИЙ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С ПОЗИЦИИ СТРУКТУРЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

После августа 1991 г. началось становление российской правовой системы, в том числе финансового законодательства как отрасли современного российского права. Отметим, что формирование нового российского права осуществлялось не с «чистого листа». Однако стремительность перехода от командно-плановой экономики к рыночным отношениям поставила перед законодателем, судебной властью, правоприменителями, юридической наукой сложнорешаемые задачи, имея в виду концептуальную готовность, объемы и сроки разработок законопроектов. В отличие от правотворческого процесса по созданию гражданского законодательства (прежде всего ГК РФ) формирование финансового законодательства шло вне концептуально-системного подхода. Оно развивалось исходя из требований практики, главным образом в оперативном режиме и по подотраслевой направленности: эмиссионно-денежные, включая валютные, отношения; бюджетные отношения; налоговые отношения; банковские отношения и др. Постепенно набирая обороты, формировалась финансово-правовая база. Иными словами, решались либо актуальные вопросы оперативного правового обеспечения той или иной группы финансовых отношений. Общие вопросы законодательства оставлял «на потом».

В настоящее время наряду с финансовыми законами, указами Президента РФ действует значительное количество правовых актов Правительства РФ, Центрального банка РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Весь этот финансово-правовой массив нуждается в анализе и систематизации, которую надлежит проводить с учетом требований, предъявляемых к внутреннему строению финансового права (структуре финансового права), т.е. требований, относящихся к созданию финансово-правовой нормы, финансового правового субинститута, института, подотрасли и собственно отрасли финансового законодательства.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

В современной литературе отмечают нацеленность законодателя на совершенствование структурирования финансово-правовых норм¹.

В XIX в. И.Т. Тарасов пришел к выводу (актуальность которого очевидна и сегодня), что «положительное финансовое право есть совокупность положений, определяющих государственно-хозяйственную сферу данного народа в данную эпоху. В науке финансового права правовой, политический и экономический элементы нераздельны; в ней анализ законов хозяйственных явлений и анализ правовых норм, определяющих государственно-хозяйственную сферу, идут рука об руку. Эта наука учит не только тому, что есть и почему оно происходит, но и тому, что в этой области согласно с экономическими законами, со значением и целью государства и с понятиями о правде и справедливости»².

Исследователи (российские и зарубежные) финансово-правовой материи в целом единодушны в том, что финансовое право по своему содержанию находится в тесной зависимости от экономики и экономической науки, реальной политической действительности, философии и социологии, а также во взаимосвязи с иными отраслями права и законодательства (конституционного, гражданского, административного и др.). Указанные зависимость и взаимосвязь не являются односторонними. Практика свидетельствует о воздействии на экономику финансово-правовых инструментов, которые могут как стимулировать, так и дестимулировать поведение экономических агентов. Анализ финансовой политики показывает систему приоритетов и вопросов, подлежащих решению и с точки зрения финансово-правового «среза». И одновременно он показывает «готовность» финансового права к регулированию определенной группы отношений. Факты объективной действительности позволяют утверждать, что положения и конструкции финансового законодательства в ряде случаев возникают и действуют «не до того», а «после того»³. «Приход» в Россию международного финансово-экономического кризиса (МФЭК) обнаружил, в частности, отсутствие урегулированности финансовым правом комплекса антикризисных мер, включая правомочия, обязанности и поведенческую линию финансовых властей, в условиях «нештатной» ситуации.

Сохраняет актуализацию «подготовленность» финансово-правовых предписаний к урегулированию объявленного перехода к инно-

¹ См.: Химичева Н.И. Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм. С. 175.

² Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права. С. 53.

³ На это обстоятельство указано в литературе. См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.М. Ашмарина. С. 274.

Глава 2. Взаимодействие внутренней формы и внешней формы финансового права...

вационным экономическим отношениям. «Вскрывается» новый пласт финансовых отношений, нуждающихся в концептуально-системном подходе к созданию соответствующих финансово-правовых инструментов. Первым шагом в этом направлении стало обсуждение и принятие Федерального закона от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре „Сколково“»¹ (далее — Закон № 244-ФЗ). Одновременно с его принятием были внесены изменения и дополнения в правовые акты различных отраслей законодательства², включая Федеральный закон «О бухгалтерском учете»³; Бюджетный кодекс РФ (ст. 78); Налоговый кодекс РФ (ст. 83, 89, 145, 145¹, 246, 246¹, 274, 284, 289, 333³⁵, 381, 395); федеральные законы от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»⁴, от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»⁵, от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (документ утратил силу). Названные правовые решения свидетельствуют о практических мерах по созданию условий, способствующих внедрению инновационной экономики. Однако нельзя не заметить, что они относятся к актам специального характера, поскольку касаются одного объекта (и определенной территории) и распространяются на ограниченный круг лиц. Перед финансовым правом стоит задача урегулировать комплексную систему мер и инструментов, направленных на создание и функционирование инновационной экономики в секторах реального производства товаров.

Существенное значение в современной истории и практике финансового права имеют проблемы, вызванные процессами глобализации⁶.

¹ Российская газета. 2010. 30 сент.

² См.: Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „Об инновационном центре „Сколково“» // Российская газета. 30 сент. 2010.

³ СЗ РФ. 1996. № 48. Ст. 5369.

⁴ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

⁵ СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 18.

⁶ См.: Белов В.А. Глобализация и финансовое право // Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России и Украины. С. 129–138; Кутафин О.Е. К читателю // Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2009. С. 5.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

Представляется, что вопросы, обусловленные этой проблемой, наряду с рассмотрением их в Общей части финансового права фокусируются и в международном финансовом праве. Специфической особенностью международного финансового права является то обстоятельство, что его предмет составляют публично-финансовые отношения равных субъектов в парных или многосторонних связях. Принцип «финансовой власти и подчинения» в отношениях между государствами неприемлем и недопустим.

Важнейшими факторами, влияющими на содержание и структуру финансового права и законодательства, являются их взаимодействие, взаимосвязи и взаимозависимость с иными отраслями права и отраслями законодательства.

В качестве основополагающей отрасли выступает конституционное право. Предписания Конституции РФ (ст. 71, 74, 75, 76, 104, 106, 114), причем не только их содержание и смысл, но и глубинная практика последующего правоприменения, предопределяют направления развития и функционирования финансово-правового массива на ближайшие годы и длительную перспективу.

Особое теоретическое и практическое значение для финансового права имеют «сопряженные» с ним отрасли — гражданское и административное право. Широкий спектр совместного регулирования, использование юридических конструкций дают иные примеры интеграционности, согласованности и заимствований их противоположений. В частности, такая гражданско-правовая конструкция, как договор, широко используется в качестве соответствующего инструмента в административном и финансовом праве. В литературе на это обстоятельство обращалось специальное внимание¹. Ряд авторов полагает необходимым исчерпывающе урегулировать в НК РФ процедуры возникновения, изменения и сокращения налоговых договорных отношений². Между тем в современном правовом массиве наблюдается и «совместно-последовательное» регулирование административным, гражданским и финансовым правом отношений, связанных с финансами. Однако каждая из этих отраслей российского права осуществляет регулирование, сообразуясь со своим предметом, целями, принципами, иными общими положениями, а также типом регулирования.

¹ См.: *Казанцев М.Ф.* Договорное регулирование: Цивилистическая концепция. Екатеринбург: УрО РАН, 2005. С. 62–74.

² См.: *Парыгина В.* Налоговые договоры об изменении сроков уплаты налогов и сборов // *Право и жизнь.* 2006. № 93. Однако с изложенной позицией автора вряд ли можно согласиться.

Глава 2. Взаимодействие внутренней формы и внешней формы финансового права...

Традиционно наука финансового права к основным положениям, входящим в его Общую часть, относит:

- 1) финансы (понятие, роль);
- 2) финансовую систему;
- 3) финансовую деятельность государства;
- 4) предмет финансового права;
- 5) принципы финансового права;
- 6) систему финансового права;
- 7) источники финансового права;
- 8) субъектов финансового права;
- 9) финансово-правовые нормы;
- 10) финансовые правоотношения;
- 11) защиту прав субъектов финансовых правоотношений;
- 12) финансовый и муниципальный контроль¹.

Следует учитывать, что приведенный перечень в научных трудах излагается с точки зрения содержания, структуры и места, занимаемого соответствующим общим институтом в системе Общей части, исходя из научных предпочтений исследователей и сложившихся традиций.

Представляется, что Общая часть финансового права (науки и вузовской учебной дисциплины) может быть уточнена и дополнена с учетом реальной современной финансово-правовой сферы. Полагаем целесообразным рассматривать наряду с институтом «финансов» институты «государственных финансов» (П.С. Бельский) и «финансовой политики» (Н.М. Артемов, Г.В. Петрова, С.В. Мирошник, И.В. Рукавишникова и др.), юридические факты (М.В. Карасева (Сенцова) и др.). Общий институт «субъекты финансового права»

¹ См.: Советское финансовое право: учебник / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. С. 3–94; Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Г.С. Гуревич. С. 5–66; *Воронова Л.К., Мартыанов И.В.* Советское финансовое право: учебное пособие. С. 3–55; Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Л.К. Воронова, Н.И. Химичева. С. 5–114; Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. С. 1–104; *Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д.* Финансовое право: учебное пособие. С. 3–48; Финансовое право: учебное пособие / отв. ред. Н.И. Химичева. С. 17–135; Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд. С. 19–154; *Мандрица В.М.* Финансовое право: учебник. С. 3–57; Финансовое право: учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. С. 15–128; *Парыгина В.А., Тедеев А.А.* Финансовое право в схемах с комментариями: учебное пособие. С. 9–67; Финансовое право Российской Федерации: учебное пособие / отв. ред. М.В. Карасева. С. 17–175; *Химичева Н.И., Покачалова Е.В.* Указ. соч. С. 90–166; Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. С. 19–119; *Пилипенко А.А.* Указ. соч. С. 9–168; *Петрова Г.В.* Финансовое право: учебник. С. 3–24, 47–96; *Барциц И.Н., Петрова Г.В.* Указ. соч. С. 10–125; и др.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

исходя из положений Конституции корректнее изменить на «лица в финансовом праве». В составе Общей части должен быть институт «сроков и представительства», в настоящее время присутствующий в общих положениях ряда подотраслей (бюджетном, налоговом праве и др.).

Само по себе отсутствие в едином российском финансовом праве общих положений приводит в правоприменении к возникновению неразрешимых ситуаций. В частности, на практике возникла проблема адекватного применения положений п. 4 ст. 93⁴ БК РФ, ч. 6 ст. 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 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 ст. 116 Федерального закона от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год»¹.

Согласно п. 4 ст. 93⁴ БК РФ исковая давность, установленная гражданским законодательством, не распространяется на требования Российской Федерации, возникшие:

1) в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, в том числе бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) и иных бюджетных кредитов (ссуд), включая требования по уплате процентов и (или) иных платежей, предусмотренных законом и (или) договором (соглашением), в том числе требования о неосновательном обогащении и возмещении убытков;

2) в связи с предоставлением и (или) исполнением Российской Федерацией государственных гарантий Российской Федерации;

3) по обязательствам целевого финансирования юридических лиц, условием предоставления которого являлась передача акций в собственность Российской Федерации;

4) из договоров и сделок об обеспечении исполнения указанных в настоящем пункте обязательств.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93⁴ Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона „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 „О федеральном бюджете на 2007 год“ в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 33. Ст. 4948.

Глава 2. Взаимодействие внутренней формы и внешней формы финансового права...

В соответствии с ч. 6 ст. 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 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»¹ приведенные положения п. 4 ст. 93⁴ БК РФ применяются также к отношениям, возникшим до 1 января 2008 г. Отсюда следует, что финансово-правовым нормам наряду с иными особенностями придана обратная сила. Вместе с тем по объективным причинам любая действующая норма финансового права находится в определенной взаимосвязи с другими нормами не только финансового, но и иных отраслей законодательства. Поэтому затруднительно объяснить позицию законодателя, установившего преимущества в защите имущественных прав государства по сравнению с иными формами собственности без синхронизации мер, обеспечивающих баланс экономических интересов государства и иных субъектов. Дело в том, что само по себе освобождение исков по возврату переданных государственных финансов, в частности бюджетных кредитов, от действия сроков давности вносит неопределенность и блокирует надлежащее правовое регулирование соответствующих отношений. Известно, что в частноправовых отношениях сущность исковой давности состоит в прекращении права на иск вследствие его неосуществления в течение определенного законом времени (общий срок — 3 года).

Очевидно, что законодатель при регулировании финансовых отношений в части, связанной с возвратом государственных финансов, обладает правом устанавливать правила, предусматривающие недопустимость применения положений об исковой давности, закрепленных гражданским законодательством (гл. 12 ГК РФ). Однако это право законодателя предполагает осуществление им правового регулирования, связанного с установлением общих положений о сроках давности в финансовых правоотношениях². Представляется настоятельно необходимым принятие основополагающего законодательного акта «Основы финансового законодательства Российской Федерации», в котором должен быть институт сроков, находящийся в

¹ СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

² Абзац 1 п. 4 ст. 93⁴ БК РФ изложен в следующей редакции: «Срок исковой давности в пять лет устанавливается по требованиям Российской Федерации...». См.: Федеральный закон от 12 ноября 2012 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 14 нояб.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

системе юридических фактов и обладающий согласованной регулятивной направленностью, имея в виду не только внутриотраслевое, но и межотраслевое регулирование. Заметим, что «основоположность» упомянутого акта заключается прежде всего в том, что с его принятием будет обеспечено единство финансового права и финансового законодательства Российской Федерации.

Наука финансового права включает в состав Общей части институты «юридические факты» и «финансово-правовая ответственность»¹. Представляется, что в ее состав должен входить и институт «финансовое обязательство», поскольку, как отмечает С.В. Запольский, «правообразование отношений собственности ставит носителя публичной власти перед субъектами хозяйственного оборота в положение управомоченного по закону и по закону же обязанного, но никак не носителя абсолютной априорной власти, как это было прежде. Финансовые обязательства в этом смысле — альтернатива подчинению как характеристика механизма осуществления властно-имущественных отношений»². Конституция РФ (ст. 104) прямо предусматривает категорию «финансовое обязательство государства», которое не адекватно «обязанностям» и должно представлять собой специальную конструкцию, используемую в финансовых правоотношениях.

Практика показывает, что государства при осуществлении финансовой деятельности, их финансы и государственные финансы сталкиваются с определенными сложностями (значительными дефицитами бюджетов, существенными размерами государственных кредитов и т.п.), а также внезапно возникающими кризисами. Международный финансово-экономический кризис 2008 г. продемонстрировал значение финансово-правовых средств в деле предотвращения, преодоления кризиса и его последствий для страны, граждан и организаций. С этой точки зрения Общая часть финансового права должна обладать институтом, предусматривающим совокупность финансово-правовых мер, подлежащих обязательному применению финансовыми властями в условиях мирового (регионального) финансово-экономического кризиса. Полагаем, что МФЭК явился неопровержимым доказательством, свидетельствующим о необходимости обеспечения единства финансового права и финансового законодательства, поскольку целое имеет очевидные преимущества по сравнению с некоей совокупностью своих частей.

¹ Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: учебник. С. 149–169, 181–200.

² Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. С. 134; *Его же*. Теория финансового права. Научные очерки. С. 187–189, 274.

§ 2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ СОСТАВА ОБЩИХ ПОЛОЖЕНИЙ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА DE LEGA FERENDA

Основополагающий нормативный правовой акт, регламентирующий вопросы, относящиеся к общим положениям (Общей части) финансового законодательства, в настоящее время отсутствует. Отметим, что подобный нормативный документ отсутствовал и в правовой системе советского периода¹, и в правовой системе, действующий до 1917 г.² В финансово-правовой литературе неоднократно поднимался вопрос о необходимости принятия нормативного правового акта в форме закона, регулирующего отношения, связанные с финансами, финансовой системой, финансовой политикой. Высказано суждение о том, что подобный акт закрепил бы общие принципы регулирования видов финансовых отношений, единый финансовый рынок, финансовые функции государственных органов, определил бы понятия публичного финансового обязательства, публичных финансовых фондов и другие финансово-правовые категории³.

Определенную позицию по этому вопросу занимают и властные структуры. В частности, Государственной Думой⁴ было признано необходимым, в частности, внесение в нижнюю палату не позднее июня 2009 г. пакета проектов федеральных законов о развитии финансовой системы, о совершенствовании налогообложения в целях стимулирования развития финансового рынка и создания международного финансового центра. Одним из семи основных приоритетов, которыми руководствовалось Правительство РФ в период кризиса, является положение о том, что экономика должна опираться на мощную национальную финансовую систему⁵. Однако планируемые фи-

¹ См.: Сборник по финансовому законодательству / под ред. Т.В. Конюховой. М.: Юрид. лит., 1980.

² И.Т. Тарасов в 1889 г. писал, что «отдельных кодексов всего финансового права до сих пор не существует...» (Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики. С. 53).

³ Е.А. Ровинский поднимал вопрос о создании финансового кодекса. См.: Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. С. 93. См. также: Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 1–8; Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. С. 32, 106; Петрова Г.В. Финансовое право: учебник. С. 16, 17; и др.

⁴ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20 февраля 2009 г. № 1757-5 ГД «О Заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "О действиях Правительства Российской Федерации, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики"» // СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1067.

⁵ См.: Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год // Российская газета. 2009. 20 марта.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

нансовые законопроекты фактически не разрабатывались и в Государственную Думу не вносились.

Представляется целесообразным присоединиться к позиции авторов, считающих необходимым принятие федерального закона, регулирующего общие финансово-правовые вопросы. Важно определить концепцию этого законопроекта, его архитектонику, целеполагание, механизмы взаимодействия и согласованности с нормами других финансовых нормативных правовых актов и правовых актов всех отраслей действующего законодательства. Думается, что этот документ должен именоваться как **Федеральный закон «Основы финансового законодательства Российской Федерации»**. Для его разработки распоряжением Президента РФ или Правительства РФ требуется создать рабочую группу, предоставив ей соответствующее обеспечение (материальное, имущественное, организационно-распорядительное и др.), а подготовленный законопроект до прохождения официальной процедуры обсудить на конференциях, совещаниях с участием представителей науки финансового права, юридической общественности, бизнес-сообщества, гражданскими институтами. Эффект, связанный с разработкой и применением упомянутого закона, будет иметь мультипликативный характер.

Предписания предлагаемого закона должны иметь «сквозной» характер и распространяться на отношения, регулируемые соответствующей подотраслью финансового права.

Полагаем, что нормы Федерального закона «Основы финансового законодательства Российской Федерации» с позиции структуры финансового права должны:

– обеспечивать заинтересованность лиц (граждан, организаций) в производительной работе (труде), целью которой является заработанный доход, обеспечивающий достойную жизнь гражданина и эффективную деятельность коммерческих организаций;

– не допускать проникновения в финансовую систему денежных средств, имеющих явно сомнительное либо нелегитимное (преступное) происхождение;

– содержать запрет на допуск к работе с государственными и муниципальными финансами лиц с низкой деловой этикой, включая лиц, вышедших из «криминалитета» или связанных с ним;

– обеспечивать постоянное наличие (присутствие) прямых и обратных связей между финансовыми властями и иными субъектами финансовых правоотношений¹;

¹ См.: Горбунова О.Н. Финансовое право: некоторые вопросы теории и практики на современном этапе. С. 73.

Глава 2. Взаимодействие внутренней формы и внешней формы финансового права...

- определять структуру финансового законодательства;
- определять принципы финансового права;
- определять основания, условия и порядок толкования норм финансового права;
- определять основания, случаи и порядок применения дерогаторской функции нормы финансового права в отношении действующих предписаний финансового и других отраслей законодательства по вопросам, связанным с государственными финансами (приостановление действия норм);
- предусматривать жесткие меры по взаимодействию с нормами административного и уголовного права в отношении случаев хищения либо иного незаконного отчуждения государственных финансов и частных финансов;
- устанавливать порядок введения особого финансово-правового регулирования в случаях возникновения кризиса (глобального или регионального, финансово-экономического либо иного) или возможного дефолта, могущих существенным образом повлиять на национальную и экономическую безопасность страны;
- определять круг лиц — государственных органов и должностных лиц (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, министр финансов, Председатель Банка России), обладающих властными полномочиями и правом принятия соответствующих решений по вопросам, связанными с финансами, государственными финансами (финансовые власти государства);
- предусматривать основания возникновения и прекращения субъективных прав и обязанностей граждан и организаций как участников финансовых правоотношений;
- ввести единый для всех подотраслей финансового права институт сроков (сроков давности) и представительства в финансовых правоотношениях;
- установить структуру финансовой системы страны, включая:
 - а) эмиссионно-валютную систему;
 - б) бюджетную систему;
 - в) налоговую систему;
 - г) банковскую систему;
 - д) систему обязательного и добровольного страхования;
 - е) систему фондового рынка (ценных бумаг и других фондовых инструментов);
 - ж) систему финансов организаций и учреждений (юридических лиц);
 - з) систему частных финансов (включая финансы граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства);
- предусматривать основные направления и виды финансовой деятельности государства, субъектов РФ и органов местного самоуправления;

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

– исходить из того, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание финансовой деятельности государства, субъектов РФ, органов местного самоуправления;

– обеспечивать на основе закона свободу экономической деятельности, поскольку иное не приведет к реальному росту темпов ВВП (валового внутреннего продукта) и созданию эффективной инновационной экономики;

– предусматривать конструкцию финансового обязательства, а также основания применения финансово-правовых договоров и соглашений, основные условия которых должны быть определены в императивно-предписываемом порядке, а также способы обеспечения исполнения финансовых обязательств;

– определять комплекс вопросов по осуществлению финансового контроля (государственного, муниципального, ведомственного), включая аудит;

– предусматривать совокупность мер, связанных с основаниями и возникновением ответственности виновных лиц за совершение правонарушений в сфере финансов.

Приведенный перечень *de lege ferenda* (желаемого законодательства) не носит исчерпывающего характера и не является «истиной в последней инстанции». Представляется, что становление гражданина в качестве активного участника финансовых правоотношений существенным образом усилит позиции государства в сфере финансов. При этом общий интерес не может быть отождествлен с интересами конкретных должностных лиц, государственных органов, которые при осуществлении финансовой деятельности государства выступают в качестве «проводников» общего интереса.

Есть уверенность, что принятие основополагающего финансового закона внесет достаточную определенность в правовое регулирование финансовых отношений, разрешит ряд вопросов, связанных с достижением единства финансового права и законодательства, повысит эффективность финансово-правового применения, обеспеченного и принуждением¹.

¹ По мнению В.В. Серegiной, принуждение — это физическое или иное воздействие уполномоченных на то органов государства, должностных лиц, представителей общественности на сознание и поведение субъектов путем применения к ним в установленном процессуальном порядке принудительных мер, указанных в санкциях (диспозициях) правовых норм и связанных с наступлением для них отрицательных последствий личного, имущественного или организационного порядка в целях охраны правопорядка. См.: *Серегина В.В.* Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1991. С. 36.

Глава 2. Взаимодействие внутренней формы и внешней формы финансового права...

Основной целью государственного принуждения в финансовом праве, как считает Н.А. Саттарова, является упрочение режима законности и правопорядка в сфере образования, распределения, использования денежных средств государства и муниципальных образований¹. Согласимся с тем, что само по себе принуждение или возможность его применения в финансовых правоотношениях выполняет важную охранительно-обеспечительную функцию. Вместе с тем тотальное или тем более безосновательное использование лишь принудительных инструментов снижает эффект правового регулирования, поскольку у адресатов подобного воздействия наступает «синдром привыкания», выступающий вовне в различных формах (противодействие, отказ от совершения действий, индифферентность и др.).

Полагаем, что эффект поливариантного свойства будут иметь те факты государственного принуждения в финансовых правоотношениях, которые наряду с установлением случаев хищений, разбазаривания государственных финансов, привлечением виновных лиц к уголовной ответственности показывают, что похищенные государственные финансы возвращены казне и использованы на предусмотренные цели, а результаты их использования носят очевидный характер.

Понимая значение и объективную необходимость инструментов принуждения в финансовом праве, считаем важным, чтобы законодатель, формируя финансово-правовой массив, максимизировал создание условий, способствующих признанию субъектами финансового права финансово-правовой нормы.

По нашему мнению, целесообразно утверждение процессуальных финансово-правовых документов постепенно (в течение 3–4 лет) изымать из полномочий министерств, ведомств, служб (Минфина России, ФНС России, ФТС России, Федерального казначейства и др.) и передавать в ведение Правительства РФ². В последующем (через 3–4 года после передачи Правительству РФ) финансовые процессуальные документы (их формы) должны быть урегулированы федеральным финансовым (в установленных случаях — региональным) законом.

При совершенствовании структуры и содержания финансового законодательства должен учитываться интеграционный элемент.

¹ См.: Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве. С. 74.

² В ряде случаев Правительство РФ прибегает к изложенному порядку. См.: постановление Правительства РФ от 26 декабря 2011 г. № 1137 «О формах и правилах заполнения (ведения) документов, применяемых при расчетах по налогу на добавленную стоимость» // СЗ РФ. 2012. № 3. Ст. 417.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

Согласованность отраслевых норм и норм различных отраслей российского права является важным фактором, обеспечивающим эффективную работу правовой системы и ее отраслевых механизмов. Справедливости ради отметим, что законодатель, формируя финансово-правовую материю, ориентируется на обеспечение согласованности финансово-правовых норм. Подтверждает это, в частности, содержание статей НК РФ (ст. 1, 3, 4, 5, 7), Б КРФ (ст. 2, 3, 4), Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» (ст. 4). Предписания названных статей финансовых законов несут элемент согласованности, определяют структуру соответствующей подотрасли, предусматривают особенность публичного права, когда все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов финансового законодательства толкуются в пользу лиц, не обладающих властью, делегированной государством, т.е. в пользу налогоплательщиков, резидентов и др.

Наряду с внутриотраслевым присутствует и межотраслевое взаимодействие, если упомянутые финансово-правовые предписания рассматривать в связи с соответствующими положениями гражданского законодательства.

Позитивные начала, направленные на обеспечение единства российского права, находим и в финансовом законодательстве. Так, согласно ст. 11 НК РФ институты, понятия и термины гражданского, семейного и других отраслей законодательства Российской Федерации, используемые в Кодексе, применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства, если иное не предусмотрено НК РФ.

Создание юридического лица по правилам ГК РФ и иных федеральных законов влечет возникновение финансовых правоотношений, связанных, в частности, с обязательной постановкой на налоговый учет, присвоением индивидуального номера налогоплательщика (ИНН) и кода причины постановки (КПП), а также обязательной постановкой на учет в государственных внебюджетных фондах (ПФР, Фонде обязательного медицинского страхования, Фонде социального страхования). Факт постановки на налоговый учет предоставляет вновь созданному юридическому лицу (коммерческой организации) возможность открыть банковский счет и приступить к осуществлению предпринимательской деятельности, направленной на систематическое извлечение прибыли.

Получение коммерческой организацией дохода (гражданско-правовое регулирование) влечет возникновение обязанности по уплате налогов (НДС, налога на прибыль и др.), оформлению платежных документов в специальном порядке и перечислению этих налогов в

Глава 2. Взаимодействие внутренней формы и внешней формы финансового права...

бюджетную систему. Если доход получен по внешнеэкономической сделке, то наряду с указанными действиями организация должна оформить и представить в уполномоченный банк документы по совершаемым и совершенным валютным операциям (паспорт сделки и др.).

Отсюда следует, что финансово-правовое регулирование осуществляется не само по себе и его эффективность напрямую зависит от внутренних факторов, обусловленных структурой финансового права, а также внешних факторов, связанных с взаимодействием с другими отраслевыми механизмами, обеспечивающими надлежащий финансово-правовой результат. Обычно возникновению финансового правоотношения предшествуют гражданско-правовые, трудовые правоотношения (получение дохода, наследства, заработной платы и т.п.). Нередко финансово-правовые предписания служат возникновению гражданских и иных правоотношений. Так, по общему правилу мировой судья, суд общей юрисдикции, арбитражный суд не станет возбуждать процессуальное производство и не приступит к рассмотрению дела (имущественного спора), пока истец не оплатит государственную пошлину в установленном законом размере и порядке, предоставив суду соответствующий оригинал платежного документа.

Глава 3

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННОМ ПЕРИОДЕ

§ 1. ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДПИСАНИЙ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

В литературе подчеркивается, что «эффективность права в области осуществляемых им регулятивных функций нераздельно связана с результативностью социально-экономических и социально-культурных мероприятий, облакаемых в правовую форму». Отмечено, что «эффективность права с чисто юридической, специально-правовой стороны характеризуется безотказной и четкой работой всех компонентов правовой системы, всех элементов механизма правового регулирования, слаженностью, действенностью всей взаимосвязанной цепи юридических средств»¹. Ряд авторов считают, что «эффективность федерального законодательства о налогах и сборах во многом зависит от степени его соблюдения»². Полагаем, что проблема эффективности финансового права не может утратить своей актуальности и будет постоянно находиться в «зоне внимания» исследователей-правоведов³, поскольку непосредственно связана с правоприменением, исполнением обязанностями лицами его предписаний. Ряд исследователей утверждают, что на примере общих результатов по применению законодательства можно судить о зависимости социальных процессов от состояния системы правового регулирования⁴.

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. С. 136–138.

² Налоговое право России: учебник: 3-е изд. / отв. ред. Ю.А. Крохина. М.: Норма, 2008. С. 144 (автор главы — Ю.А. Крохина).

³ См.: Иеринг Р. Борьба за право; Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России; Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. С. 49; Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве. С. 360–361; Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России, Украины / под ред. Д.В. Винницкого; и др.

⁴ См.: Андрищенко Е.С., Бачило И.Л., Демьянец М.И. Информационное право // Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. С. 160.

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

На эффективность финансового права воздействуют многие факторы и инструменты¹. По нашему мнению, принципиальной значимостью здесь обладают:

- 1) признание финансово-правовой нормы субъектами финансового права;
- 2) соблюдение финансового законодательства финансовыми властями;
- 3) реальная возможность получения ожидаемого финансово-правового результата в разумный срок каждым субъектом финансового права.

Фундаментальное значение в анализируемой области имеет то обстоятельство, что эффективность финансового права зависит, как справедливо отмечено в науке финансового права, не только от содержания конкретных правовых норм, но и от состояния структурированности финансового законодательства².

Известно, что к объектам гражданских прав относятся: вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права; работы и услуги; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага. Государством признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные виды собственности. Имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также государства и публично-правовых образований. Права всех собственников защищаются равным образом. Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, ст. 212, 209 ГК РФ). Конституция прямо предусматривает, что никто не может быть ли-

Авторы также отмечают, что «огромное количество нормативных правовых актов... не должно завораживать ни законодателя, ни исполнителей законов, ни создателей подзаконных актов. Многие из последних создаются и используются по принципу „успеть к сроку отчитаться“».

¹ Р. Польссон считает, что «отношения между экономическими реалиями и налоговой политикой обостряются, когда налоговую систему используют для решения проблем перераспределения доходов. Можно утверждать, что приспособление налоговых норм к целям перераспределения иногда приводит в результате к потере эффективности налоговой системы (в том смысле, что она отчасти перестает способствовать эффективному размещению экономических ресурсов)» (*Польссон Р.* Введение в шведское налоговое право. М.—Екатеринбург: Полиграфист, 2006. С. 29, 30).

² См.: *Химичева Н.И.* Вопросы развития современного российского законодательства в аспектах его содержания и форм. С. 178; *Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.М. Ашмарина.* С. 274.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

шен своего имущества иначе как по решению суда. Отсюда вытекает, что законодатель, осуществляя правовое регулирование, должен следовать принципу поддержания доверия граждан и иных лиц к закону и действиям государства¹.

Деятельность коммерческих организаций, являющихся собственниками имущества, напрямую связана с извлечением прибыли, получение которой обязывает их исчислять и уплачивать налоги и сборы в установленном порядке.

В налоговых отношениях нередки ситуации, которые подпадают под действие ст. 78, 79 НК РФ, предусматривающих зачет или возврат излишне уплаченных сумм налога, сбора пеней и штрафа для налогоплательщика. Этому субъективному праву налогоплательщика корреспондирует обязанность налогового органа возратить или зачесть излишне уплаченные или излишне взысканные налоги, сборы, пени и штрафы (далее — налоги) в порядке, установленном подп. 7 п. 1 ст. 32 НК РФ.

Таким образом, в силу закона излишне уплаченный налогоплательщиком налог подлежит зачету или возврату. Если у организации имеется недоимка по иным налогам, то излишне уплаченная сумма налога может быть зачтена налоговым органом в инициативном порядке, т.е. самостоятельно. Закон обязывает налоговый орган сообщать налогоплательщику о каждом ставшем ему известным факте излишней уплаты налога и сумме излишне уплаченного налога в течение 10 дней со дня обнаружения такого факта. По указанным фактам может быть проведена совместная сверка расчетов по налогам на основании предложения налогового органа или налогоплательщика.

Собственно, зачету суммы излишне уплаченного налогоплательщиком налога в счет предстоящих платежей предшествует решение о зачете, принимаемое налоговым органом в течение 10 дней:

¹ См.: постановления Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стаха и Г.И. Хваловой» // СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2276; от 29 января 2004 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона „О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2004. № 6. Ст. 450; от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов „О федеральном бюджете на 2002 год“, „О федеральном бюджете на 2003 год“, „О федеральном бюджете на 2004 год“ и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» // СЗ РФ. 2004. № 19. Ст. 1923.

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

- 1) либо со дня получения заявления налогоплательщика;
- 2) либо со дня подписания акта совместной сверки уплаченных налогов;
- 3) либо со дня вступления в силу решения суда.

Следует отметить, что после 2006 г. законодатель внес в предписания рассматриваемого института налогового права изменения, направленные на обеспечение коррекции положений ст. 78 и 79 НК РФ с предписаниями БК РФ. Исполнение бюджетов осуществляется на основе принципа единства кассы, означающего зачисление всех кассовых поступлений и производство всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за изъятием операций по исполнению бюджетов, проводимых компетентными органами за пределами территории соответственно России, субъекта РФ, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в порядке, установленном валютным законодательством. Доходные поступления в бюджеты зачисляются на счета органов Федерального казначейства с последующим распределением по установленным нормативам между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, местными бюджетами, а также бюджетами государственных внебюджетных фондов.

Наряду с указанными поступлениями (от налогов, сборов, пошлин и др.) исполнение бюджетов по доходам означает:

- 1) возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;
- 2) зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм;
- 3) перечисление Федеральным казначейством средств, необходимых для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы РФ, в порядке, установленном Минфином России.

В силу закона бюджетная классификация является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, используемой для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов. Представляется, что налогоплательщик, исполнивший в установленном порядке налоговую обязанность, в результате которой возникла сумма излишне уплаченного им налога, не должен находиться в зависимости от особенностей взаимоотношений между бюджетами бюджетной системы, на которые он не

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

может и не должен влиять. Вместе с тем это не освобождает его от выполнения установленных правил оформления платежных документов при оплате налогов (указывать наименование налога, коды классификации доходов бюджета, иные предписанные сведения).

Закон обязывает налоговый орган уведомлять налогоплательщика о решении по зачету (возврату), изменений уплаты или решении об отказе в осуществлении зачета (возврата) в течение 5 дней с момента принятия такого решения. В налоговых правоотношениях срок, определенный днями, исчисляется в рабочих днях, если иное не установлено законом. Если последний день срока приходится на день, признаваемый выходным и (или) нерабочим, праздничным днем, то днем окончания срока считается ближайший следующий за ним рабочий день. Действие, для которого установлен срок, может быть выполнено до 24 часов последнего дня срока.

Возврат суммы излишне уплаченного налога осуществляется в течение месяца с момента получения письменного заявления налоговым органом от налогоплательщика при условии отсутствия недоимки, подлежащей зачету, предвосхищающему возврат.

Возврат излишне уплаченного налога производится на основании решения налогового органа путем оформления поручения, направляемого территориальному органу Федерального казначейства, который перечисляет средства налогоплательщику в установленном порядке и уведомляет налоговый орган о дате и сумме средств, возвращенных конкретному налогоплательщику. Следует отметить, что возврат (зачет) излишне уплаченного налога и уплата начисленных процентов производится в российской валюте в порядке безналичных расчетов с использованием одной из форм безналичных расчетов — платежного поручения (формы безналичных расчетов и формы платежного документа).

Если установленный для возврата месячный срок не соблюдается, то на подлежащую возврату сумму начисляются проценты за каждый календарный день нарушения срока исходя из ставки рефинансирования Банка России, действовавшей в течение срока невозврата.

Известно, что в финансовых правоотношениях преобладающей должна быть активная позиция заинтересованного лица, претендующего на реализацию своего субъективного права. Отсюда вытекает и требование закона о необходимости оформления и представления налогоплательщиком соответствующего письменного заявления. Вместе с тем срок реализации субъективного права налогоплательщика на зачет или возврат излишне уплаченного налога имеет пределы, ограниченные сроками давности, — 3 года с момента его уплаты, если иное не предусмотрено НК РФ. Законодатель исходил из

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

того, что 3-летний период является достаточным, чтобы налоговый орган «справился» с обязанностью об уведомлении налогоплательщика о дате излишней уплаты налога, а тот успел выявить по документам бухгалтерской и налоговой отчетности нереализованную правовую возможность.

Следует отметить, что в практике деятельности налоговых органов уведомления налогоплательщиков о фактах излишне уплаченных налогов носят единичный характер, но не из-за того, что подобные факты являются исключением. Практика «умолчания» со стороны налоговых органов объясняется особенностями организации налогового администрирования, текучестью кадров, загруженностью сотрудников налоговых органов, отсутствием существенных правовых последствий за невыполнение предписаний закона для налогового органа или (и) его сотрудников. Между тем неправомерные или несправедливые действия и (или) бездействие налогового органа болезненно воспринимаются налогоплательщиком и оцениваются ими как соответствующая позиция непосредственно государства.

Принимаемые в течение 2006–2017 гг. меры по совершенствованию налогового администрирования ожидаемо не разрешили существующий комплекс проблем, включая должное применение предписаний рассматриваемого института.

Уместно подчеркнуть, что зачету или возврату излишне уплаченного налога подлежат суммы налога, фактически уплаченные налогоплательщиком. Обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком (юридическим лицом), в частности, с момента предъявления в банк платежного поручения на перечисление в бюджетную систему на соответствующий счет Федерального казначейства денежных средств со счета налогоплательщика в банке при наличии на нем достаточного денежного остатка на день платежа. Обязанность по уплате налога не признается исполненной, если: а) налогоплательщик отозвал или банк возвратил ему неисполненное платежное поручение; б) налогоплательщик неправильно указал в поручении сумму налога, номер счета Федерального казначейства и наименование банка, что повлекло непоручение этой суммы в бюджетную систему на счет Федерального казначейства.

Ситуация, диаметрально противоположная проанализированной, т.е. вызывающая появление у налогоплательщика недоимки, возникает при оформлении налогоплательщиком платежных документов через «проблемный банк», когда суммы налога, указанные в платежном поручении, фактически в доход бюджета не поступали и поступить не могли из-за отсутствия средств на корреспондентском счете банка и последующего отзыва у него лицензии, выданной Банком России.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

Предпринимательская, налоговая и судебно-арбитражная практика показывают, что положения финансового законодательства, действующие в отношении денежных средств, являющихся собственностью коммерческих организаций, нередко подвергаются существенному воздействию, не отвечающему ни букве, ни смыслу закона.

Судебно-арбитражная статистика свидетельствует о значительном и последовательном увеличении числа разрешенных дел, связанных с применением налогового законодательства: 1996 г. — 18 924; 1997 г. — 22 685; 1998 г. — 31 073; 1999 г. — 85 334; 2000 г. — 136 192; 2001 г. — 188 162¹; 2002 г. — 207 485; 2003 г. — 253 026; 2004 г. — 350 391²; 2006 г. — 654 920; 2007 г. — 444 296; 2008 г. — 472 359; 2009 г. — 567 699. Из общего количества споров за период с 2006 по 2009 г. исключительно число споров о возврате излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов составляет: 2006 г. — 2321 (0,9%); 2007 г. — 2766 (2,4%); 2008 г. — 4225 (4,2%); 2009 г. — 2326 (2,6%).

Полагаем, что приведенные цифры показывают: само по себе весьма значительное количество споров, рассмотренных арбитражными судами, означает, что соответствующие отношения нуждаются в детальном анализе и последующем должном урегулировании. Одним из обстоятельств, способствующих возникновению судебных споров, является ситуация, обусловленная несоблюдением налоговыми органами действующих предписаний законодательства и основанных на них требований налогоплательщиков о зачете (возврате) излишне уплаченных и излишне взысканных сумм налогов.

Рассмотрим конкретную ситуацию. Коммерческая организация после перехода с 1 января 2003 г. на упрощенную систему налогообложения представила налоговому органу по месту учета налоговую декларацию по НДС за декабрь 2002 г. в предусмотренный срок (до 14 апреля 2003 г.). В налоговой декларации было заявлено к зачету 6945 руб. Неоднократные письменные и устные обращения к налоговому органу в течение 2002—2005 гг. об исполнении предписаний действующего законодательства остались без рассмотрения.

Впоследствии налоговый орган безосновательно отказался не только возместить излишне уплаченный налог, но и принимать соответствующее решение. Нужно учитывать, что обращение налогоплательщика в суд с заявлением о возврате (зачете) излишне уплаченных сумм налогов возможно, если последовал отказ налогового

¹ Вестник ВАС РФ. 2002. № 4. С. 27.

² См.: Сведения о рассмотренных спорах с участием налоговых органов в 2000—2004 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.arbitr.ru/news/totals/2004/4.htm>.

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

органа в удовлетворении поданного заявления либо налогоплательщик не получил письменного ответа в установленный законом срок. Налогоплательщиком были использованы все способы досудебного рассмотрения его правомерных требований к налоговому органу¹. Чтобы не утратить свое субъективное право ввиду истечения срока давности, он обратился с требованием к налоговому органу в судебном порядке.

В юридической науке отмечено, что требование защиты права представляет собой один из этапов реализации субъективного гражданского права и предполагает возможность управомоченного субъекта прибегнуть к помощи государства, потребовать обеспечения осуществления или защиты его права посредством подключения к этому аппарата государственного принуждения².

Арбитражный суд, рассмотрев в сентябре 2005 г. заявление, полностью удовлетворил требования налогоплательщика. Пропустив срок на подачу апелляционной жалобы, налоговый орган обратился в кассационную инстанцию, которая, рассмотрев его заявление, в январе 2006 г. отказала ему в удовлетворении требований и оставила без изменения решение суда первой инстанции³. Таким образом, досудебный и судебные процессы, направленные на возврат излишне уплаченного налога, т.е. имущества, являющегося собственностью юридического лица, охватили почти четыре года, т.е. фактический возврат (поступление средств на банковский счет налогоплательщика) зачастую является весьма длительным делом.

С 2006 г. установлен специальный порядок исполнения судебных актов, вступивших в законную силу, который существенно отличается от обычного порядка исполнительного производства. Согласно ст. 242¹–242⁵ (гл. 24¹) БК РФ исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ производится на основании исполнительных документов (исполнитель-

¹ В целях предупреждения очевидных ситуаций законодатель с мая 2007 г. установил, что в силу п. 2 ст. 160¹ БК РФ администратор доходов бюджета обладает, в частности, полномочиями по принятию решения о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, а также передает поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в порядке, установленном Минфином РФ. Однако приведенное предписание не привело к уменьшению соответствующих судебных споров, число которых в 2008 г. увеличилось по сравнению с 2007 г. почти в 2 раза.

² См.: *Грибанов В.П.* Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2000. С. 201.

³ См.: Дело № Ф09-5893/05-С2 Федерального арбитражного суда Уральского округа.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

ного листа, судебного приказа) с указанием сумм, подлежащих взысканию, и в соответствии с требованиями, предъявляемыми к исполнительным документам, срокам предъявления исполнительных документов, перерыву срока предъявления исполнительных документов, восстановлению пропущенного срока предъявления исполнительных документов. Взыскатель или его представитель направляет в Минфин России, если взыскание денежных средств должно осуществляться за счет казны Российской Федерации, исполнительный лист с приложением копии судебного акта, заверенной судом надлежащим образом, заявления с указанием подробных реквизитов взыскателя, включая его банковский счет. Если заявление оформлено представителем, то наряду с перечисленными документами прилагается оригинал доверенности либо иного документа, удостоверяющего полномочия представителя. Если вместо оригинала исполнительного листа направляется дубликат, то к нему прилагается определение суда о выдаче дубликата исполнительного листа.

Предусмотрено, что упомянутые дубликаты, направленные в Минфин России, могут быть им возвращены ввиду:

- 1) несоответствия предъявленных документов установленным требованиям;
- 2) нарушения установленного срока предъявления исполнительного документа к исполнению;
- 3) представления взыскателем (судом, должником) документа, отменяющего судебный акт, подлежащий исполнению;
- 4) представления взыскателем либо судом заявления об отказе исполнительного документа.

Главный распорядитель средств федерального бюджета обязан своевременно уведомить Минфин России о результатах судебного рассмотрения дела и о возможности предъявления исполнительного документа к государственной казне Российской Федерации.

Во исполнение предписаний, установленных гл. 24¹ БК РФ, принят ведомственный правовой акт, регулирующий порядок обращения взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений¹. Согласно этому акту поступивший на исполнение в орган Федерального казначейства исполнительный документ подлежит незамедлительной регистрации.

¹ См.: Приказ Казначейства России от 26.09.2007 № 5н «О Порядке ведения учета и осуществления хранения документов по исполнению судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по денежным обязательствам получателей бюджетных средств» // БНА. 2007. № 49.

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

Если средства списываются в пользу взыскателя на указанный им банковский счет, а также в случаях недостаточности лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования для полного исполнения обязательства орган Федерального казначейства оформляет в специальном журнале сведения:

1) по учету средств федерального бюджета — номер, дату и сумму платежного поручения на перечисление в установленном порядке средств в пределах лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов, отраженных на лицевом счете должника по кодам бюджетной классификации Российской Федерации, указанным в письме должника;

2) по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, при недостаточности лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования для полного исполнения обязательства, возникшего в результате деятельности, осуществляемой за счет средств федерального бюджета, — номер, дату и сумму платежного поручения на перечисление в установленном порядке в пределах общего остатка средств на указанном лицевом счете.

Если должник не исполняет требование в течение трех месяцев, орган Федерального казначейства направляет взыскателю уведомление по установленной форме. В нем, в частности, взыскателю предлагается отозвать исполнительный документ ввиду невозможности его исполнения должником и предъявить соответствующие искивые требования к главному распорядителю средств бюджета, в ведении которого находится должник. По существу, для взыскателя это означает возникновение дополнительных финансовых (уплата государственной пошлины, привлечение адвокатов или юридической фирмы и т.д.) и временных затрат (12 и более месяцев для того, чтобы получить то, что предусмотрено судебным актом, вступившим в законную силу).

Однако в рассматриваемой ситуации должник — конкретный налоговый орган — входит в единую централизованную систему и не обладает статусом юридической личности. Вне налоговую систему представляет собственно Федеральная налоговая служба, являющаяся и главным распорядителем средств федерального бюджета, направляемых на цели организации и осуществление деятельности органов налоговой системы страны. Полагаем, что рекомендации Федерального казначейства, данные в превентивных целях, не сопряжены с буквой и смыслом предписаний действующего законодательства, особенно в части, связанной с отношениями собственности. Известно, что средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

(казенными и др.) предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе России, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, т.е. государственные финансы вовне носят обезличенный характер.

Приведенные обстоятельства послужили основанием для внесения в БК РФ положений, направленных на обеспечение исполнения судебных актов, вступивших в законную силу. При отсутствии или недостаточности лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований) и (или) объемов финансирования расходов и остатка средств, полученных должником от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, для полного исполнения исполнительного документа должник направляет главному распорядителю средств федерального бюджета, в ведении которого он находится, запрос-требование о необходимости выделения ему дополнительных лимитов обязательств (бюджетных ассигнований) и (или) объемов финансирования расходов в целях исполнения исполнительного документа с указанием даты его поступления в орган Федерального казначейства.

Главный распорядитель (распорядитель) средств федерального бюджета в трехмесячный срок со дня поступления исполнительного документа в орган Федерального казначейства обеспечивает выделение лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований) и (или) объемов финансирования расходов в соответствии с запросом-требованием.

Если должник не выполняет упомянутые положения, орган Федерального казначейства приостанавливает до момента устранения нарушений осуществление операций по расходованию средств на всех лицевых счетах должника, включая лицевые счета его структурных (обособленных) подразделений, уведомив об этом должника, за изъятием операций по исполнению исполнительного документа. Следует учитывать, что исполнение судебных актов может быть приостановлено на срок, установленный судом по заявлению (жалобе) заинтересованного лица. Моментом исполнения исполнительного документа по возврату излишне уплаченного или излишне взысканного налога является дата поступления соответствующих средств на банковский счет получателя (взыскателя).

Рассмотренная конкретная фактическая ситуация показывает правоприменительные особенности финансовых актов и дает основание для следующих выводов.

1. Обязанное должностное лицо исходило из того, что в конкретной ситуации допустимы действия по неисполнению или уклонению

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

от исполнения требований, основанных на императивных предписаниях финансового закона.

2. Изложенные факты неисполнения закона не повлекли негативных правовых последствий ни для налогового органа, ни для его должностных лиц. Между тем в нашем случае налоговый орган довел до судебного вмешательства (длившегося около двух лет) дело, которое не носило и не должно было носить спорного характера, а затраты, связанные с отправлением правосудия, с содержанием налогового органа и т.д., несопоставимы с суммой, подлежащей возврату (6945 руб.).

3. Возбуждаемые в подобных ситуациях судебные дела по сути являются бесспорными и не подлежащими судебному рассмотрению ввиду их очевидности.

4. Федеральный бюджет по данному делу понес «бросовые» затраты (на содержание судов, обеспечение их работы, денежное содержание судей и других сотрудников, на обеспечение деятельности налогового органа).

5. Субъективное право налогоплательщика было нарушено, а корреспондирующая ему обязанность уполномоченного органа, несмотря на очевидные доказательства, не была этим органом осуществлена.

6. Применение нормы финансового нормативного правового акта было поставлено в зависимость от непосредственного усмотрения обязанного лица.

7. Налоговый орган как администратор доходов бюджетов бюджетной системы представлял государство и поэтому его действия оценивались в качестве действий самого государства.

Вместе с тем очевидно, что веление правовой нормы не утратило и не могло утратить атрибута обязательности ее соблюдения каждым и любым субъектом финансового права, которому она адресована.

§ 2. ПРИМЕНЕНИЕ ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ В УСЛОВИЯХ МИРОВОГО ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

Финансовые потрясения были известны и Древнему миру. Так, в Древнем Риме реформы императора Диоклетиана (284–305 н.э.), направленные на стабилизацию денежного обращения, не снизили роста товарных цен и не увеличили поступления налогов. В 301 г. Диоклетиан издал эдикт о твердых ценах и о твердых ставках заработной платы. Для борьбы со спекулянтами на многих рынках были сооружены плахи и «дежурные» палачи без промедления приводили

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

приговоры в исполнение¹. Однако изложенные жесткие меры не смогли изменить реальную финансово-экономическую ситуацию в стране.

Отметим, что для России «прошли времена, когда экономические беды одних стран могли быть поводом для злорадства у других, когда можно было надеяться отсидеться от мировых бурь за забором автаркии и протекционизма»².

Мировой финансово-экономический кризис (далее — МФЭК) 2008 г. был вызван кризисом, возникшим в сфере ипотечного кредитования в США. Разрастаясь, он перекинулся на фондовые рынки мира, вызвав банкротства целого ряда инвестиционных, финансовых компаний и банков. Начавшись как сугубо финансовый, кризис охватил сферу производства, в результате чего была существенно блокирована деятельность строительной, металлургической, машиностроительной, автомобилестроительной и других отраслей экономики. Как и в других странах, в России кризис остановил совсем или приостановил работу многих коммерческих организаций и обусловил сокращение числа рабочих мест либо (в лучшем случае) продолжительности рабочей недели. В итоге юридические лица и граждане потеряли либо существенно утратили свои доходы, а у государства уменьшилась доходная часть бюджета. Достаточно отметить, что плановый объем доходов федерального бюджета на 2009 г. составлял 10,9 трлн руб. Однако фактическое исполнение бюджета достигло 7,3 трлн руб. Стала нарастать социальная напряженность в обществе. Специалисты прогнозировали «осложнение криминогенной обстановки в секторе валютных спекуляций, спекулятивных сделок с драгоценными металлами, обналичиванием и выводом денег за рубеж по квазизаконным основаниям, особенно в офшоры. В условиях дефицита кредитов ожидался всплеск мошеннических „пирамид“, построенных по схеме взаимного кредитования, и лжеинвестиционных проектов. Тяжелое финансовое положение многих банков и предприятий повлечет преднамеренные банкротства и откровенные рейдерские захваты наиболее ликвидных активов и объектов недвижимости»³. По сведениям Следственного комитета МВД России, в 2009 г. ущерб, причиненный экономическими преступлениями, превысил 1,0 трлн руб. и вырос до 745% по отношению к анало-

¹ См.: Всемирная история экономической мысли: в 6 т. / гл. ред. В.Н. Черковец. Т. 1. С. 152, 153.

² Аникин А.В. История финансовых потрясений // От Джона Ло до Сергея Кириенко. М.: Олимп-Бизнес, 2000. С. 10.

³ Зыкова Т. По следу рубля // Российская газета. 2009. 25 февр. (Из беседы с заместителем руководителя Росфинмониторинга Ю.Ф. Коротким.)

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

гичному периоду 2008 г.¹ Отток капитала из России в 2010 г. составил около 220 млрд долл. США².

Основной причиной первого мирового финансового и экономического кризиса 1857—1858 гг. стало увеличение денежной массы и фиктивного капитала (инструментов фондового рынка). «После Первой мировой войны в России и Европе наблюдался денежный кризис или бегство от денег, когда никого нельзя было побудить держать деньги или долговые обязательства на каких бы то ни было условиях. В США в 1932 г. был финансовый кризис или кризис ликвидности, когда почти никого нельзя было побудить расстаться с наличными деньгами на любых разумных условиях»³.

В этом смысле не оригинален и нынешний мировой финансово-экономический кризис. Если в 2007 г. весь мировой валовой внутренний продукт (стоимость произведенных товаров и услуг) равнялся 58 трлн долл., то рынок суррогатных денег (прежде всего деривативов — производных финансовых инструментов) оценивался в 600 трлн долл.⁴ По существу произошел отход финансовой системы, переполненной фиктивным капиталом, от реальной экономики.

Летом—осенью 2008 г. прошли незапланированные встречи «Группы восьми» (США, Великобритания, ФРГ, Франция, Япония, Италия, Канада, Россия) и «Группы двадцати» (Аргентина, Бразилия, Индия, Китай, США, Канада, ФРГ, Россия, Италия, Франция, Англия и др.), направленные на выработку общих подходов к предотвращению и борьбе с мировым финансово-экономическим кризисом. Наряду с этим практически все страны осуществляли конкретные меры по защите своих финансовых систем, в частности банковских, и реальных секторов экономики (предоставление беззалоговых кредитов, субординированных кредитов, приобретение долей и (или) акций отечественных компаний, т.е. вхождение в их уставные капиталы, и др.).

Возникновение МФЭК и итоги упомянутых встреч послужили основанием для определенных выводов. В частности, руководством нашей страны были предложены меры, направленные на:

- 1) создание системы национальных и международных институтов финансового регулирования;
- 2) повышение прозрачности финансовой деятельности;

¹ См.: Официальный сайт МВД России [Электронный ресурс]. URL: [http // www.mvd.ru](http://www.mvd.ru).

² См.: Рауш С. Валюта утекла // Российская бизнес-газета. 2010. 23 нояб.

³ Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег // Антология экономической классики. М.: Эконом; Ключ, 1993. С. 298.

⁴ См.: Юргенс И.Ю. Деньги массового поражения // Российская газета. 2008. 29 окт.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

- 3) укрепление системы управления рисками;
- 4) изменение глобальной финансовой архитектуры;
- 5) пересмотр роли действующих и создание новых международных институтов;
- 6) адекватное правовое регулирование на основе гармонизированной системы международных и национальных стандартов деятельности участников финансовых рынков.

«С юридической точки зрения реальная угроза финансово-экономической пандемии — результат различного рода отклонений от принципа верховенства права в экономике в рамках отдельных государств и на глобальном уровне. Это и неэффективные нормативные правовые акты, и непрофессиональные и неправомерные действия чиновников, должностных лиц и корпораций, включая сомнительные и незаконные финансовые пирамиды — как внутрисоциальные, так и транснациональные. Все это, вместе взятое, привело к неадекватной конкретизации правовых принципов применительно к сфере регулирования современной экономики и финансов, к деформации прав и обязанностей субъектов экономических отношений, включая государства и международные финансовые институты»¹.

Представляется уместным привести здесь выводы ряда участников международной конференции «Современное государство и глобальная безопасность», состоявшейся в сентябре 2009 г. в г. Ярославле. В частности, премьер-министр Испании Х.Л.Р. Сапатеро отметил, что «среди уроков, извлекаемых из кризиса, который мы сейчас переживаем и хотели бы в скором времени оставить позади, следующий: необходимо иметь регулирующую и эффективно контролирующую финансовую систему»². Премьер-министр Франции Ф. Фийон подчеркнул: «...в разгар кризиса нам нужно государство, которое инвестирует в стратегические отрасли, защищает жертв кризиса, снимает социальную напряженность и содействует социальному диалогу, т.е. государство, которое регулирует силы рынка, не подавляя их, потому что без них экономический подъем невозможен. Этот кризис был кризисом ответственности. Он обнажил полный отрыв от реальности, царившей в финансовом мире, где единственным правилом стало отсутствие правил. Когда уже больше никто не способен распутать финансовые схемы, как это случилось с издержками обращения долговых обязательств в ценные бумаги, то перед нами — полная безответственность»³.

¹ Зорькин В.Д. Право — для человека // Российская газета. 2008. 25 нояб.

² Сапатеро Х.Л.Р. Цивилизаторская миссия // Российская газета. 2009. 18 сент.

³ Фийон Ф. Кризис не отменяет реформы // Российская газета. 2009. 18 сент.

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

Изложенное свидетельствует о необходимости исследования причин и оснований возникновения МФЭК, особенностей его протекания с последующим национальным и международным урегулированием тех отношений, где был допущен «безответственный» подход в сфере финансов¹.

Существенной является проблема определенной зависимости мирового финансового хозяйства и многих национальных финансовых систем от США, выступающих эмитентом главной резервной валюты мира, государственный долг которых в 2017 г. превысил 20,0 трлн долл. Имеются опасения, что США могут принять неожиданное решение о судьбе своего государственного долга (только на его обслуживание к 2019 г. ежегодно потребуется около 1,0 трлн долл.), последствия которого могут вызвать коллапс мировой финансовой системы².

История кризисов показывает, что решающее значение в деле преодоления кризиса и смягчения его негативных последствий принадлежит государственным финансам и специальным правовым средствам. Так, в 1933 г. в США был принят пакет законов, существенно изменивших правовое регулирование экономики (в частности, коммерческие банки были отделены от инвестиционных, коммерческим банкам запрещались операции с акциями, инвестиционные банки могли совершать операции с ценными бумагами, но им запрещалось принимать вклады от граждан; была создана Федеральная корпорация страхования депозитов вкладчиков; приняты меры против сомнительных и жульнических компаний, эксплуатирующих доверие граждан; установлена ответственность за полноту и достоверность информации о состоянии и делах компании-эмитента; создана государственная система социального обеспечения, введены пособия по безработице, запрещен детский труд, установлена единая минимальная заработная плата и др.)³. «Новый курс» Ф.Д. Рузвельта потребовал значительных расходов государственного бюджета.

Известно, что бюджетный дефицит и рост государственного долга ведут к гибели государства. Однако в условиях массовой безработицы и недоиспользования мощностей и ресурсов дефицитное финансирование не только допустимо, но и необходимо для преодоле-

¹ Анализ кризисов в новейшей российской истории осуществлен в экономической науке. См.: *Мау В.А.* Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности. М.: Изд-во Инс-та Гайдара, 2016. С. 488.

² См.: *Шитов А.* Над головой — «потолок», под ногами — «ямы» // Российская газета. 2009. 9 дек.

³ См.: *Аникин А.В.* История финансовых потрясений. С. 165–194; *Пятенко С.В.* Кредитно-денежная политика в США. М.: Наука, 1988. С. 28–30.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

ния депрессии и застоя экономики. Нужно лишь знать разумный предел расходования денег и следить за тем, чтобы они использовались эффективно¹.

В Бюджетном послании главы государства парламенту России от 23 июня 2008 г.² был отмечен рост российской экономики (темпы в начале 2008 г. составили около 8%, золотовалютный резерв достиг 600 млрд долл., объем валового внутреннего продукта превысил 2 трлн долл. США). Однако с сентября 2008 г. экономика страны «почувствовала» деструктивное действие МФЭК. В ответ государством был предпринят ряд действенных мер. Выделены государственные финансы, направленные на стабилизацию банковской системы, поскольку ряд коммерческих (в первую очередь региональных) банков, ощутив на себе «натиск на банки», стоял у черты банкротства. Наряду с поддержкой банковской системы и фондового рынка применялись поддерживающие меры в отношении реального сектора экономики. В оперативном порядке были подготовлены, приняты и незамедлительно введены в действие финансовые законы и нормативные правовые акты, предписания которых ориентированы на борьбу с МФЭК и преодоление его последствий.

На государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» были возложены функции специального агента финансовых властей государства в целях обеспечения стабильности финансовой системы страны³. Внешэкономбанк наделили полномочиями по предоставлению организациям кредитов в иностранной валюте для погашения и (или) обслуживания кредитов (займов), полученных ими до 25 сентября 2008 г. от иностранных организаций. Внешэкономбанк получил право приобретать права требования у иностранных кредиторов к российским организациям по обязательствам, возникшим до 25 сентября 2008 г., и осуществлять иные операции.

¹ Аникин А.В. История финансовых потрясений. С. 189.

По мнению Ю.М. Лужкова, тяжелое протекание кризиса в России вызвано двумя принципиальными причинами: во-первых, монетаризмом и принципами его экономической политики, которые были связаны с финансовым капитализмом и нанесли серьезный вред развитию России; во-вторых, низким социальным качеством бизнеса, слабой ориентированностью на задачи национального развития, его слабой ответственностью перед государством и обществом. См.: Лужков Ю.М. Российские особенности мирового кризиса // Российская газета. 2009. 11 февр.

² URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/06/202940/shtml>.

³ См.: Федеральный закон от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 42. Ст. 4698.

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

Общая сумма кредитов (займов) и приобретаемых Внешэкономбанком прав требований первоначально устанавливалась в сумме, эквивалентной 50 млрд долл. США. Для реализации этих целей Банку России было предписано после 20 октября 2008 г. разместить во Внешэкономбанке депозиты на общую сумму 50 млрд долл. США сроком на один год по ставке, превышающей на 1 п.п. ставку ЛИБОР в долларах США сроком на один год, установленную на дату размещения депозита, с возможностью продления срока размещения.

Одним из императивно-предписываемых условий предоставления кредита (займа) является обязанность его получателя до момента погашения соответствующего кредита (займа) согласовывать с Внешэкономбанком получение кредитов (займов) от третьих лиц и существенные условия договоров об их получении.

Внешэкономбанку вменена обязанность по предоставлению субординированных кредитов (займов) без обеспечения:

1) открытому акционерному обществу «Банк ВТБ» — на сумму до 200 млрд руб. сроком до 31 декабря 2019 г. включительно по ставке 6,5% годовых;

2) публичному акционерному обществу «Россельхозбанк» — на сумму до 25 млрд руб. сроком до 31 декабря 2019 г. включительно по ставке 6,5% годовых;

3) российским кредитным организациям (в пределах 25 млрд руб.) по ставке 6,5% годовых при условии, что у кредитной организации рейтинг долгосрочной кредитоспособности не ниже установленного уровня и что этой кредитной организацией после 1 октября 2008 г. получены от третьих лиц субординированные кредиты (займы) и (или) суммы в оплату взноса в ее уставный капитал.

Субординированные кредиты (займы) предоставлялись полностью или частично путем приобретения Внешэкономбанком выпускаемых кредитными организациями облигаций и (или) выпускаемых в их пользу и гарантированных ими еврооблигаций, размещаемых и (или) обращающихся на территории России и (или) за ее пределами.

Впоследствии были изменены (уменьшены) размеры процентов за пользование выданными субординированными кредитами (займами) за счет средств Фонда национального благосостояния¹. Для осуществления операций по предоставлению субординированных кредитов (займов) во Внешэкономбанке были размещены депозиты

¹ См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 206-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации“» // Российская газета. 2010. 30 июля.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

средств Фонда национального благосостояния в размере 410 млрд руб. сроком до 31 декабря 2019 г. по ставке 6,25% годовых в порядке, установленном Правительством РФ.

Центральному банку РФ с 20 октября 2008 г. предоставлено право заключать соглашения с кредитными организациями о компенсации части убытков (расходов), возникших у них по сделкам, совершенным в период после 20 октября 2008 г., с теми кредитными организациями, у которых отзывали лицензии на осуществление банковских операций. Одновременно Банк России предоставил Сбергосударственному банку РФ (далее — Сбербанк) субординированные кредиты (займы) без обеспечения в размере 500 млрд руб. по ставке 6,5% годовых сроком до 31 декабря 2019 г. включительно. Указанные субординированные кредиты (займы) могли быть предоставлены полностью или частично путем приобретения Банком России выпускаемых Сбербанком облигаций и (или) выпускаемых в его пользу и гарантированных Сбербанком еврооблигаций, размещаемых и (или) обращающихся на территории России и (или) за ее пределами.

Законодатель с 1 октября 2008 г. увеличил размер суммы, возмещаемой вкладчику (гражданину) по вкладу в коммерческом банке со 100 тыс. руб. до 700 тыс. руб. (ныне — 1 млн 400 тыс. руб.), предусмотрев аналогичное возмещение гражданину Банком России по вкладу в банке, не участвующем в системе обязательного страхования вкладов физических лиц и признанном банкротом в установленном порядке¹.

Обеспечена особая оперативность принятия антикризисных мер. В течение нескольких дней законопроекты были разработаны и внесены в Государственную Думу, ею рассмотрены и приняты; подписаны главой государства и опубликованы. Образована Правительственная комиссия по повышению устойчивости развития российской экономики². Основными задачами Комиссии, в частности, названы:

- 1) подготовка для Председателя Правительства РФ предложений по осуществлению мероприятий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики;
- 2) определение объемов финансирования мероприятий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных

¹ См.: Федеральный закон от 13 октября 2008 г. № 174-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона Российской Федерации „О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации“ и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 42. Ст. 4699.

² См.: Постановление Правительства РФ от 15 декабря 2008 г. № 957 «О Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики» // СЗ РФ. 2008. № 51. Ст. 6178. (документ утратил силу).

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

отраслях экономики, и организация постоянного контроля за реализацией принятых решений¹.

Решения Комиссии носили обязательный характер для всей вертикали исполнительной власти. Руководители органов исполнительной власти несли персональную ответственность за выполнение ее решений. В конце 2009 г. Комиссию реорганизовали в Правительственную комиссию по экономическому развитию и интеграции², утвердив ее состав³ и составы четырех подкомиссий⁴.

Государственная Дума⁵ инициировала подготовку проекта федерального закона, предусматривающего порядок представления в течение 2009 и 2010 гг. ежеквартально в Государственную Думу отчетов о реализации Правительством РФ и Центральным банком РФ мер по поддержке финансового рынка и отраслей экономики. На встрече 15 ноября 2008 г. в Вашингтоне «Группы двадцати» глава нашего государства подчеркнул, что «отрицательные тенденции на глобальном рынке лишь набирают обороты. Несмотря на беспрецедентные меры правительств и центральных банков ведущих стран, кризис распространяется на реальный сектор экономики. И совместное противодействие ему будет эффективным, лишь если мы придем к единому пониманию причин и механизмов его возникновения. Этот вопрос требует пристального, глубокого изучения»⁶.

По официальным сведениям, с октября 2008 г. по январь 2009 г. российские компании вывели из страны 200 млрд долл. США⁷. Значительно уменьшился золотовалютный резерв государства (с почти 600 млрд до 360 млрд долл. США) по состоянию на 7 апреля 2009 г.

В начале 2009 г. для подавления кризиса было направлено государственных финансов в размере 1 трлн 145,3 млрд руб. (2,9% ВВП) на:

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 15 декабря 2008 г. № 1867-р // СЗ РФ. 2008. № 51. Ст. 6193 (документ утратил силу).

² См.: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 1166 «О Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции» // СЗ РФ. 2010. № 3. Ст. 303.

³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 2134-р // СЗ РФ. 2010. № 3. Ст. 339 (документ утратил силу).

⁴ См.: Распоряжение Правительства РФ от 19 января 2010 г. № 20-р // СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 444.

⁵ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 31 октября 2008 г. № 1180-5 ГД «О Комиссии Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам перераспределения бюджетных ассигнований между текущим финансовым годом и плановым периодом» // СЗ РФ. 2008. № 45. Ст. 5173.

⁶ Экономика и жизнь. 2008. № 51. С. 16.

⁷ См.: Куда выводят капитал // Экономика и жизнь. 2009. № 8. С. 5.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

1) пополнение уставных капиталов — 439 млрд руб. (Россельхозбанка, Внешэкономбанка, ОАО «Росагролизинг», ОАО «АИЖК», Госкорпорации АСВ);

2) предоставление банкам субординированных кредитов — 450 млрд руб.;

3) субординирование процентных ставок для предприятий агропромышленного комплекса — 18,07 млрд руб.;

4) поддержку авиакомпаний — 32 млрд руб.;

5) поддержку отрасли автомобилестроения — 39 млрд руб.;

6) поддержку экспорта промышленной продукции — 6 млрд руб.;

7) развитие малого и среднего бизнеса — 6,2 млрд руб.;

8) проведение активной политики на рынке труда и содействия занятости — 43,7 млрд руб.;

9) увеличение пособий по безработице — 35 млрд руб.;

10) оборонно-промышленный комплекс — 50 млрд руб.;

11) использование материнского капитала для погашения основного долга и уплаты процентов по кредитам или займам, в том числе ипотечным, на приобретение или строительство жилья — 26,3 млрд руб.¹

Возможность распоряжения средствами материнского (семейного) капитала в части, связанной с приобретением и строительством жилья, была перенесена с 1 января 2010 г. на 1 января 2009 г. Ввиду сокращения ВВП планируемый размер доходов федерального бюджета снизился почти на 40% (с 10,9 трлн до 6,95 трлн руб.). Расходная часть федерального бюджета увеличилась до 9,88 трлн руб. (с 9,02 трлн руб.) Предусмотрен дефицит федерального бюджета в размере 2,93 трлн руб. (более 7,0% ВВП) вместо профицита, составлявшего 1,9 трлн руб.² Таким образом, только федеральный бюджет «потерял» более 4,2 трлн руб.

Следует отметить, что финансовые власти ряда стран (США, ФРГ, Франции, Великобритании и др.) снизили ставки рефинансирования почти до нулевого порога (0,5% годовых) в целях привлечения капитала в реальный сектор экономики. Эти государства оказывали прямую финансовую поддержку своим компаниям. «В США к числу основополагающих антикризисных мер относили поддержание внутреннего спроса со стороны населения, развитие образования и здравоохранения. В Китае финансовая политика сориентирована на борьбу с безработицей и увеличение внутреннего

¹ См.: Минфин: кому и сколько помогло государство // Экономика и жизнь. 2009. № 5. С. 5.

² СЗ РФ. 2009. № 49. Ст. 5869.

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

спроса, который должен компенсировать сокращение внешнего спроса»¹.

Государственная Дума, заслушав Правительство РФ, приняла акт², которым, в частности, признано необходимым:

1) создание целостной системы государственного стратегического управления и контроля, включая усиление координации действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики;

2) подготовка законодательной базы для развития экономики, обеспечивающей выпуск продукции с высокой долей добавленной стоимости; для реформирования налоговой системы, системы таможенно-тарифного регулирования, системы бухгалтерского учета и отчетности, системы оценки объектов собственности и их регистрации;

3) проведение мероприятий по реализации федеральных законов в сфере развития малого и среднего предпринимательства;

4) разработка и реализация механизма предоставления инвестиционных налоговых кредитов по налогу на прибыль (ст. 66, 67 НК РФ), а также расширение возможностей применения институтов инвестиционного налогового кредита, отсрочки и рассрочки по уплате налогов;

5) усиление контроля за эффективностью использования федерального имущества, включая денежные средства, переданные в качестве имущественного взноса государства в собственность государственных корпораций;

6) переход к системе внешнеторговых расчетов в российской валюте с государствами — участниками СНГ;

7) организация выпуска инфраструктурных облигаций под крупные проекты в целях стимулирования граждан к инвестированию в реальный сектор экономики;

8) предоставление Федеральному фонду содействия развитию жилищного строительства полномочий на участие в достройке объектов жилищного строительства, которое осуществлялось за счет средств участников долевого строительства;

9) внесение в Государственную Думу не позднее июня 2009 г.:

¹ *Нещадин А.* Выход из кризиса не там, где вход // Экономика и жизнь. 2009. № 10. С. 5.

² См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20 февраля 2009 г. № 1757-5 ГД «О Заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации „О действиях Правительства Российской Федерации, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики“» // СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1067.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

а) пакета проектов федеральных законов о развитии финансовой системы, поддержке рынков труда, внутреннего спроса, жилищного строительства, сельского хозяйства, малого предпринимательства и др.;

б) проекта федерального закона о совершенствовании налогообложения в целях стимулирования развития финансового рынка и создания международного финансового центра.

Разработана и опубликована Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации¹. В Программе отражены изъяны современной российской экономики (высокая зависимость от экспорта природных ресурсов, отсутствие конкуренции, недостаточная развитость финансового сектора (фондового рынка, банков). Прямо указано на необходимость применения этатизма², поскольку в кризисных условиях объективно вырастает роль государства в экономической жизни страны. Однако по мере снижения кризисных явлений роль государства будет постепенно уменьшаться.

В период кризиса Правительство РФ намерено осуществлять свою деятельность исходя из следующих основных приоритетов:

1) публичные обязательства государства перед населением выполняются в полном объеме (пенсии, пособия, лекарственное обеспечение, борьба с безработицей, переподготовка);

2) промышленный и технологический потенциал будущего роста должен быть сохранен и усилен;

3) внутренний спрос должен стать основой посткризисного восстановления и последующего поступательного развития страны;

4) долгосрочные приоритеты модернизации страны должны быть обеспечены;

5) административные барьеры для бизнеса, включая новый комплекс мер для малого бизнеса, — снижены;

6) экономика должна опираться на мощную национальную финансовую систему;

7) Правительство РФ и Банк России будут реализовывать ответственную макроэкономическую политику (взвешенную бюджетную, денежно-кредитную).

Заметим, что изложенные и иные предпринятые меры имели конструктивное значение³.

¹ Российская газета. 2009. 20 марта.

² Этатизм — политика активного участия государства в экономической жизни общества. См.: Современный словарь иностранных слов. М., 1992. С. 726.

³ В ночь на 19 сентября 2008 г. Правительством РФ было принято решение о финансовой помощи банковскому сектору в размере 1,2 трлн руб. федерального бюджета. См.: Делягин М.Г., Шейнов В.В. Мир наизнанку. Чем закончится экономический кризис для России? М.: Коммерсантъ; Эксмо, 2009. С. 88, 89.

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

Особенность российской действительности заключается в том, что финансовые власти России действовали в отсутствие необходимых правовых средств. Действующее законодательство не предписывало государству (финансовым властям) при получении сведений (сигналов) о возникновении неблагоприятных изменений в финансово-экономическом положении страны обязанность перевести финансовую систему на специальный (антикризисный) режим функционирования. Между тем мировой практике известен набор инструментов (финансово-экономических, юридических, административных и др.) по противодействию кризису; это:

- меры по стимулированию внутреннего спроса; изменению учетной ставки (рефинансирования) центральным банком;
- меры по уменьшению налоговых ставок и налоговой нагрузки;
- меры по борьбе с безработицей;
- меры по протекционизму (при необходимости);
- меры по борьбе с инфляцией;
- меры по поддержке банковской системы, в том числе гарантированная сохранность вкладов граждан;
- меры по «замораживанию» цен естественных монополий;
- меры, направленные против злоупотребления бюджетными средствами (недопустимо, чтобы лица с низкой деловой этикой имели доступ к делам, связанным с большими деньгами);
- меры по предупреждению вывоза капитала (прежде всего нелегального);
- работа по минимизации внешних долгов (государственного и корпоративного);
- борьба с коррупцией (отстранение от «властных кресел» лиц, вышедших из криминалитета или связанных с ним);
- формирование у граждан доверия к финансовой системе страны;
- борьба с бедностью;
- иные инструменты.

Программа Правительства РФ перед внесением ее в Государственную Думу получила различные, включая критические, отклики от представителей науки и бизнеса¹.

¹ См.: Экономика и жизнь. 2009. № 11. С. 1, 4, 5.

По прогнозам Всемирного банка, отток капитала из РФ должен был составить 170 млрд долл. США, а не 79,5 млрд долл., безработица достигнет 9,1 млн человек, темпы экономического роста будут равны нулю. Из выделенных 1,21 трлн руб. бюджетных средств 63,1% адресовано предприятиям, населению — лишь 12,1%. Всемирный банк рекомендовал выделить на поддержку населения 1% ВВП (400 млрд руб.) и 0,5% ВВП — на поддержку малого и среднего бизнеса. См.: ВБ призывает помочь бедным // Экономика и жизнь. 2009. 1 апр.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

В совокупности принятых нормативных правовых актов по борьбе с МФЭК уязвимыми «местами» являются отсутствие механизма движения государственных финансов «адресатам», прозрачности и публичности распоряжения этими средствами «адресатами», а также вопросы ответственности за ненадлежащее использование финансовых средств.

В ряде случаев выделенные средства направлялись на валютный рынок, выступали источником увеличения размеров бонусов и зарплат топ-менеджерам и поэтому в течение нескольких месяцев не поступали в реальный сектор экономики. Банки не кредитовали организации промышленности либо предоставляли кредиты, по ставкам 30–40%, оплатить которые заемщики были не в состоянии. В условиях кризиса невозможно обеспечить уровень рентабельности, позволяющий преодолеть затраты на производство, а также указанные ставки процентов по банковским кредитам.

В ежегодном отчете Правительства РФ о результатах своей деятельности Государственной Думе указывалось, что «расходы федерального бюджета по разделу „Национальная экономика“ в 2009 г. увеличены на 70% и составят рекордную сумму — 1 трлн 733 млрд руб. (в 2008 г. — 1 трлн руб.). Право на поддержку получают лишь те, кто самостоятельно способен привлекать ресурсы, обслуживать долги, реализовывать программы реструктуризации. Вкладывать средства в спасение заведомо неперспективных производств мы не можем — это значило бы „консервировать“ вчерашний день российской экономики, разбазаривать деньги налогоплательщиков»¹.

Очевидно, что любое промышленное предприятие, имеющее «полный портфель договоров» и платежеспособных заказчиков, обычно не претендует на государственную поддержку. Однако без таковой трудно обойтись в нештатной ситуации (в период кризиса). Поэтому важно иметь четкое понимание порядка оценки коммерческой организации с точки зрения «способности самостоятельно привлекать ресурсы», т.е. недопустимо субъективное усмотрение.

«Приход» кризиса в Россию, его действие (и последствия) с достаточной убедительностью доказали нуждаемость государства в финансовом праве как эффективном регуляторе, предусматривающем в числе прочего пределы изъятия частного имущества, необходимого для формирования государственных финансов, структурные изменения направлений их использования. В 2009 г. был утвержден

¹ Выступление Председателя Правительства РФ В.В.Путина в Государственной Думе с отчетом Правительства РФ о результатах его деятельности за 2008 г. // Областная газета. 2009. 8 апр.

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

Перечень показателей мониторинга процессов в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах субъектов РФ¹. В документе девять разделов, содержащих 83 показателя, в том числе: рынок труда, занятость и доходы населения; производственный и технологический потенциал; сфера услуг и цены; внешнеэкономическая деятельность; малое предпринимательство; обеспечение устойчивости финансовой и банковской системы; обеспечение сбалансированного развития регионов; социальные последствия кризисных явлений; сведения о принимаемых антикризисных мерах.

На органы исполнительной власти возложена обязанность обеспечить ежемесячное представление информации по указанному перечню в Минрегион России, который формирует доклад о ситуации в экономике, финансово-банковской и социальной сферах субъектов РФ, включающий анализ предпринимаемых ими антикризисных мер, и представляет его Правительству РФ и Администрации Президента РФ.

К числу антикризисных нормативных актов относится специальный Федеральный закон (далее — Закон № 102-ФЗ)². Согласно данному Закону Правительство РФ и Банк России по истечении отчетного квартала 2009 г. направляли Государственной Думе и Совету Федерации соответственно отчет и информацию о реализации мер по поддержке финансовой системы страны и социальной политики.

Отчет Правительства РФ содержал:

1) сведения о принятых актах (решениях) Правительства РФ, направленных на поддержку финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики, социальное обеспечение населения и другие меры социальной политики за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета;

2) сведения о предоставлении Правительством РФ или уполномоченными им федеральными органами исполнительной власти бюджетных инвестиций и субсидий юридическим лицам из федерального бюджета, а также межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ и бюджетам государственных внебюджетных фондов;

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 806-р // Российская бизнес-газета. 2009. 30 июня.

² Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 102-ФЗ «Об отчете Правительства Российской Федерации и информации Центрального банка Российской Федерации о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики» // Российская газета. 2009. 9 июня (документ утратил силу).

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

3) сведения о перераспределении между текущим финансовым годом и плановым периодом бюджетных ассигнований федерального бюджета;

4) общий размер бюджетных ассигнований федерального бюджета, направленных на приобретение жилых помещений;

5) сведения о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты;

6) сведения о предоставлении на основании решений Правительства РФ или министра финансов РФ отсрочек, рассрочек по уплате федеральных налогов и сборов, а также инвестиционных налоговых кредитов;

7) сведения о предоставленных государственных гарантиях Российской Федерации в национальной валюте по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями, отобранными в порядке, установленном Правительством РФ;

8) сведения о деятельности госкорпорации «Внешэкономбанк» в части, касающейся поддержки финансового рынка России;

9) сведения о деятельности госкорпорации «Агентство по страхованию вкладов»;

10) сведения об объеме финансовой поддержки, предоставленной субъектам Российской Федерации за счет средств госкорпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда;

11) сведения о деятельности открытого акционерного общества «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию».

Информация Центрального банка РФ включала:

1) сведения о предоставлении кредитным организациям кредитов без обеспечения;

2) сведения о компенсации кредитным организациям части убытков (доходов), возникших у них по сделкам с другими кредитными организациями, у которых были отозваны лицензии на осуществление банковских операций;

3) сведения об объемах выданных юридическим лицам банковских кредитов (по видам экономической деятельности) с выделением кредитов, предоставленных банками, доля участия России в уставном капитале которых превышает 50%, а также банками, получившими субординированные кредиты от Внешэкономбанка.

Нижней палатой парламента рассмотрены и приняты к сведению отчет Правительства РФ и информация Банка России о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики РФ, социальному обеспечению населе-

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

ния и других мер социальной политики за первое полугодие 2010 г., включая возникшие при обсуждении замечания и предложения, направленные Правительству РФ и Банку России¹.

Представляется, что одним из эффективных нормативных документов, способствующих борьбе с кризисом, стал Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года» (далее — Закон № 175-ФЗ, документ утратил силу)². Его содержание сориентировано на обеспечение сохранности и работоспособности российской банковской системы. Важным является то обстоятельство, что осуществление мер по предупреждению банкротства банков было возложено на специализированную организацию — государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов» (далее — АСВ) под руководством Банка России.

Закон № 175-ФЗ предоставил Банку России и АСВ широкий спектр инструментов, применяемых при наличии признаков неустойчивого финансового положения банков, выявлении ситуаций, угрожающих стабильности банковской системы. К ним, в частности, относятся меры по оказанию финансовой помощи новым инвесторам банков, по организации торгов по продаже имущества банка, исполнения функций временной администрации, по предупреждению банкротства, изменению размера уставного капитала банка³, передаче имущества и обязательств банка полностью и частично приобретателям и др. Предусмотрено, что федеральные законы «О банках и банковской деятельности», «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» подлежат применению с учетом предписаний Закона № 175-ФЗ.

¹ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 24 сентября 2010 г. № 4157-5 ГД «Об отчете Правительства Российской Федерации и информации Центрального банка Российской Федерации о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики за первое полугодие 2010 года» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5021.

² СЗ РФ. 2008. № 44. Ст. 4981.

³ При отрицательном значении величины собственных средств (капитала) банка размер его уставного капитала уменьшается до одного рубля (ч. 2 ст. 7 Закона № 175-ФЗ).

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

Государство передало Внешэкономбанку из Фонда национального благосостояния 625 млрд руб. Из них 450 млрд — на поддержку банковской системы, а 175 млрд — для размещения на внутреннем фондовом рынке. Внешэкономбанк предоставил субординированные кредиты Внешторгбанку (100 млрд руб.) и Россельхозбанку (25 млрд руб.). Для рефинансирования внешних заимствований со стороны российских банков и компаний Внешэкономбанк получил от государства 50 млрд долл. США. Однако фактическая сумма заявки превысила 100 млрд долл. США¹.

Приведенный в экономической литературе перечень антикризисных мер, используемых в странах мира, демонстрирует возможности того либо иного набора инструментов в зависимости от особенностей государства (группы государств)². Вместе с тем кризис актуализировал необходимость перехода на новую экономическую модель (от сырьевой к инновационной экономике), предложения по решению которой обсуждаются во властных структурах, предлагаются научной общественностью, другими институтами³.

По мнению Е.М. Примакова, «для перехода к инновационной экономике необходимы конкурентная среда, опора на средний и малый бизнес, поддержка военно-промышленного комплекса, поддержка производителей, приобретающих новые технологии, механизмы стимулирования инноваций в виде дифференцированного снижения налогов, предоставления налоговых каникул, субсидирование процентных ставок на кредиты, используемые для приобретения новых технологий, патентов, лицензий и современного оборудования, а также иные меры»⁴. Спроектированная специалистами Института современного развития модель будущей России подразумевает, что «модернизация должна быть глубокой, системной, решительной, включать в себя обновление политической системы, деэкономизацию бюрократии и дебюрократизацию экономики, создание развитой и конкурентоспособной национальной финансовой системы»⁵.

¹ См.: Белов С. Дмитрий Медведев торопит Банк развития // Новые законы и нормативные акты (приложение к «Российской газете»). 2008. № 42. С. 129, 130.

² См.: Финансовый кризис в России и мире / под ред. Е.Т. Гайдара. М.: Проспект, 2009. С. 191–246.

³ См.: Запольский С.В. Проблемы финансово-правового регулирования преодоления экономического кризиса в России // Российский ежегодник налогового права. СПб.–М., 2013. № 2–4; 2010–2012. Т. 1. С. 226–239; Караганов С. Прошедший год и предстоящее десятилетие; Гонтмахер Е. Инициатива не наказуема // Российская газета. 2010. 15 янв.

⁴ Примаков Е. Россия перед выбором // Российская газета. 2010. 14 янв.

⁵ Россия XXI века: Образ желаемого завтра. М.: Экон-Информ, 2010. С. 7, 12, 35 и след.

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

В преддверии встречи «Группы двадцати», состоявшейся в мае 2011 г. во Франции, на рассмотрение стран-участниц был внесен перечень единых индикаторов макроэкономической стабильности, выступающих ориентирами развитых стран в деле предупреждения кризисов, подобных МФЭК 2008 г. Этими индикаторами должны быть:

- 1) дефицит бюджета;
- 2) государственный долг;
- 3) объемы частных накоплений;
- 4) баланс текущих расчетов;
- 5) торговый баланс;
- 6) валютные резервы;
- 7) курс национальной валюты.

Однако в согласованный перечень включены следующие индикаторы:

- 1) государственный долг;
- 2) дефицит бюджета;
- 3) текущий торговый баланс (по которому будет оцениваться обменный курс валют);
- 4) финансовая и налоговая политика государств.

Изложенное показывает необходимость определения и разработки концептуальной системы финансово-правовых предписаний, направленных на осуществление мер по предупреждению возникновения кризиса, а также совокупности финансово-правовых инструментов, связанных с непосредственным подавлением кризиса (катаклизма), включая его последствия.

Представляется, что совокупность финансово-правовых норм, регулирующих упомянутые отношения, будет представлять собой финансово-правовые институты, не известные ни советскому финансовому праву, ни российскому финансовому праву. Общий финансово-правовой институт по содержанию, регулятивной направленности и сфере действия должен войти в состав Общей части современного финансового права России, другой — в состав Особенной части (эмиссионно-денежное право).

§ 3. ЗНАЧЕНИЕ ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ В СИСТЕМЕ ФАКТОРОВ СОЗДАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ (ЮРИДИКО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

Под инновационной экономикой следует понимать новый экономический механизм, обеспечивающий наряду с выпуском традиционных товаров массовое применение пионерных и новейших разработок и достижений науки, техники, технологий; стимулирующий

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

товаропроизводителей на производство абсолютно новых и (или) высококонкурентноспособных на внутреннем и внешнем рынках товаров; функционирование которого влечет структурные преобразования в жизнедеятельности граждан и государства, связанные с финансово-экономическими, технико-технологическими и иными преимуществами. Другими словами, формирование высокотехнологичной и конкурентной экономики вызывает мультипликативный эффект на мировом, государственном, региональном, корпоративном и, что особенно важно, персонифицированном уровнях.

Представляется, что создание новой экономики должно иметь системный и последовательный характер, обусловленный рядом следующих основополагающих факторов, к которым относятся:

1) государственная воля, озвученная и оформленная в установленном порядке;

2) создание механизма экономического и иного стимулирования разработки, внедрения и использования инноваций производством с последующим предложением и сбытом на внутреннем и внешних рынках новых товаров (работ, услуг), включая движение финансовых потоков;

3) разработка федеральных законопроектов, включая подготовку изменений и дополнений, подлежащих внесению в действующее законодательство;

4) осуществление кадровой политики;

5) пакет условий для реконструкции или формирования материально-технической базы;

6) структурные изменения во всех ветвях власти (представительной, исполнительной, судебной);

7) подготовка судейского корпуса и юристов, специализирующихся на разрешении дел, связанных с осуществлением инновационной деятельности;

8) введение порядка отчетности и контроля по вопросам инновационной деятельности;

9) установление жестких правовых мер в отношении шарлатанов от «науки», мошенников, аферистов, рейдеров и прочей подобной публики, которая под «флагом инновации» устремится за «быстрыми» и «легкими» деньгами.

Ряд факторов из приведенного перечня рассмотрим подробнее, учитывая, что этот перечень не является исчерпывающим.

Государственная воля, выраженная как экономическая (и финансовая) политика, публично озвученная, оформленная в соответствующих документах — Послании Президента РФ Федеральному Собранию, иных концептуальных, программных документах, предус-

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

матривающая в сжатом виде систему мер, направлений и сроков, связанных с инновационными преобразованиями в стране.

Государственная воля возникает тогда, когда становится понимаемым искомым конечный эффект, абрис которого основан на результатах технико-производственной, финансово-экономической, исторической, психологической и иной проработки проблемы. Следует учитывать, что государственной воле доступно инициирование постановки задач и в предварительном порядке. В любом случае публично оформленная государственная воля является безусловным сигналом властным, коммерческим и иным структурам и лицам. Отметим, что в современный период государство, осознавая свою роль в построении инновационной экономики, приступило к созданию и последующему переводу программных мер в плоскость ряда конкретных отношений¹.

Экономический механизм стимулирования инновационной деятельности наряду с глобальными показателями (объемом и темпами роста ВВП, бюджетных доходов, состоянием платежного баланса, уровнем инфляции и др.) должен иметь конкретные и эффективные инструменты, реализуемые в правовых формах². Известно, что в «современной российской действительности традиционное рыночное саморегулирование, побуждающее товаропроизводителя к использованию инновации, не срабатывает»³. Существенными сдерживающими факторами являются, в частности, явно недостаточный уровень эффективности механизма правового регулирования, мизерный стимул по легитимному получению доходов, чрезмерная зависимость бизнеса (особенно среднего и малого) от властей, отсутствие конкуренции, диктат монопольных структур,

¹ См.: Распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р (СЗ РФ. 2010. № 47. Ст. 6166) утвержден Перечень государственных программ Российской Федерации, в который включена 41 программа. Раздел II «Инновационное развитие и модернизация экономики» состоит из 16 программ, в том числе: 1) развитие науки и техники; 2) экономическое развитие и инновационная экономика; 3) развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности; 4) развитие транспортной системы и др.

² Ряд ученых справедливо полагают, что неразвитость законодательства в инновационной сфере препятствует формированию и активизации деятельности субъектов инновационной инфраструктуры, использованию различных форм государственной поддержки. См.: *Занковский С.С., Михайлов Н.И., Оленева А.Н. и др.* Предпринимательское (хозяйственное) право // Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. С. 77–80.

³ См.: *Гордеева О.В.* Инструменты налогового регулирования инновационной деятельности // *Налоги.* 2009. № 48. С. 714.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

слабая защищенность от рейдерства и другого криминального воздействия и др.

Указанные обстоятельства наряду с сугубо предпринимательскими, финансово-экономическими и другими рисками, уклонением компетентных органов от исполнения требований законодательства позволяют предположить, что деятельность законопослушного российского товаропроизводителя индифферентна к каким-либо инновациям. Трудной задачей является преодоление сложившейся негативной ситуации в реальном секторе экономики, которая сама по себе может вызвать нежелательные последствия, в первую очередь зависимость от иностранных производителей по широкой номенклатуре товаров, необходимых для потребительских нужд, обеспечения промышленного производства (запасными частями, комплектующими изделиями и т.п.).

Особое место в реализации государственной воли и экономического механизма инноваций принадлежит праву¹. Представляется, что в правовом регулировании инновационной деятельности должны участвовать все отрасли законодательства. Существенное значение имеет комплекс юридических мер финансово-правового характера, направленный на обеспечение инновационной деятельности². Законодательство, включая финансовое, должно содержать конструкции, предусматривающие регулирование отношений по всему циклу, связанному с инновациями: идея — фундаментальные исследования — открытие, изобретение — НИОКР (прикладные работы), включая технологические разработки — техническая подготовка производства — изготовление (производство) — реализация (сбыт) — получение дохода — распределение иннокапитала — формы контроля и стиму-

¹ Правовые проблемы, связанные с инновационной деятельностью, рассматриваются в исследовании, подготовленной коллективом авторов. См.: Право и инновационная деятельность / под ред. чл.-корр. РАН, проф. Т.Я. Хабриевой. М.—СПб.: Нестор-История, 2012. В частности, вопросы экономической стратегии государства в сфере инноваций (*Нарышкин С.Е.* С. 15–57), методы регулирования инновационных отношений (*Хабриева Т.Я.* С. 58–86), формы государственной и муниципальной поддержки инновационной деятельности в РФ (*Андрейченко Л.В.* С. 87–119), базовые элементы инновационной модели РФ (*Журавлева О.О. и др.* С. 120–239), инфраструктура инновационного развития (*Терещенко Л.К., Калмыкова А.В.* С. 240–289), стандартизация и техническое регулирование как фактор и инструмент инновационной деятельности в РФ (*Лукьянова В.Ю.* С. 290–339), кадровое обеспечение инновационного развития (*Путило Ю.В.* С. 340–387).

² Очевидно, что юридическому оформлению должны предшествовать экономическая, управленческая разработка задачи, связанной с технической подготовкой производства. См.: *Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента / под общ. ред. Л.И. Евенко. М.: Дело, 1997. С. 595–673.

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

лирования постоянно возобновляемого движения иннокапитала (возвратного капитала).

Презюмируется, что урегулирование отношений, связанных с инновационной деятельностью, осуществлено гражданским законодательством, в первую очередь положениями части четвертой ГК РФ. Однако для достижения ожидаемого результата недостаточно сугубо гражданско-правовых инструментов. Вместе с тем другие отрасли законодательства недостаточно регулируют отношения, связанные с инновационной деятельностью. Отмеченное в значительной мере относится и к финансовому праву, за изъятиями, связанными с созданием инновационного центра «Сколково». Так, организации промышленности имеют в своем распоряжении земельные участки, здания, сооружения, оборудование и иные объекты, состоящие на самостоятельных балансах, и поэтому являются налогоплательщиками, в частности земельного налога и налога на имущество организаций. Внедрение в производство и введение в имущественный оборот объектов интеллектуальной собственности означает резкое (иногда на несколько порядков) увеличение налогового «пресса» для них при одновременном осуществлении затрат, «выпадении» прибыли и длительного по времени ожидания реальных доходов от использования соответствующих объектов интеллектуальной собственности.

К изложенному добавим, что в стране отсутствует льготное кредитование для внедрения объектов интеллектуальной собственности (ОИС), не установлены обязанности и стимулы для властей по созданию производственной инфраструктуры, а также не урегулированы иные вопросы, решение которых должно было быть обязанностью федеральной, региональной и местной властей адекватно реагировать на предложения организаций по осуществлению инноваций. Иными словами, для обеспечения технологического «рывка» в стране и реструктурирования экономики необходима стройная комплексная система юридически обязывающих мер (предписаний), влекущих для обязанных и заинтересованных лиц возникновение корреспондирующих прав и обязанностей.

Очевидно, что использование инноваций невозможно без наличия соответствующего производственного аппарата (имущественных комплексов, технологических линий, станков, оборудования, производственной, транспортной и иной инфраструктуры и т.д.). Необходимо, чтобы отечественный промышленный комплекс адекватно реагировал на инновационные предложения, а в ряде случаев их инициировал. Отсюда следует, что отечественные производители оборудования и иного производственного аппарата вправе рассчитывать на предусмотренную и безусловно действующую систему

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

стимулов и предпочтений, включая предоставление бюджетных кредитов, эффективных инвестиционных налоговых кредитов, государственных гарантий; возврат НДС из федерального бюджета в сжатые сроки (отказ от НДС и введение налога с оборота); освобождение (полностью или частично) от налогов на прибыль и имущество на определенный срок (но не менее 4–5 лет), возможность использования производственной инфраструктуры, эффективного применения элементов технического регулирования и др.

Полагаем возможным и целесообразным освободить приобретателя (покупателя) технологического и иного оборудования зарубежного производства по перечню, устанавливаемому Правительством РФ, от уплаты ввозных таможенных пошлин и сборов, от налогов на прибыль и имущество при условии, если это лицо является участником Генерального соглашения об инновационной деятельности, оформленного в установленном порядке (см. об этом ниже).

Представляется, что финансово-правовое регулирование инновационной деятельности должно быть осуществлено на уровне федеральных законов с участием актов Правительства РФ. Нормотворчество министерств, ведомств и служб в этой сфере следует исключить, предоставив им возможность принятия в случаях, прямо установленных законом, индивидуальных правовых актов, обеспечивающих технологичность выполнения инновационной деятельности. Конечно, такое решение указанной проблемы существенно увеличит нагрузку на законодателя. Однако эффект перевода регулирования рассматриваемых отношений на уровень федеральных финансовых законов очевиден. Их формирование должно быть осуществлено с учетом требований структуры финансового права (нормы финансового права и ее элементы; субинституты — институты — подотрасли), усиления регулятивного воздействия (дозволений и обязываний), а также определенности и интеллигибельности (понятности) создаваемых элементов структуры финансового права, их системной взаимосвязи с иными отраслями российского права.

Построение «инновационных властей»¹ допустимо в рамках действующих властных структур и их штатной численности с обязательным определением порядка и форм взаимодействия между ними. Полагаем, что в их состав целесообразно включить Управление Администрации Президента РФ, Правительственную комиссию, комитеты по инновациям Государственной Думы и Совета Федерации,

¹ По решению Президента РФ в федеральных округах (соответственно в субъектах РФ) введен институт уполномоченных по инновациям (март 2011 г., Магнитогорск).

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

соответствующие подразделения Минфина России, Минэкономразвития России, Счетной палаты РФ, Общественной палаты РФ, а также региональных властей. Властным структурам наряду с соблюдением предписаний действующего законодательства, взаимодействием между собой определить обязанности по содействию субъектам инновационной деятельности (включая сбор, обработку, анализ и оценку сведений и информации, проведение форумов и совещаний, подготовку заключений и т.п.). Ввести запрет по аннулированию принятых индивидуальных финансовых актов за изъятием случаев, влекущих явное расхищение или разбазаривание средств, решение по которым должно выноситься судом с привлечением прокуратуры; запретить блокирование в любых формах (действий, бездействия) деятельности лиц, осуществляющих инновационную схему, оформленную в установленном порядке.

Способом внедрения конкретного субъекта инновации может выступить индивидуальный правовой акт, форму и содержание которого допустимо предусмотреть федеральным законом в виде Генерального соглашения, заключаемого между:

1) гражданином или юридическим лицом, обладающим исключительным правом на результат интеллектуальной деятельности (правообладателем);

2) организацией (научной, внедренческой, проектной и т.п.), осуществляющей технологическую разработку использования соответствующей инновации в промышленности, включая техническое проектирование, подготовку рабочих чертежей и др.;

3) организацией промышленности, на производственных мощностях которой будет осуществлена трансформация инновации в «металле», в конкретном товаре (машине, оборудовании, станке, иных изделиях);

4) банком, выразившим согласие участвовать в проекте;

5) лизинговой компанией, если участие таковой в проекте необходимо;

6) страховой компанией, если участие таковой в проекте возможно и необходимо;

7) компанией, которая будет осуществлять «продвижение» на рынке будущего товара, если участие таковой в проекте целесообразно;

8) компанией-инвестором, если участие таковой в проекте необходимо;

9) торговой компанией, если участие таковой в проекте целесообразно;

10) иными организациями, участвующими в кооперированных связях.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

Если результат интеллектуальной деятельности к моменту заключения Генерального соглашения не материализован в виде полезной модели, промышленного образца, изобретения, то заменить правообладателя может гражданин или организация, претендующие впоследствии на статус правообладателя. В случаях, предусмотренных законом, компанию-инвестора может заместить главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств, если финансовое обеспечение проекта производится за счет средств федерального, регионального или местного бюджетов. Допустимо использование институтов государственно-частного партнерства, совместной деятельности, инновационного товарищества, хозяйственного партнерства и др.

Оформленное Генеральное соглашение об инновационной деятельности по созданию определенного товара (изделия, технологии и др.) направляется в явочном порядке соответствующему органу «инновационной власти» (Минэкономразвития России) для регистрации и учета. С момента государственной регистрации указанное соглашение приобретает юридическую силу, и его участники могут переходить к конкретным действиям (заключению договоров, определяющих права и обязанности участников конкретных этапов инновационной деятельности, и последующему их реальному исполнению, включая научно-исследовательскую, проектную, конструкторскую, технологическую, производственную и иную деятельность, движение финансовых средств и др.).

Во взаимоотношениях между собой и третьими лицами, включая властные и иные компетентные органы, участники проекта обязаны указывать на договорах, в отчетах, платежных и иных документах знак, включающий абривиатуру «ИД № _____» и означающий «инновационная деятельность», номер регистрации «Генерального соглашения», присвоенный Минэкономразвития. Содержание номера государственной регистрации, состоящего из семи (или более) цифр, обозначает следующее:

- 1) первые три цифры — «XXX» — код региона;
- 2) следующие две цифры — «XX» — код отрасли экономики (нефтегазовая, металлургическая, угольная промышленность, машиностроение, производство продуктов питания, легкая промышленность, производство медицинского оборудования, фармацевтическая и др.);
- 3) оставшиеся цифры — «00000XXX» — означают номер по порядку, присвоенный в текущем году.

У субъекта, иницилирующего инновационную деятельность по созданию определенного товара (технологии, работ) и оформление

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

Генерального соглашения, возникают обязанности по ведению дел, связанных с инновационной деятельностью (далее — ИД), в частности: подготовка проектов документов и иных юридических актов, хранение оригиналов документов по ИД в пределах установленного срока; ведение деловой переписки; ведение учета и отчетности (бухгалтерского, налогового, статистического); осуществление иных обязанностей. Одновременно обязанностям, связанным с ИД, должны корреспондировать соответствующие права, включая: получение налоговых каникул и других преференций; предоставление при необходимости земельного участка, если ИД связано с созданием производственных мощностей, на условиях аренды с фиксированной платой на срок, продолжительность которого не может быть менее срока, предусмотренного Генеральным соглашением; инфраструктурное и инженерное обеспечение производства (электроэнергия, газ, иные коммуникации); получение государственной гарантии и (или) бюджетного кредита; иные правомочия. Соответствующими субъективными правами обладают и другие участники Генерального соглашения.

Осуществление кадровой политики предполагает прежде всего подготовку специалистов, начиная с рабочих профессий (в советский период этим занималась система профессионально-технического образования), средне-технического и инженерно-технического персонала и др.¹ Для обеспечения деятельности учебных заведений, включая систему переподготовки, наряду с бюджетными ассигнованиями вполне возможно использование средств бизнес-сообщества, если этому будут способствовать адекватные налоговые и иные инструменты. По сути, в сжатые сроки возможно создание своеобразного государственно-частного партнерства в сфере подготовки и переподготовки кадров для промышленности и иных отраслей экономики.

Осуществление инновационной деятельности связано с активными действиями по замене физически и морально устаревшего производственного аппарата новейшим оборудованием, а также иными основными фондами, приобретаемыми на отечественном и зарубежном рынках. Поэтому наряду с налоговым стимулированием целе-

¹ Принята и реализуется Федеральная целевая программа (ФЦП) «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2014–2020 годы, утв. постановлением Правительства РФ от 21 мая 2013 г. № 424 (СЗ РФ. 2013. № 22. Ст. 2808), а также Положение об управлении реализацией Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2014–2020 годы, утв. приказом Минобрнауки России от 8 октября 2013 г. № 1125 // Российская газета. 2013. 7 нояб.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

сообразно отменить полностью либо минимизировать ввозные таможенные пошлины и сборы на это оборудование, радикально изменить действующую амортизационную политику, которая несущественно отличается от применяемой в советский период, когда, например, находящийся на балансе промышленного предприятия портрет В.И. Ленина «амортизировался» в течение 100 лет.

Приобретение и ввоз современного оборудования, выпускаемого известными иностранными компаниями, на территорию страны не является самоцелью. Его функционирование напрямую связано с наличием квалифицированного персонала, с электро-, тепло-, газо-, водоснабжением, транспортной и другой производственной инфраструктуры. Представляется, что для любой организации преодоление изложенных проблем в одиночку — дело весьма затруднительное. Важным условием инновационной экономики является внедрение рычагов и стимулов, ориентирующих российских товаропроизводителей на привлечение партнеров и инвесторов, на приобретение и создание новейших технологий, применение которых поможет «заполнять» внутренний рынок товарами и производственным аппаратом с последующим или одновременным выходом на внешние рынки.

Действующая судебная и правоохранительная системы нуждаются в подготовке к новациям, проводимым в экономике страны. Целесообразно создание в арбитражных судах судебных составов, специализирующихся на разрешении споров, вытекающих из инновационной деятельности, правовое обеспечение которой будет осуществляться предписаниями публичного и частного права (гражданского, административного, финансового и других отраслей). Соответствующие подразделения желательно сформировать в органах прокуратуры, государственной безопасности, Следственного комитета, внутренних дел и других «силовых» структурах. Юридическим вузам предстоит работа по специальной подготовке студентов и переподготовке практикующих юристов.

Отсутствие отчетности и контроля само по себе ведет к злоупотреблениям, разбазариванию и хищениям государственных и частных финансов. Следует ожидать появления мошенников и аферистов в новой сфере деятельности. Чтобы парализовать или хотя бы значительно минимизировать их воздействие в рамках ИД, необходимы подготовка соответствующих подразделений силовых структур, информирование общественности, бизнес-сообщества о возможных формах и способах, применяемых мошенниками, а также использование мер превентивного характера в отношении лиц, обещающих быстрое создание «чудо техники», мгновенно приносящего сверх-

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

прибыли, но для изготовления (внедрения и т.п.) которого нужны «незначительные затраты» в порядке предварительной оплаты на банковский счет фирмы, которая впоследствии оказывается «однодневкой».

Практическим шагом в правовом регулировании отношений, связанных с инновациями, является принятие закона № 244-ФЗ, а также федеральных законов от 28 сентября 2010 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об инновационном центре „Сколково“» (далее — Закон № 243-ФЗ)¹.

Согласно Закону № 244-ФЗ создание и функционирование инновационного центра «Сколково» предусматривают исследования и разработки с последующей коммерциализацией их результатов по пяти направлениям:

- 1) энергоэффективность и энергосбережение, в том числе разработка инновационных энергетических технологий;
- 2) ядерные технологии;
- 3) космические технологии, прежде всего в области телекоммуникаций и навигационных систем (в том числе создание соответствующей наземной инфраструктуры);
- 4) медицинские технологии в области разработки оборудования, лекарственных средств;
- 5) стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение.

Из содержания Закона № 244-ФЗ следует, что по своим задачам, функциям и полномочиям инновационный центр «Сколково» (далее — Центр) является уникальным субъектом, на деятельность которого распространен «режим наибольшего благоприятствования». Вне от имени Центра выступают управляющая компания и ее дочерние общества, обладающие статусом юридической личности. Управляющей компании передаются земельные участки, бюджетные ассигнования, ряд полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ и органа местного самоуправления. Управляющая компания на территории Центра самостоятельно осуществляет планирование территории и утверждает соответствующие документы, выдает разрешения на строительство, реконструкцию объектов, организует строительство и эксплуатацию автомобильных дорог, объектов инфраструктуры, жилых помещений, предоставляет разрешения на осуществление образовательной, медицинской деятельности и утверждает правила их осуществления, возмещает

¹ Российская газета. 2010. 30 сент.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

участникам Центра (юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям) затраты по уплате таможенных платежей и НДС в отношении товаров, ввозимых на территорию Центра, в порядке, установленном бюджетным законодательством, и за счет средств федерального бюджета. Управляющая компания осуществляет функции по техническому регулированию, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, градостроительной деятельности, привлечению к трудовой деятельности иностранных граждан и др.

В силу Закона № 243-ФЗ участник Центра освобождается от обязанности ведения бухгалтерского учета, если годовой объем выручки не превышает 1 млрд руб., освобождается от уплаты НДС в течение 10 лет, если совокупный годовой доход не превысил 1,0 млрд руб.; освобождается от налога на прибыль на указанных условиях, от уплаты государственной пошлины за выдачу разрешения на работу иностранному гражданину и выдачу приглашения на въезд в Россию иностранному гражданину; освобождается от налога на имущество и обладает иными преференциями. Участникам Центра установлены пониженные тарифы страховых взносов в ПФР (14%), они освобождены от уплаты взносов в Фонд обязательного медицинского страхования и Фонд социального страхования.

Изложенное показывает, что Центру и его участникам законодатель предоставил очевидные существенные преимущества, государственную поддержку (финансирование за счет средств федерального бюджета, государственные гарантии и др.) и минимизировал, а в ряде случаев вообще устранил действующие административные процедуры. Можно предположить, что спустя определенное время станет очевидным внедрение на практике результатов разработок по предусмотренным направлениям. Однако само по себе создание этого «оазиса» не решает и не решит задачу перевода всей экономики на инновационный путь. Поэтому актуальной остается проблема формирования комплексного финансово-правового механизма, стимулирующего российских товаропроизводителей к осуществлению инновационной деятельности, согласованного с другими отраслевыми механизмами. Полагаем, что создание указанного механизма не может быть результатом только «кабинетных раздумий». Формированию финансово-правовых предписаний должно предшествовать понимание проблемы, изложенной заинтересованными «производственными» (промышленниками), рассмотрение и учет предложений экономической и юридической науки, финансовых властей, институтов гражданского общества.

Глава 3. Концептуальные элементы совершенствования финансового...

Отметим, что Правительство РФ во исполнение требований федерального закона¹ установило перечень министерств, федеральных служб и федеральных агентств (всего 41), которые осуществляют в установленных сферах деятельности следующие полномочия для поддержки инноваций:

- 1) предоставление информационной поддержки;
- 2) предоставление консультационной поддержки, содействие в формировании проектной документации;
- 3) формирование спроса на инновационную продукцию;
- 4) финансовое обеспечение;
- 5) реализация целевых программ, подпрограмм и проведение мероприятий в рамках государственных программ Российской Федерации;
- 6) поддержка экспорта;
- 7) обеспечение инфраструктуры. Реализация приведенных полномочий осуществляется указанными органами в пределах установленной численности и бюджетных ассигнований федерального бюджета, предусмотренных этим органом на руководство и управление в сфере установленных функций².

Финансово-правовое регулирование отношений в сфере инновационной деятельности в значительной мере должно осуществляться федеральными законами, а также постановлениями Правительства РФ без делегации полномочий по правотворчеству иным федеральным органам исполнительной власти. Целесообразно, чтобы система налоговых стимулов, льгот, преференций и каникул была сопряжена с адекватной амортизационной политикой, возможностью получения государственной поддержки (бюджетного кредита, субсидии, государственной гарантии и др.), долгосрочных банковских кредитов по разумным ставкам, минимизированием административных процедур при получении разрешительных либо иных юридиче-

¹ См.: Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

Следует отметить, что в силу ст. 160³ БК РФ оценка эффективности использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку инновационной деятельности, осуществляется с соблюдением требований, установленных Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (см.: Федеральный закон от 12 ноября 2012 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»).

² Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2012 г. № 1172 «О полномочиях органов исполнительной власти в области государственной поддержки инновационной деятельности» // Российская газета. 2012. 21 нояб.

Раздел 3. Проблемы соотношения структуры финансового права...

ских актов, обязательной поддержкой властей всех уровней, обеспечением порядка и должного контроля за движением финансовых средств, особенно в части, связанной с прохождением возвратного инновационного капитала, установлением персональной ответственности должностных лиц — участников упомянутого Генерального соглашения за ненадлежащее исполнение установленного порядка осуществления инновационной деятельности, созданием в сфере материального производства конкурентной среды, установлением системы мер по противодействию коррупции, рейдерству, промышленному шпионажу и пр.

Представляется, что сами по себе финансово-правовые средства являются неотъемлемым элементом механизма создания и функционирования инновационной экономики. Поэтому нормы, субинституты, институты и подотрасли финансового права должны быть максимально конвергированы с уровнями структуры иных отраслей российского права. Важно также учитывать, что финансово-правовое регулирование отношений, связанных с инновациями, не изменяет их природы (публичности, связи с финансами, недопустимости «усмотрения сторон» и др.).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выполненное исследование позволяет изложить приведенные в содержании настоящей работы следующие выводы и результаты.

1. Становление финансового права, 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 обнародования властями применялись финансово-правовые средства в режиме конфиденциальности.

Имеются основания полагать, что началом формирования финансовой системы государства в современном ее понимании, включая институт «государственных финансов», послужили 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) predetermined прежде всего возникновением и развитием таких фундаментальных элементов экономических отношений, как деньги, бюджет, налоги, государственный кредит, которые не только обрели «покровительство» со стороны государства, но и перешли в его исключительное ведение. Государственно-властное опосредование этих элементов имело и имеет конституирующее значение, поскольку государство, устанавливая денежный оборот (горизонтальный и вертикальный), одновременно создает соответствующие правовые институты. Природа последних по своей сущности является публичной и характеризуется неразрывной связью с государством и его внутренними и внешними функциями.

3. Одной из особенностей современного финансового права как особой формы регулирования экономических отношений является его потенциальная нацеленность на обеспечение оптимального соотношения между государственным и рыночным регулированием экономики России. Важным фактором воздействия на формирование и содержание финансово-правовых институтов является финан-

Заключение

совая политика, которую возможно определить как «обещаемую финансово-правовую реальность», в отличие от финансового права, представляющего собой «реальную финансово-правовую действительность». В работе с учетом исследований науки финансового права рассмотрены роль, значение финансовой политики 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), при регулировании которых применяются также нормы 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. 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 временной 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.

Подотрасль финансового права отвечает следующим признакам:

1) это значительная по объему группировка относительно однородных норм, относящихся к сфере финансов;

2) нормы, входящие в группировку, имеют публично-правовую природу;

3) данные нормы непосредственно или опосредованно связаны с государственными финансами и финансовой деятельностью государства;

4) в финансовых правоотношениях обязательно присутствует «не-сменяемый» субъект — государство (в лице органов финансовой власти);

5) наличествует кодифицированный или основной нормативный правовой акт, определяющий алгоритм регулирования отношений, подпадающих под предписание подотрасли финансового права;

6) эти нормы осуществляют функции, определяющие специализацию подотрасли;

7) подотрасль и входящие в нее крупные финансово-правовые институты соответствуют институтам финансовой системы страны;

8) подотрасль имеет собственный процессуально-организационный механизм.

Особенная часть финансового права с точки зрения структурного построения представляется следующей:

1) эмиссионно-денежное право (включая валютное, публичное банковское и публичное фондовое право);

Заключение

- 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», архитектура и предложения по содержанию которого изложены в работе.

Единство и целостность финансового права подтверждаются 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 персонафицированная правовая связь, возникающая между государством, с одной стороны, и гражданином, организацией (юридическим лицом, публично-правовым образованием), с другой стороны, 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 установленном 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, использованные государственные (и частные) финансы становятся «бросовыми» затратами. Во-вторых, игнорирование финансово-правового предписания, а также присутствие неопределенности в финансовом праве недопустимы, поскольку:

а) подвергается «эрозии» один из фундаментальных признаков нормы финансового права — ее обязательность (безусловное веле-ние) для неограниченного круга лиц;

б) возникает возможность применения либо изменения нормы финансового права по «усмотрению стороны», что не соответствует сущности и природе финансового права.

Отмечено, что либерализация финансово-правового регулирования валютных отношений путем уменьшения количества запретов и расширения диапазона действия регулятивных (управомочивающих, обязывающих) норм привела к повышению эффективности финансово-правового регулирования, но не изменила публично-правовой природы валютных отношений, равно как и содержания элементов структуры (внутренней формы) валютного права.

7. Основу единства финансового права как фундаментальной ценности составляют финансово-правовые нормы, являющиеся объективными реальностями, отражающими существующие жизненные обстоятельства. Созданию нормы финансового права предшествует наряду с государственной волей и иными факторами, связанными с нормотворчеством, установление сущего, а также особенностей нормы, рассчитанной на действие в сфере финансов. Допустимо использование нормой финансового права при определенных условиях дерогации (приостановления 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 качестве элемента (института) Общей части российского финансового права.

Финансово-правовая норма не существует сама по себе и после создания «ищет» свое место 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

Заключение

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. 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 архитектуру и содержание этих актов.

8. Особую значимость в процессе строительства финансово-правовых норм, институтов, подотраслей наряду с известными условиями нормотворчества имеет стадия разработки финансово-правовой нормы и определения архитектуры финансового правового акта. Именно на этой стадии в значительной мере формируется качество создаваемых норм финансового права, проверяемых правоприменением и правоприменением. Представляется необходимым постепенный перевод регулирования финансовых отношений прежде всего на уровень предписаний финансовых законов (75–80%), меньшую их часть (10–15%) будут опосредовать акты Президента РФ, Правительства РФ и Банка России. Оставшаяся часть в порядке и в случаях, предусмотренных вышестоящими актами, может регламентироваться актами иных органов исполнительной власти. Введение предложенного соотношения предупредит возможную трансформацию веления и смысла нормы финансового закона при соответствующих «переделах».

9. Представляется, что Особенная часть финансового права состоит (без учета международного финансового права) 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 подтверждение при рассмотрении обращения российской валюты (объекты гражданских прав, заработная плата и др.); валютных отноше-

ний (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 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 регулирование упомянутых финансовых отношений осуществляется из одного и единого центра — государства, а возникающие правоотношения обусловлены «властным приказом» и не предполагают «взгляда 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. Ранее полномочиями по утверждению разработанных ФНС России форм деклараций, расчетов, решений, требований, уведомлений и других документов обладал Минфин России, затем они были переданы ФНС России. Очевидно, что при разработке и утверждении финансово-процессуальных документов ФНС России «вкладывает» в них 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 России. Однако судебная практика не решит эту проблему, поскольку мощный «поток» ведомственного творчества весьма затруднительно преодолеть. ФНС России до вынесения судебного акта оперативно может отменить финансово-процессуальный документ, внести в него изменения и дополнения либо издать новый финансово-процессуальный документ и таким образом ликвидировать предмет спора, создав новое «препятствие», которое нужно оспаривать в судебном порядке.

Полагаем необходимым установить переходный период (*postnumerando*), в течение которого изъять из компетенции федеральных органов исполнительной власти (министерств, ведомств,

Заключение

служб, агентств) правомочия по изданию (утверждению) финансово-процессуальных документов с передачей их на рассмотрение и утверждение Правительства РФ (на 3—4 года), в целях последующего установления порядка утверждения финансово-процессуальных актов только федеральными финансовыми законами.

11. Целесообразно ввести надлежащее финансово-правовое обеспечение «технологичности» исполнения федерального бюджета, а также иных бюджетов бюджетной системы РФ. Технология исполнения бюджетов, в частности, предполагает:

1) установление механизма равномерного (ритмичного) исполнения утвержденных бюджетных обязательств по субъектам и объектам;

2) разработку типовых форм (моделей) для издания нормативных правовых актов, разрешающих задачу ежегодного принятия Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти правовых актов по аналогичным (повторяющимся из года в год) вопросам исполнения федерального бюджета и федерального закона о нем;

3) введение бюджетного «правила» (принципа), согласно которому неисполнение федеральным органом исполнительной власти правомочий является одновременно неосуществлением этим органом своих обязанностей;

4) неисполнение полностью или частично либо уклонение от кассового исполнения расходных обязательств, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете, со стороны главных распорядителей или распорядителей средств федерального бюджета влечет ответственность, установленную действующим законодательством в отношении компетентных органов и их должностных лиц;

5) детальное урегулирование бюджетных отношений «в местах» принятия индивидуальных финансово-правовых актов об использовании бюджетных средств на текущие или инвестиционные цели, а также в иных местах значительной концентрации государственных финансов, которое если не исключает, то минимизирует коррупционность, субъективный произвол, злоупотребления, ошибки либо иное неправомерное посягательство на государственную собственность; более предметную разработку принципа прозрачности, устанавливающего обязанности лиц, передающих государственные финансы, а также лиц, в чье распоряжение поступили государственные финансы, по обязательному персональному письменному публичному подтверждению передачи (перечисления) средств, а также о факте их поступления адресату по установленным формам.

12. Рассмотрена структура финансового права, которая представляет 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 определить природу конкретных правоотношений, правильно применять предписания финансовых нормативных правовых актов во взаимосвязи с положениями актов иных отраслей российского права. Структура (внутренняя форма) финансового права обеспечивает его определенность и является константой и доминантой, способствующими 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, соотносящихся как «содержание» и «форма» и позволяющих разрешать конкретные финансово-правовые ситуации в персонализированном виде или в парной правовой связи (правоотношении), т.е. на микроуровне, либо на основе большой общности норм (субинститута, института, подотрасли, отрасли), т.е. на 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 попытке введения 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 обя-

Заключение

занным 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 исследования в целях создания эффективного механизма, объективно экстраполирующего свое действие за пределы финансово-правового регулирования.

14. Сформулирован ряд предложений, 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. Реализация ИНК происходит на основе специального (финансового) договора.

Финансовый договор — это индивидуальный финансово-правовой акт, устанавливающий парную правовую связь между представителем государства и заинтересованным лицом — субъектом финансового права по поводу исполнения конкретного финансового обязательства (включая предмет, сроки, суммы и др.), содержание которого (равно как и его форма) по существенным и другим условиям для участников предопределено в нормативно-предписываемом порядке императивными велениями, за изъятиями, прямо предусмотренными федеральным финансовым законом, или в порядке, им установленном.

Рассмотрение института зачета и возврата излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налога показывает, что обоснованная и активная позиция налогоплательщика может «столкнуться» с тем, что налоговый орган не выполняет свои обязанности, уклоняется от соблюдения императивных предписаний; преодоление этой ситуации требует от законопослушного налогоплательщика существенных усилий.

Ранее действующий алгоритм формирования содержания и исполнения налога на имущество физических лиц обладал высокой степенью неопределенности, не имел сдерживающих факторов неосновательного увеличения налоговой базы и полностью зависел от усмотрения региональной исполнительной власти. Поэтому целесообразно, чтобы правовое регулирование данного налога предусматривало наряду с установлением правомочий четкое распределение функций между представительной и исполнительной ветвями региональные 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.

Финансово-правовой институт, опосредующий процедуру повышения капитализации банков, основан на четко структурированной, взаимосвязанно 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 в виду надлежащее функционирование и эффективность финансового права.

15. Атрибутивными в деле формирования финансового законодательства являются следование «своему» способу (типу) регулирования и обеспечение внутриотраслевой (внутренней) и межотраслевой (внешней) согласованности норм, юридических конструкций, разработка, последующее введение в действие которых предполагают обязательность учета структуры (внутренней формы) финансового права. Любой иной подход (вкуче 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. Полагая, что неопределенность в финансовом праве является недопустимой, поскольку природа финансово-правовых норм не предполагает их изменения по «усмотрению сторон» либо преодоления неопределенности путем «скрытого» толкования лицами, которым закон не предоставлял и не имеет оснований предоставлять права официального толкования норм финансового закона.

Представляется невозможным диспозитивное регулирование финансовых отношений. Нормы финансового права порождают публичные правоотношения в сфере финансов. Они не позволяют 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:

1) вовне (внешнее значение) она позволяет с опорой на предмет отграничить финансовое право от других отраслей российского права, и

2) внутри отрасли (внутреннее значение) она позволяет определить пределы финансово-правового массива. Отсюда следует, что дистинкция наряду с другими факторами способствует идентифика-

Заключение

ции финансового права как единого и самостоятельного публично-правового образования путем «очерчивания» его границ.

16. Представляется целесообразным разработать и утвердить на уровне федерального закона «Основы финансового законодательства Российской Федерации» формулу, разрешающую ситуацию, когда Президент РФ и (или) Правительство РФ 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 судебное решение без соответствующей правовой основы.

17. Глобальный финансово-экономический кризис 2008 г. показал, что переход России от автаркии к открытости в мирохозяйственных связях наряду с позитивными достижениями сделал финансовую систему и экономику страны в целом уязвимыми 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 в этой сфере имеется существенный задел, действует ряд 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. Изложены предложения по формированию условий для перевода экономики страны на инновационный путь, что предполагает создание согласованного с иными отраслями российского права финансово-правового механизма, технологичность которого вызвала бы безусловное функционирование стимулов, направляющих российских (и иностранных) товаропроизводителей на осуществление в России возобновляемой и поддерживаемой государством инновационной деятельности, обеспечивающей движение и возврат инновационного капитала, а также имущественное благополучие граждан и финансово-экономическое могущество Российской Федерации.

19. Исторической практике и современному периоду известны мультилатерность (разнонаправленность) подходов по созданию финансового законодательства, когда деятельность законодателя и

результаты исследований науки финансового права имеют несовпадающие векторы развития. Возможно и целесообразно изменить сложившуюся практику прежде всего путем создания Исследовательского центра финансового права при Президенте России, в числе задач которого одними из главных явились бы подготовка и (или) экспертиза финансовых законопроектов на основе достижений юридической науки и потребностей, вызванных финансовой деятельностью государства, а также разработка и последующее утверждение в установленном порядке Концепции развития финансового законодательства Российской Федерации на текущий период и на длительную перспективу. Очевидно, что подготовке указанной Концепции должна предшествовать обстоятельная организационная, научно-исследовательская деятельность.

Строительство финансового законодательства Российской Федерации должно было быть осуществлено на основе пандектной системы путем подразделения норм финансового права на Общую и Особенную части, что обеспечит их конвергенцию с нормами и институтами других отраслей российского права, способность к необходимой систематизации финансового законодательства и эффективность его применения.

20. Ряд актуальных проблем современного финансового права рассмотрены с позиций: а) микроуровня (инструментального уровня), б) макроуровня (фундаментального уровня), в) мегауровня.

Микроуровень позволяет проанализировать ситуацию, сложившуюся относительно конкретной нормы, группы норм, финансового правоотношения, института, подотрасли, и определить перечень и последовательность конкретных мер, реализацию которых можно предложить законодателю (судебной и иной правоприменительной практике). Микроуровень допускает рассмотрение конкретной финансово-правовой ситуации (парной правовой связи), образно говоря, «с высоты холма».

Макроуровень предполагает более широкий охват, включающий субинститут, институт, группу институтов, подотрасль, отрасль, и позволяет увидеть действие указанных подразделений структуры финансового права комплексно, «с высоты птичьего полета».

Мегауровень связан с уяснением порядка, механизмов и последствий конвергенции российского финансового права с положениями международного финансового права и зарубежными финансово-правовыми общностями.

21. Представляется, что при рассмотрении и разрешении актуальных финансово-правовых проблем, подготовке предложений по изменению и дополнению действующего финансового законодатель-

Заключение

ства, разработке законопроектов наряду с известными подходами законотворческой деятельности следует иметь в виду необходимость: а) обязательного учета положений догмы права о структуре (внутренней форме) финансового права (норме и ее элементах — группировки норм — субинституте — институте — подотрасли — отрасли); б) соблюдения взвешенного соотношения государственного регулирования (воздействия) и рыночных регуляторов при формировании правового обеспечения финансовых отношений; в) мониторинга финансового правоприменения.

22. Финансовое законодательство является сложным правообразованием, поскольку любое «простое» не обеспечит надлежащее регулирование и достижение финансово-правовых результатов.

Современное финансовое законодательство представляет собой совокупность действующих в системной взаимосвязи финансовых нормативных правовых актов, принятых уполномоченными субъектами в установленном порядке. Его состояние характеризуется следующими признаками:

1) отсутствием единообразно понимаемой дефиниции финансового законодательства;

2) отсутствием легитимно установленных общих положений;

3) значительным количеством действующих нормативных правовых актов, а также громоздкостью их наименований;

4) несоразмерным удельным весом нормативных финансово-правовых актов исполнительных органов власти различных уровней и компетенции;

5) масштабностью регулирования, когда предписания правовых актов в значительной степени стремятся к опосредованию финансовых отношений в масштабе географической карты, приближающейся к реальным размерам;

6) сложностью в применении ряда финансовых нормативных правовых актов из-за отсутствия механизмов регулирования;

7) значительными временными периодами между моментом начала применения соответствующей финансово-правовой нормы и моментом ее фактического исполнения.

23. Фундаментальной ценностью финансового права России является его единство и единство финансового законодательства. Единство финансового права имеет безусловную полифакторную значимость и в полной мере будет обеспечено принятием законодателем основополагающего акта — федерального закона «О финансовом законодательстве в Российской Федерации». Предписания этого финансового закона должны иметь «сквозной» характер и распро-

Заключение

страняться на отношения, регулируемые соответствующими подотраслями финансового права.

Приведенная в работе архитектура упомянутого законопроекта с позиции *de lege ferenda* (желаемого законодательства) является основой для разработки и внесения конкретных предложений на рассмотрение законодателя.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

КОНСТИТУЦИИ

1. Конституция (Основной Закон) СССР: принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
3. Конституция РСФСР // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.
4. Конституция Французской Республики: принята 4 октября 1958 г. (с изм. и доп.) // Французская Республика. Конституция и законодательные акты / под ред. и со вступ. ст. В.А. Туманова. М.: Прогресс, 1989. 448 с.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЗАКОНЫ

5. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (с изм. и доп.) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ

6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
7. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Российская газета. 2006. 8 дек.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
9. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2002 г. // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
10. Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» // СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5499.
11. Федеральный закон от 28 ноября 2011 г. № 336-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „Об инвестиционном товариществе“» // Российская газета. 2011. 7 дек.
12. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598.
13. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы Российской Федерации» // Сб. законодательных актов Российской Федерации о налогах. М.: Известия, 1992. Вып. VII. Документ утратил силу.

Библиографический список

14. Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 2. Ст. 56.
15. Закон РФ от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 362. Документ утратил силу.
16. О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.: Протокол от 16 декабря 2011 г. ратифицирован Федеральным законом от 21 июля 2012 г. № 126-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
17. Таможенный кодекс Российской Федерации: принят 18 ноября 1993 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 31. Ст. 1224. Документ утратил силу.
18. Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.
19. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.
20. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
21. Федеральный закон от 12 ноября 2012 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 14 нояб.
22. Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» // СЗ РФ. 2010. № 51 (ч. I). Ст. 6809.
23. Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 358-ФЗ «О внесении изменения в статью 31 Федерального закона „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“ и приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом „О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов“» // СЗ РФ. 2010. № 51 (ч. III). Ст. 6810.
24. Федеральный закон от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 42. Ст. 4698.
25. Федеральный закон от 13 октября 2008 г. № 174-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона Российской Федерации «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 42. Ст. 4699.
26. Федеральный закон от 14 марта 2013 г. № 29-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 18 марта.
27. Федеральный закон от 15 ноября 2010 г. № 294-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования обмена документами и информацией между органами валютного контроля и агентами валютного контроля» // Российская газета. 2010. 19 нояб.
28. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп. по состоянию на январь 2014 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

Библиографический список

29. Федеральный закон от 19 октября 2011 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 21 окт.
30. Федеральный закон от 2 декабря 2009 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов“» // СЗ РФ. 2009. № 49 (ч. II). Ст. 5870.
31. Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 345-ФЗ «О внесении изменения в статью 855 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 6 дек.
32. Федеральный закон от 2 мая 1997 г. № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия» // СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2105.
33. Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 6 нояб.
34. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1997. № 80. Ст. 3588.
35. Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.
36. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.
37. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. I). Ст. 5037.
38. Федеральный закон от 23 июля 2010 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов“» // СЗ РФ. 2010. № 30. Ст. 4016.
39. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // Российская газета. 2013. 31 июля.
40. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 7 авг.
41. Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5711.
42. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995.
43. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 2009. № 41. Ст. 4809. Документ утратил силу.

Библиографический список

44. Федеральный закон от 25 ноября 2009 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 30 нояб.
45. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 208-ФЗ «О консолидированной финансовой отчетности» // Российская газета. 2010. 30 июля.
46. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий» // Российская газета. 2010. 30 июля.
47. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4194.
48. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 226-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте“» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4195.
49. Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.
50. Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года» // СЗ РФ. 2008. № 44. Ст. 4981. Документ утратил силу.
51. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Российская газета. 2010. 29 дек.
52. Федеральный закон от 28 ноября 2009 г. № 297-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» // Российская газета. 2009. 2 дек.
53. Федеральный закон от 28 ноября 2011 г. № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе» // Российская газета. 2011. 7 дек.
54. Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об инновационном центре „Сколково“» // Российская газета. 2010. 30 сент.
55. Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре „Сколково“»: // Российская газета. 2010. 30 сент.
56. Федеральный закон от 28 февраля 2012 г. № 10-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и статью 26³ Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“» // Российская газета. 2012. 2 марта.
57. Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3814.
58. Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 9 дек.
59. Федеральный закон от 3 июня 2009 № 102-ФЗ «Об отчете Правительства Российской Федерации и информации Центрального банка Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 3 июня.

Библиографический список

- Федерации о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации, социального обеспечения населения и других мер социальной политики» // Российская газета. 2009. 9 июня. Документ утратил силу.
60. Федеральный закон от 3 февраля 2014 г. № 1-ФЗ «О приостановлении действия абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 5 февр.
 61. Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.
 62. Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок“» // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2145.
 63. Федеральный закон от 30 марта 2016 г. № 71-ФЗ «О приостановлении действия абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 40. Ст. 5314.
 64. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3825.
 65. Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2006. 8 дек.
 66. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.
 67. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3341.
 68. Федеральный закон от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3554.
 69. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2041.
 70. Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // Российская газета. 2011. 9 дек.
 71. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
 72. Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов“» // Российская газета. 2013. 19 июня.
 73. Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О федеральном бюджете на 2013 год и на налоговый период 2014 и 2015 годов“» // Российская газета. 2013. 19 июня.
 74. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные

Библиографический список

- акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» // СЗ РФ. 2013. № 13. Ст. 2331.
75. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Российская газета. 2013. 14 мая.
76. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.
77. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4851.
78. Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.
79. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3492.
80. Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

АКТЫ ПАЛАТ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ

81. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20 февраля 2009 г. № 1757-5ГД «О Заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации „О действиях Правительства Российской Федерации, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики“» // СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1067.
82. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 31 октября 2008 г. № 1180-5ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам перераспределения бюджетных ассигнований между текущим финансовым годом и плановым периодом» // СЗ РФ. 2008. № 45. Ст. 5173.
83. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 13 апреля 2011 г. № 136-СФ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию Концепции федерального бюджета на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» // СЗ РФ. 2011. № 16. Ст. 2212.
84. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26 ноября 2008 г. № 443-СФ «О бюджетной стратегии на период до 2023 года» // СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5557.

АКТЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

85. Указ Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 11 марта.
86. Указ Президента РФ от 22 октября 2004 г. № 1349 «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1556 от 30 июня 2004 г.» // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4190.

Библиографический список

87. Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3256. Документ утратил силу.
88. Указ Президента РФ от 22 сентября 2010 г. № 1154 «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1929 от 9 июня 2010 г.» // СЗ РФ. 2010. № 39. Ст. 4930. Документ утратил силу.
89. Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2171 «Об общеправовом классификаторе отраслей законодательства» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4936. Документ утратил силу.
90. Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 25 мая.
91. Указ Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 11 марта.
92. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2333.
93. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2334.
94. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.
95. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2342.
96. Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

АКТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

97. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
98. Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 // Российская газета. 2011. 24 авг.
99. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р // СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5639.
100. Положение о наблюдении за экспортом и (или) импортом отдельных видов товаров, утв. постановлением Правительства РФ от 9 июня 2005 г. № 363 // СЗ РФ. 2005. № 25. Ст. 2500.
101. Положение о назначении представителя Российской Федерации в составе совета директоров (наблюдательного совета) банка и его полномочиях по реализации прав Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков», утв. постановлением Правительства РФ от 11 мая 2010 г. № 325 // СЗ РФ. 2010. № 20. Ст. 2476.

Библиографический список

102. Положение о патентных и иных пошлинах за совершение юридически значимых действий, связанных с патентом на изобретение, полезную модель, промышленный образец, с государственной регистрацией исключительного права на наименование места происхождения товара, государственной регистрацией исключительного права на наименование места происхождения товара, государственной регистрацией перехода исключительных прав к другим лицам и договоров о распоряжении этими правами, утв. постановлением Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 941 // Российская бизнес-газета. 2008. 23 дек.
103. Постановление Правительства РФ от 11 августа 2005 г. № 504 «О предварительных мерах по защите российских производителей прутков для армирования железобетонных конструкций» // СЗ РФ. 2005. № 33. Ст. 3431.
104. Постановление Правительства РФ от 11 мая 2010 г. № 325 «Об осуществлении прав Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом „Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков“» // СЗ РФ. 2010. № 20. Ст. 2476.
105. Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 712 «О приостановлении действия некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с Федеральным законом „О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов“» // Российская газета. 2012. 20 июля.
106. Постановление Правительства РФ от 13 сентября 2010 г. № 714 «Об утверждении Типовых правил обязательного страхования жизни и здоровья пациента, участвующего в клинических исследованиях лекарственного препарата» // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4832.
107. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 „Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации“» // СЗ РФ. 2009. № 17. Ст. 2083. Документ утратил силу.
108. Постановление Правительства РФ от 15 декабря 2008 г. № 957 «О Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики» // СЗ РФ. 2008. № 51. Ст. 6178. Документ утратил силу.
109. Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2012 г. № 1172 «О полномочиях органов исполнительной власти в области государственной поддержки инновационной деятельности» // Российская газета. 2012. 21 нояб.
110. Постановление Правительства РФ от 22 ноября 1997 г. № 1470 «Об утверждении Порядка предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджетного развития Российской Федерации и Положения об оценке эффективности инвестиционных проектов при реализации на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 345.
111. Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 1007 «О сборе за проезд автотранспортных средств, зарегистрированных на территории государств, по автомобильным договорам Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 14 янв.
112. постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2009. 23 дек.

Библиографический список

113. Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2011 г. № 1137 «О формах и правилах заполнения (ведения) документов, применяемых при расчетах по налогу на добавленную стоимость» // СЗ РФ. 2012. № 3. Ст. 417.
114. Постановление Правительства РФ от 29 октября 2009 г. № 853 «Об утверждении Правил направления банками предложения об участии в процедуре повышения капитализации и принятия решения об удовлетворении (отказе в удовлетворении) предложения банка об участии в процедуре повышения капитализации» // СЗ РФ. 2009. № 44. Ст. 5248.
115. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 1166 «О Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции» // СЗ РФ. 2010. № 3. Ст. 303.
116. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1194 «О стимулировании приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию, а также по созданию в Российской Федерации системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств» // СЗ РФ. 2010. № 3. Ст. 319.
117. Правила получения разрешения Комиссии по экспортному контролю Российской Федерации на осуществление внешнеэкономических ситуаций с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы иностранными государствами или иностранным лицом в целях создания оружия массового поражения и средств его доставки, утв. постановлением Правительства РФ от 15 августа 2005 г. № 517 // СЗ РФ. 2005. № 34. Ст. 3509.
118. Распоряжение Правительства РФ от 15 декабря 2008 г. № 1867-р // СЗ РФ. 2008. № 51. Ст. 6193. Документ утратил силу
119. Распоряжение Правительства РФ от 19 января 2010 г. № 20-р // СЗ РФ. 2010. № 3. Ст. 444.
120. Распоряжение Правительства РФ от 20 августа 2010 г. № 1400-р // СЗ РФ. 2010. № 35. Ст. 4590.
121. Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 2134-р // СЗ РФ. 2010. № 3. Ст. 339. Документ утратил силу.
122. Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 6 сентября 2010 г. № 1485-р // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5107.
123. Типовые правила обязательного страхования гражданской ответственности перевозчика перед пассажиром воздушного судна: утв. постановлением Правительства РФ от 27 октября 2008 г. № 797 // Российская газета. 2008. 7 нояб. Документ утратил силу.
124. Федеральная целевая программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2014–2020 годы, утв. постановлением Правительства РФ от 21 мая 2013 г. № 424 // СЗ РФ. 2013. № 22. Ст. 2808.

**АКТЫ БАНКА РОССИИ, МИНИСТЕРСТВ, СЛУЖБ
И ИНЫХ ВЕДОМСТВ (ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ)**

125. Административный регламент Министерства иностранных дел Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по истребованию личных документов, утв.

Библиографический список

- приказом МИД России и Минюста России от 29 июня 2012 г. № 10489/124 // Российская газета. 2012. 24 авг.
126. Административный регламент предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по удостоверению подлинности подписи нотариуса и оттиска его печати при легализации документов, представляемых физическими и юридическими лицами в компетентные органы иностранных государств, утв. приказом Минюста России от 28 июня 2012 г. № 123 // Российская газета. 2012. 3 авг.
 127. Приказ Министерства юстиции РФ от 4 мая 2017 г. № 75 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по проставлению апостиля на российских официальных документах, подлежащих вывозу за пределы территории Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
 128. Инструкция Министерства РФ по налогам и сборам от 2 ноября 1999 г. № 54 «По применению закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц»» // Российская газета. 2000. 8 февр. Документ утратил силу.
 129. Инструкция Центрального банка РФ от 4 июня 2012 г. № 138-И «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам документов и информации, связанных с проведением валютных операций, порядке оформления паспортов сделок, а также порядке учета уполномоченными банками валютных операций и контроля за их проведением» // Вестник Банка России. 2012. № 48–49.
 130. Об утверждении формы и порядка составления отчетности по использованию средств федерального бюджета на ремонт автомобильных дорог федерального значения: приказ Минтранса России и Минфина России от 30 января 2009 г. № 15/9н // БНА. 2009. № 13.
 131. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2016 год и на период 2017 и 2018 годов: одобрены Советом директоров Банка России от 10 ноября 2015 г. // Вестник Банка России. 2015. № 107.
 132. Письмо Минфина России от 23 сентября 2009 г. № 03-03-06/1/608 // Экономика и жизнь. 2009. № 40.
 133. Письмо Минфина России от 23 сентября 2009 г. № 03-03-06/1/608 // Экономика и жизнь. 2009. № 40.
 134. Письмо Минфина России от 27 апреля 2009 г. № 03-02-07/1-202 // СПС «КонсультантПлюс».
 135. Письмо ФНС России от 2 февраля 2005 г. № 02-1-07/2 «О порядке учета в целях налогообложения прибыли процентов по инвестиционному налоговому кредиту» // Нормативные акты для бухгалтера. 2005. № 5.
 136. По вопросу правовой природы инвестиционного налогового кредита: письмо Минфина России от 22 апреля 2002 г. № 04-01-10/2-40 // Бухучет на автотранспортных предприятиях. 2002. № 8.
 137. Положение о правилах осуществления перевода денежных средств, утв. Банком России 19 июня 2012 г. № 383-П // Вестник Банка России. 2012. № 34.
 138. Положение об управлении реализацией федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2014–2020 годы, утв. приказом Минобрнауки России от 8 октября 2013 г. № 1125 // Российская газета. 2013 г. 7 нояб.

Библиографический список

139. Положение по бухгалтерскому учету «Информация об участии в совместной деятельности» ПБУ 20/03, утв. приказом Минфина России от 24 ноября 2003 г. № 105н // БНА. 2004. № 8.
140. Приказ ФНС России от 16.12.2016 № ММВ-7-8/683@ «Об утверждении Порядка изменения срока уплаты налога, сбора, страховых взносов, а также пени и штрафа налоговыми органами» // <http://www.pravo.gov.ru>.
141. Порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утв. приказом Федерального казначейства от 17 июня 2013 г. № 6н // Российская газета. 2013. 14 авг.
142. Порядок предоставления в 2009 г. субсидий за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, главным распорядителем в отношении которых является Министерство регионального развития Российской Федерации, бюджетами субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, не включенных в федеральные целевые программы, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, и (или) на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, не включенных в федеральные целевые программы, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов: утв. приказом Минрегиона России от 25 августа 2009 г. № 374 // БНА. 2009. № 48.
143. Постановление Правительства Свердловской области от 29 декабря 2006 г. № 1136-ПП «О коэффициенте пересчета инвентаризационной стоимости, применяемой для целей налогообложения на территории Свердловской области в 2007 году» // Областная газета. 2007. 17 янв.
144. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 03.06.2011 № 462н «Об утверждении формы и Порядка представления отчета о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых является субсидия из федерального бюджета на финансовое обеспечение оказания дополнительной медицинской помощи врачами-терапевтами участковыми, врачами-педиатрами участковыми, врачами общей практики (семейными врачами), медицинскими сестрами участковыми врачей-терапевтов участковых, врачей-педиатров участковых и медицинскими сестрами врачей общей практики (семейных врачей)» // Российская газета. № 177. 12.08.2011.
145. Приказ Казначейства России от 26.09.2007 № 5н «О Порядке ведения учета и осуществления хранения документов по исполнению судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по денежным обязательствам получателей бюджетных средств» // БНА. 2007. № 49
146. Приказ ФНС России от 1 апреля 2011 г. № ММВ-7-8/247@ «О внесении изменений в Приказ Федеральной налоговой службы от 29.11.2005 № САЭ-3-19/622@ „Об утверждении форм договоров об инвестиционном налоговом кредите“» // Российская газета. 2011. 8 июня.
147. Приказ ФНС России от 29 ноября 2005 г. № САЭ-3-19/622@ «Об утверждении форм договоров об инвестиционном налоговом кредите» // БНА. 2006. № 4.
148. Указание Банка России от 11 марта 2014 г. № 3210-У «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства» // Вестник Банка России. 2014. № 46.

Библиографический список

149. Указание Банка России от 07.10.2013 № 3073-У «Об осуществлении наличных расчетов» // Вестник Банка России. 2014. № 45.
150. Инструкция Банка России от 30.05.2014 № 153-И «Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов по вкладам (депозитам), депозитных счетов» // Вестник Банка России. 2014. № 60.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

151. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 июля 2010 г. № ВАС-8413/10.
152. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О государственной налоговой службе РСФСР» и законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // Российская газета. 1999. 3 авг.
153. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 марта 2009 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью „Варм“» // СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1770.
154. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 года № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 93⁴ Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона «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 «О федеральном бюджете на 2007 год» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 33. Ст. 4948.
155. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 января 2010 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества производственного объединения «Берег», открытых акционерных обществ «Карбомит», завод «Микропровод» и научно-производственного предприятия «Респиратор»» // Российская газета. 2010. 10 февр.
156. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», и «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 19 (ч. II). Ст. 1923.
157. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1997 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации и части шестой статьи 15 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в связи с запросом Президента Верховного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 52. Ст. 5930.
158. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 2009 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца пятого подпункта 2

Библиографический список

- пункта 1 статьи 165 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 128.
159. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона „О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей“ в связи с жалобами граждан А.С. Стаха и Г.И. Хваловой» // СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2276.
160. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 г. „О внесении изменений в Закон Российской Федерации „Об акцизах“» // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5202.
161. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона „О трудовых пенсиях в Российской Федерации“ в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)» // СЗ РФ. 2004. № 6. Ст. 450.
162. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации „О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации“ в связи с жалобой администрации муниципального образования „Звениговский муниципальный район“ Республики Марий Эл“» // Российская газета. 2012. 13 апр.
163. Постановление Конституционного Суда РФ от 8 октября 1997 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 г. „О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году“» // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4901.
164. Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 декабря 2010 г. № 30/64 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. 2011. 14 янв. Документ утратил силу.
165. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.
166. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 4 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 „О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации“» // Российская газета. 2013 г. 13 марта.
167. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 февраля 2001 г. № 5 «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2001. № 7.
168. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 июня 2009 г. № 2599/09. // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

Библиографический список

169. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15 ноября 2006 г. по спору между ОАО «Адыггаз» (ОАО «Газпром») и Кабинетом Министров Республики Адыгея.
170. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 14 апреля 2010 г. № Ф09-2325/10-С2 по делу № А34-3735/2009, рассмотренному Арбитражным судом Курганской области.
171. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа по делу № Ф09-5893/05-С2.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

172. Декрет Высшего Государственного Совета Союзного государства от 10 декабря 2009 г. № 3 «О бюджете Союзного государства на 2010 год» // Российская газета. 2009. 24 дек.
173. Декрет Высшего Государственного Совета Союзного государства от 17 апреля 2017 г. № 2 «О бюджете Союзного государства на 2017 год» // Российская газета. 2017 г. 27 апр.
174. Декрет Высшего Государственного Совета Союзного государства от 25 декабря 2013 г. «О бюджете Союзного государства на 2014 год» // Российская газета. 2014 г. 9 янв.
175. Договор о порядке перемещения физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза от 5 июля 2010 г. Принят решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 5 июля 2010 № 51; ратифицирован Федеральным законом от 3 мая 2011 г. № 83-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2700.
176. Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза: ратифицирован Россией: Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 187-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 44. Ст. 4993.
177. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества: ратифицирован Россией: Федеральный закон от 22 мая 2001 г. № 56-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2122.
178. Ключевые атрибуты эффективных режимов урегулирования несостоятельности финансовых институтов. Совет финансовой стабильности (FSB), октябрь 2011 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.Financialstabilityboard.org/publications/r111104cc.Pdf>.
179. Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 г. № 18 «О едином таможенно-тарифном регулировании Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 30 нояб. Документ утратил силу.
180. Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 г. № 19 «О едином нетарифном регулировании Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 30 нояб.
181. Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 6 октября 2007 г. № 1 «О формировании правовой базы Таможенного Совета в рамках Евразийского экономического сообщества» [Электронный ресурс]. URL: <http://evrazes.org/docs/view/73>; СПС «КонсультантПлюс».
182. Статус Международного Суда: принят 26 июня 1945 г. и является неотъемлемой частью Устава ООН // Международное право в документах: сб. важней-

Библиографический список

- ших международно-правовых актов / сост. Н.Т. Самарцева. М.: Междунар. отношения. 1969. 551 с.
183. Хартия Шанхайской организации сотрудничества: ратифицирована Россией: Федеральный закон от 6 июля 2003 г. № 66-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 23. Ст. 2175.
184. Хартия экономических прав и обязанностей государств: Принята Генеральной Ассамблеей ООН // Действующее международное право: в 2 т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Междунар. отношения; Юрайт-Издат, 2007. Т. 2. 512 с.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

185. Бюджетное послание Президента РФ В.В. Путина «О бюджетной политике в 2013–2015 годах» от 28 июня 2012 г. [Электронный ресурс]. URL://<http://news.kremlin.ru>.
186. Бюджетное послание Президента РФ В.В. Путина «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» от 13 июня 2013 г. // Пенсия, 2013, № 6, июнь.
187. Бюджетное послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008–2010 гг. от 9 марта 2007 г. // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. № 7, апрель.
188. Бюджетное послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 23 июня 2008 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.Kremlin.ru/text/appears/2008/06/202940/shtml>.
189. Доклад Правительства РФ о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год // Российская газета. 2013. 27 марта.
190. Отчет Правительства РФ перед Государственной Думой о результатах деятельности за 2008 г.: Выступление Председателя Правительства РФ В.В. Путина // Обл. газ. 2009. 8 апр.
191. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 дек.
192. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. // Российская газета. 2016. 2 дек.
193. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 дек.
194. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. // Российская газета. 2015. 4 дек.
195. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. 5 дек.
196. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 нояб.
197. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 нояб.
198. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год // Российская газета. 2009. 20 марта.

КНИГИ

199. *Азаркин Н.М.* Всеобщая история юриспруденции (курс лекций). М.: Юрид. лит., 2003. 608 с.
200. *Алексеев С.С.* Общая теория права: учебник. 2-е изд. М.: ТКВелби; Проспект, 2008. 576 с.
201. *Алексеев С.С.* Право собственности. Проблемы теории. Екатеринбург: Институт частного права, 2006. 128 с.
202. *Алексеев С.С.* Самое святое, что есть у Бога на земле. Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху. М.: НОРМА, 1998. 416 с.
203. *Алексеев С.С.* Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. 264 с.
204. *Алехин Б.И.* Рынок ценных бумаг. Введение в фондовые операции. Самара: СамВен, 1992. 160 с.
205. *Альциулер А.Б.* Международное валютное право. М.: Междунар. отношения, 1984. 256 с.
206. *Андрющенко Е.С., Антопольский А.А., Бачило И.Л., Демьянец М.И. и др.* Информационное право // Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. М.: ИГП РАН, 2013. С. 152–186.
207. *Аникин А.В.* История финансовых потрясений (от Джона Ло до Сергея Кириенко). М.: Олимп-Бизнес, 2000. 384 с.
208. *Аникин А.В.* Юность науки: Жизнь и идеи мыслителей-экономистов до Маркса: 3-е изд. М.: Политиздат, 1979. 367 с.
209. *Аристотель.* Политика. М.: АСТ; Хранитель, 2006. 393 с.
210. *Ашмарина Е.М.* Некоторые аспекты предмета финансового права в Российской Федерации: проблемы и перспективы. М.: Полиграф, 2004. 128 с.
211. *Баев С.А.* Соглашения об избежании двойного налогообложения между Россией и государствами-членами ЕС: сравнительно-правовое исследование. М.: Волтерс Клувер, 2007. 192 с.
212. *Барон Ю.* Система римского гражданского права. СПб.: ЮридцентрПресс, 2005. 1102 с.
213. *Бартошек М.* Римское право (понятия, термины, определения). М.: Юрид. лит., 1989. 448 с.
214. *Барциц И.Н., Петрова Г.В.* Финансовое право: учебник. М.: Изд-во РАГС, 2010. 424 с.
215. *Белых В.С., Винницкий Д.В.* Налоговое право России. М.: Норма, 2004. 320 с.
216. *Бельский К.С.* Финансовое право. М.: Юрист, 1995. 208 с.
217. *Бентам И.* Избранные сочинения. СПб.: 1867. Т. 1. С. 338–344. (цит. по: *Коновалов А.В.* Владение и владельческая защита в гражданском праве. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001. 299 с.).
218. Библия. Книги Священного писания Ветхого заветов. М.: Российское библийское общество, 2000. 1376 с.
219. Большой юридический словарь: 3-е изд. / под ред. А.Я. Сухарева. М.: ИНФРА-М, 2009. 858 с.
220. *Борисов А.Н.* Комментарий к Федеральному закону «О валютном регулировании и валютном контроле» (постатейный). М., 2004. 240 с.

Библиографический список

221. *Бродель Ф.* Материальная цивилизация, экономика и капитализм. XV–XVIII вв.: в 3 т. Т. 2: Игры обмена. М.: Прогресс, 1988. 632 с.
222. *Вальдхайм К.* Единственная в мире должность. М.: Прогресс, 1980. 190 с.
223. Валютное право: учебник: 2-е изд. / под ред. Ю.А. Крохиной. М.: Высшее образование; Юрайт-Издат, 2009. 430 с.
224. *Васянина Е.Л.* Фискальное право России: монография / под ред. С.В. Запольского. М.: КОНТРАКТ, 2013. 152 с.
225. *Вернадский Г.В.* Русская история: учебник. М.: Аграф, 2002. 544 с.
226. *Витте С.Ю.* Конспект лекций о Народном и Государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 гг. СПб., 1912. 568 с.
227. *Власенко Н.А.* Законодательная технология (Теория. Опыт. Правила): учебное пособие. Иркутск: Восточно-Сибирская издат. компания, 2001. 144 с.
228. *Власенко Н.А.* Неопределенность в праве: понятие и пути исследования: монография. М.: ИЗиСП; ИНФРА-М, 2015. 157 с.
229. *Власенко Н.А.* Язык права. Иркутск: Восточно-Сибирское кн. изд-во, 1997. 174 с.
230. *Вольтер.* Философские сочинения / отв. ред. и сост. В.Н. Кузнецов. М.: Наука, 1989. 750 с.
231. *Воронова Л.К., Мартыанов И.В.* Советское финансовое право: учебное пособие. Киев: Вища школа, 1983. 240 с.
232. Всемирная история экономической мысли: в 6 т. / гл. ред. В.Н. Черковец. М.: Мысль, 1987.
233. *Гагеймейстер Ю.А.* Розыскания о финансах древней России. СПб., 1833.
234. *Гайдар Е.Т.* Гибель империи. Уроки для современной России. М.: РОССПЭН, 2006. 440 с.
235. *Гегель Г.В.Ф.* Наука логики: в 3 т. М.: Мысль, 1971. Т. 2. 248 с.
236. *Гегель Г.В.Ф.* Философия права // *Гегель Г.В.Ф.* Соч. М.–Л.: Соцэкгиз, 1934. Т. 7. 380 с.
237. *Гегель Г.В.Ф.* Философия религии: в 2 т. / отв. ред. А.В. Гулыга. М.: Мысль, 1976. Т. 1. 532 с.
238. *Гилберт М.* В поисках единой валютной системы. М.: Прогресс, 1984. 349 с.
239. *Гинзбург А.И., Михейко М.В.* Рынки валют и ценных бумаг. СПб.: Питер, 2004. 251 с.
240. *Годме П.М.* Финансовое право. М.: Прогресс, 1978. 429 с.
241. *Горбунова О.Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М.: Элит, 2012. 296 с.
242. *Горбунова О.Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М.: Профобразование, 2003. 158 с.
243. Государственный бюджет СССР. 1988. Краткий статистический сборник // Министерство финансов СССР. М.: Финансы и статистика, 1988. 159 с.
244. Гражданское право: учебник. 2-е изд. / под ред. С.С. Алексеева. М.: Проспект; Екатеринбург: Институт частного права, 2009. 528 с.
245. *Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д.* Финансовое право: учебное пособие. М.: Новый юрист, 1998. 240 с.

Библиографический список

246. *Грачева Е.Ю., Щекин Д.М.* Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. М.: Статут, 2009. 1055 с.
247. *Грибанов В.П.* Осуществление и защита гражданских прав: 2-е изд. М.: Статут, 2000. 411 с.
248. *Гримм Д.Д.* Лекции по догме римского права: 2-е изд. СПб.: Типография Стасюлевича, 1909. 408 с.
249. *Гриценко В.В.* Теория российского налогового права. Современные проблемы. Саратов, 2005. 440 с.
250. *Губарева А.В.* Рецепция российским законодательством соглашений Всемирной торговой организации: монография. Екатеринбург: ИД «Уральская государственная юридическая академия», 2011. 140 с.
251. *Гумилев Л.Н.* В поисках вымышленного царства. СПб.: Абрис, 1994. С. 384.
252. *Давид Р.* Основные правовые системы современности (сравнительное право). М.: Прогресс, 1967. 497 с.
253. *Давид Р.* Основные правовые системы современности. М.: Прогресс, 1988. 496 с.
254. *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. М.: Рус. яз., 1978–1980. Т. 4, 1980. 683 с.
255. Действующее международное право: в 2 т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Международные отношения; Юрайт-Издат, 2007. Т. 2. 512 с.
256. *Деягин М.Г., Шеянов В.В.* Мир наизнанку. Чем закончится экономический кризис для России? М.: Коммерсантъ; Эксмо, 2009. 352 с.
257. *Демин А.В.* Общая теория налогово-правовых норм: монография. М.: ИНФРА-М, 2013. 266 с.
258. Дигесты Юстиниана / пер. с лат.; отв. ред. Л.Л. Кофанов В восьми томах, М.: Статут, 2004–2008.
259. *Долан Э.Дж., Кэмпбелл К.Л., Кэмпбелл Р.Дж.* Деньги, банковское дело и денежно-кредитная политика / под общ. ред. В.В. Лукашевича. М.—Л.: Художественная литература, 1991. 448 с.
260. *Долан Э.Дж., Линдсей Д.* Рынок: микроэкономическая модель / под общ. ред. Б.С. Лисовика и В.В. Лукашевича. СПб.: Печатный Двор, 1992. 496 с.
261. *Дорн Л.Б.* Догма римского права. Особенная часть. СПб., 1891. 349 с.
262. *Дорофеев Б.Ю., Земцов Н.Н., Пушин В.А.* Валютное право России: учебник. М.: Норма, 2005. 320 с.
263. *Дюги Л.* Общие преобразования гражданского права (со времен Кодекса Наполеона). М.: Гос. изд-во, 1919. 110 с.
264. Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. проф. С.Ю. Кашкин. М.: ИНФРА-М, 2010. 698 с.
265. *Запольский С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права. М.: Изд-во РАП; Эксмо, 2008. 160 с.
266. *Запольский С.В.* Теория финансового права: научные очерки. М.: Изд-во РАП, 2010. 371 с.
267. *Зенькович Е.В.* Рынок ценных бумаг: административно-правовое регулирование / науч. ред. проф. Л.Л. Попов. М.: Волтерс Клувер, 2008. 312 с.

Библиографический список

268. *Зуев В.М.* Финансовое право Российской Федерации: теория общей части. Томск: Изд-во НТЛ, 2000. 268 с.
269. *Иеринг Р., фон.* Борьба за право. СПб.: Типография Брауде, 1895. 96 с.
270. Институты финансового права / под ред. Н.М. Казанцева. М., 2009. 512 с.
271. *Исаев А.А.* Государственный кредит // *Финансы и налоги: очерки* / под ред. А.Н. Козырина. М.: Статут, 2004. Т. 4. С. 383—482.
272. *Исаев А.А.* Очерк теории и политики налогов // *Финансы и налоги: очерки теории и политики* / под ред. А.Н. Козырина. М.: Статут, 2004. Т. 4. С. 483—616.
273. *Исаков В.Б.* Юридические факты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1984. 144 с.
274. История финансового законодательства России: учебное пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова. М.: МарТ, 2003. 256 с.
275. *Кадомцева С.В.* Государственные финансы: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2010. 352 с.
276. *Казак А.Ю., Юзвович Л.И.* Иностранные инвестиции в системе финансово-кредитного регулирования международного движения капитала (вопросы теории). Екатеринбург: АМБ, 2010. 196 с.
277. *Казанцев М.Ф.* Договорное регулирование: Цивилистическая концепция. Екатеринбург: Изд-во УрО РАН, 2005. 452 с.
278. *Казанцев М.Ф.* Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации (проблемы становления и опыта проекта законодательного кодекса). Екатеринбург: Изд-во УрО РАН, 1998. 276 с.
279. *Кант И.* Критика практического разума. СПб.: Наука, 1995. 528 с.
280. *Карасева М.В.* Деньги в финансовом праве. М.: Юрист, 2008. 53 с.
281. *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть: учебник. М.: Юрист, 1999. 256 с.
282. *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. М.: Норма, 2001. 288 с.
283. *Карасева М.В., Крохина Ю.А.* Финансовое право. М., 2001. 71 с.
284. *Каутский К.* Экономическое учение Карла Маркса. М.: Госполитиздат, 1956. 232 с.
285. *Кашанина Т.В.* Структура права: монография. М.: Проспект, 2013. 584 с.
286. *Кейнс Дж.М.* Общая теория занятости, процента и денег // *Антология экономической классики*. М.: Эконов; Ключ, 1993. 486 с.
287. *Ключевский В.О.* Русская история (Русский народ). М.: ОЛМА Медиа Групп, 2009. 352 с.
288. *Ключевский В.О.* Русская история. М.: Эксмо, 2006. 912 с.
289. *Кокотов А.Н.* Конституционное право России: курс лекций. М.: ТК Велби; Проспект, 2008. 296 с.
290. *Кондрат Е.Н.* Финансовая безопасность России в современном мире: теоретико-методологические аспекты. М.: Локус Станди, 2010. 216 с.
291. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. М.: Статут, 2009. 160 с.
292. *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. Объективная и субъективная стороны права // *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права: хрестоматия. М., 1998. 944 с.

Библиографический список

293. *Корнаи Я.* Путь к свободной экономике. М.: Экономика, 1990. 149 с.
294. *Коршунов Н.М.* Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. М.: Норма, ИНФРА-М, 2013. 240 с.
295. *Костюков А.Н.* Дискуссионные вопросы предмета и системы российского финансового права: учебное пособие. Омск: Изд-во Омского гос. ун-та, 2002. 94 с.
296. *Котёлкин С.В.* Международная финансовая система: учебник. М.: Экономистъ, 2004. 541 с.
297. *Красавчиков О.А.* Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Госюриздат, 1958. 183 с.
298. *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм / под ред. Н.И. Химичевой. М.: НОРМА, 2001. 352 с.
299. *Крохина Ю.А.* Финансовое право России: учебник. М.: Норма, 2004. 704 с.
300. *Кудинов О.А.* Комментарии к источникам римского права. М.: Дашков и Ко, 2009. 344 с.
301. *Кучеров И.И.* Бюджетное право России: курс лекций. М.: Центр ЮрИнфоР, 2002. 317 с.
302. *Лебедев В.А.* Финансовое право. СПб., 1882. Т. 1. 725 с.
303. *Лебедев В.А.* Финансовое право. 2-е изд. СПб., 1889. Вып. 1. 830 с.
304. *Леонтьев В.В.* Экономические эссе. Теории, исследования, факты и политика. М.: Политиздат, 1990. 415 с.
305. *Лисовский В.И.* Международное торговое и финансовое право: учебное пособие. М.: Высшая школа, 1974. 215 с.
306. *Луц Л.А.* Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. М.: Статут, 1999. 352 с.
307. *Лушикова М.В., Лушиков А.М.* Развитие науки финансового права в России: учебное пособие. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2013. 952 с.
308. *Лушикова М.В., Лушиков А.М.* Российская школа финансового права: портреты на фоне времени: монография. Ярославль: Изд-во ЯрГУ, 2013. 800 с.
309. *Майфат А.В.* Гражданско-правовые конструкции инвестирования. М.: Волтерс Клувер, 2007. 328 с.
310. *Макиавелли Н.* Избранное. М.: РИПОЛ-КЛАССИК, 1998. 800 с.
311. *Маковский А.Л.* О концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации: вступ. ст. к кн.: Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. М.: Статут, 2009. 160 с.
312. *Малько А.В., Нырков В.В., Шундигов К.В.* Теория государства и права. Элементарный курс: учебное пособие. 4-е изд., М.: КНОРУС, 2011. 240 с.
313. *Мамардашвили М.* Кантианские вариации // Квинтэссенция: философский альманах. М.: Политиздат, 1992. 400 с.
314. *Мандрица В.М.* Финансовое право: учебник. 2-е изд., Ростов н/Д, 2003. 352 с.
315. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч., 2-е изд. М.: Полит. лит. Т. 3. Т. 20.
316. *Маттсон Н.* Налоговое право // Введение в шведское право. М.: Юрид. лит., 1986. 334 с.
317. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2001. 320 с.

Библиографический список

318. *Мау В.А.* Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016. С. 488.
319. Международное право: учебное пособие / под ред. Г.В. Игнатенко, Д.Д. Остапенко. Свердловск: Изд-во СЮИ, 1974. 408 с.
320. *Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента / под общ. ред. Л.И. Евенко. М.: Дело, 1997. 702 с.
321. *Моисеев А.А.* Международные финансовые организации (правовые аспекты деятельности). 2-е изд. М.: Омега, 2006. 296 с.
322. *Москалькова Т.Н., Черников В.В.* Нормотворчество: научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2011. 384 с.
323. *Мурзин Д.В.* Ценные бумаги бестелесные вещи. Правовые проблемы современной теории ценных бумаг М.: Статут, 1998. 176 с.
324. *Муромцев С.А.* Определение и основное разделение права. СПб.: Изд-во юрид. фак. СПбГУ, 2004. 224 с.
325. Налоги и налоговое право: учебное пособие / под ред. А.В. Брызгалина. М.: Аналитика-Пресс, 1997. 600 с.
326. Налоговая политика и пути выхода из кризиса / под науч. рук. В.Б. Исакова, Д.Г. Черника, И.И. Кучерова. М.: ТПП РФ, 2009. 320 с.
327. Налоговое право России: учебник. 3-е изд. / отв. ред. Ю.А. Крохина. М.: Норма, 2008. 752 с.
328. *Нашиц А.* Правотворчество. Теория и законодательная практика. М.: Юрид. лит., 1974. 256.
329. *Нерсесянц В.С.* Право и закон. М.: Институт государства и права АН СССР. Наука, 1983. 366 с.
330. *Никитинский А.А.* Основы финансовой науки и политики (изд. 1909 г.) (цит. по: *Кучеров И.И.* Бюджетное право России: курс лекций. М.: Центр ЮрИнфор, 2002. 317 с.).
331. *Нобель П.* Швейцарское финансовое право и международные стандарты. М.: Волтерс Клувер, 2007. 1152 с.
332. *Новикова Р.Г.* Теоретические основы правового регулирования финансовых отношений в исламском праве: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2016.
333. *Новицкий И.Б.* Основы римского гражданского права: учебник. М.: Госюриздат, 1960. 240 с.
334. *Новицкий И.Б.* Римское право: 6-е изд. М.: ТЕИС, 1996. 245 с.
335. Новый Устав о гербовом сборе. СПб., 1901. 116 с.
336. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 4-е изд. М.: Азбуковник, 1999. 944 с.
337. *Озеров И.Х.* Основы финансовой науки: Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит. М.: ЮрИнфоР-Пресс, 2008. 622 с.
338. Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. М.–Харьков: Право, 2012. 512 с.
339. Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.–Харьков: Право, 2011. 592 с.
340. *Павленко Н.И.* Екатерина Великая: 5-е изд. М.: Молодая гвардия, 2004. 495 с.
341. *Парыгина В.А., Тедеев А.А.* Бюджетное право и процесс: учебник. М.: Эксмо, 2005. 384 с.

Библиографический список

342. *Парыгина В.А., Тедеев А.А.* Финансовое право в схемах с комментариями: учебное пособие. М.: Эксмо, 2005. 272 с.
343. *Перетерский И.С.* Дигесты Юстиниана. М.: Наука, 1984. 456 с.
344. *Петрова Г.В.* Международное финансовое право: учебник. М.: Юрайт; Высшее образование, 2009. 457 с.
345. *Петрова Г.В.* Налоговое право: учебник. М.: НОРМА; ИНФРА-М, 1997. 271 с.
346. *Петрова Г.В.* Финансовое право: учебник. М.: Проспект, 2009. 288 с.
347. *Петрыкин А.А.* Практический комментарий к международным соглашениям об избежании двойного налогообложения. М.: Вершина, 2005. 184 с.
348. *Петти В.* Трактат о налогах и сборах // Антология экономической классики: в 2 т. М.: Эконов, 1993. Т. 1. 475 с.
349. *Пиголкин А.С.* Подготовка проектов нормативных актов. М.: Юрид. лит., 1968. 167 с.
350. *Пиликин Г.Г., Чернухин А.П.* Инвестиционный налоговый кредит в предпринимательской деятельности. Екатеринбург: Институт частного права, 2007. 104 с.
351. *Пилипенко А.А.* Финансовое право: учебное пособие. Минск: Книжный мир, 2007. 608 с.
352. *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. Основные проблемы. М.: Юрид. лит., 1971. 312 с.
353. *Платонов С.Ф.* Лекции по русской истории. СПб.: Кристалл, 1998. 838 с. (по изд. 1917 г.).
354. *Покровский И.А.* История римского права. М.: Статут, 2004. 540 с.
355. *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. Петроград: Изд-во Юрид. книжного склада «ПРАВО», 1917. 328 с.
356. *Польсон Р.* Введение в шведское налоговое право / под ред. Д.В. Винницкого. М.—Екатеринбург: Полиграфист, 2006. 167 с.
357. Право и инновационная деятельность. Научный совет по Программе фундаментальных исследований РАН «Экономика и социология» / под ред. чл.-корр., проф. Т.Я. Хабриевой. М.—СПб.: Нестор История, 2012. 432 с.
358. Предпринимательское право России: учебник / отв. ред. В.С. Белых. М.: Проспект, 2010. 656 с.
359. *Прошунин М.М.* Финансовый мониторинг (противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма): учебное пособие / под ред. С.В. Запольского. М.: Изд-во РАП; Статут, 2009. 224 с.
360. Публичные и частные интересы в финансовом праве: монография / рук. авт. кол-ва Е.Н. Спектор; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2011. 168 с.
361. *Пушкарева В.М.* История мировой и русской финансовой науки и политики // Финансы и статистика. М., 2003. 272 с.
362. *Пятенко С.В.* Кредитно-денежная политика в США. М.: Наука, 1988. 156 с.
363. *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М.: Госюриздат, 1960. 193 с.
364. *Роде Э.* Банки, биржи, валюты современного капитализма // Финансы и статистика. М., 1986. 341 с.

Библиографический список

365. Россия XXI: Образ желаемого завтра. М., 2010. 50 с.
366. *Рукавишникова И.В.* Метод финансового права. 2-е изд. / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Юрист, 2006. 285 с.
367. *Сабанти Б.М., Тиникашвилли Т.Ш.* Денежное хозяйство России. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2008. 287 с.
368. *Сабо И.* Основы теории права. М.: Прогресс, 1974. 270 с.
369. *Саттарова Н.А.* Принуждение в финансовом праве. М.: Юрлитинформ, 2006. 392 с.
370. *Сафиуллин Д.Н.* Теория и практика правового регулирования хозяйственных связей в СССР. Свердловск: Изд-во Уральского гос. ун-та, 1990. 141 с.
371. Сборник по финансовому законодательству / под ред. Т.В. Конюховой. М.: Юрид. лит., 1980. 664.
372. *Семилютина Н.Г.* Российский рынок финансовых услуг (формирование правовой модели) М.: Волтерс Клувер, 2005. 336 с.
373. *Серегина В.В.* Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1991. 120 с.
374. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М.—Л.: Госсозэкониздат, 1931. Т. II. 552 с.
375. *Смыкалин А.С.* Русское законодательство конца XVI — начала XVII века. Судебник 1589 года. Судебник 1606—1607 годов: учебное пособие. Екатеринбург, ИД «УрГЮА», 2005. 156 с.
376. Советский энциклопедический словарь. 3-е изд. / гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Сов. энцикл., 1984. 1600 с.
377. Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Г.С. Гуревич. М.: Юрид. лит., 1985. 272 с.
378. Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Л.К. Воронова, Н.И. Химичева. М.: Юрид. лит., 1987. 464 с.
379. Советское финансовое право: учебник / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М.: Юрид. лит., 1982. 424 с.
380. Современный словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1992. 740 с.
381. *Соколова Э.Д.* Правовые основы финансовой системы России / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: Юриспруденция, 2006. 112 с.
382. *Соколова Э.Д.* Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Юриспруденция, 2007. 136 с.
383. *Сокольников Г.Я.* Новая финансовая политика: на пути к твердой валюте. М.: Наука, 1991. 336 с.
384. *Сперанский М.М.* План финансов // У истоков финансового права / под ред. А.Н. Козырина. М.: Статут, 1998. Т. 1. 432 с.
385. *Стучевский И.А.* Земледельцы государственного хозяйства Древнего Египта эпохи Рамессидов. М.: Наука, 1982. 256 с.
386. *Тарасов И.Т.* Очерк науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политика. М.: Статут, 2004. 618 с.
387. *Тарасов Н.Н.* Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2001. 264 с.
388. Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1985. 448 с.

Библиографический список

389. Теория государства и права: учебник. 4-е изд. / отв. ред. В.Д. Перевалов. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. 496 с.
390. *Тилле А.А., Швецков Г.В.* Сравнительный метод в юридических дисциплинах. 2-е изд. М.: Высшая школа, 1978. 200 с.
391. *Толстой Д.А.* История финансовых учреждений России. СПб., 1848 (цит. по: *Лебедев В.А.* Финансовое право. СПб., 1982. 360 с.).
392. *Тосусян Г.А., Викулин А.Ю.* Финансовое право: конспекты лекций и схемы. М.: Дело, 2001. 224 с.
393. *Тосусян Г.А., Емелин А.В.* Валютное право Российской Федерации: учебное пособие. 2-е изд. М.: Дело, 2004. 368 с.
394. *Улюкаев А.В.* Современная денежно-кредитная политика: политика и перспективы: 2-е изд. М.: Дело, 2009. 208 с.
395. *Усоскин В.М.* «Денежный мир» Милтона Фридмена. М.: Мысль, 1989. 173 с.
396. *Ушаков А.А.* Очерки советской законодательной статистики. Пермь: Изд-во Пермского гос. ун-та, 1967. 206 с.
397. Философский словарь: 3-изд. / под ред. М.М. Розенталя. М.: Полит. лит., 1995. 495 с.
398. Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юристь, 2004. 576 с.
399. Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.М. Ашмарина. М.: ВГНА Минфина России, 2012, 286 с.
400. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.Н. Химичева. М.: БЕК, 1997. 525 с.
401. Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2011. 576 с.
402. Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. М.: Эксмо, 2006. 640 с.
403. Финансовое право: учебник. 2-е изд. / отв. ред. Н.Н. Химичева. М.: Юристь, 2000. 600 с.
404. Финансовое право: учебник. 2-е изд. / отв. ред. С.В. Запольский. М.: Волтерс Клувер, 2011. 792 с.
405. Финансовое право: учебник. 2-е изд. / под ред. О.Н. Горбуновой. М.: Юристь, 2004. 495 с.
406. Финансовое право: учебник. 3-е изд. / отв. ред. Н.Н. Химичева. М.: Юристь, 2003. 749 с.
407. Финансово-кредитный словарь: в 3 т. М.: Финансы и статистика, 1988. Т. 3. 511 с.
408. Финансовый кризис в России и мире / под ред. Е.Т. Гайдара. М.: Проспект, 2009. 256 с.
409. Финансы / В.М. Родионова., Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко и др. М.: Финансы и статистика, 1993. 400 с.
410. Финансы и кредит: учебник / под ред. А.Ю. Казака. Екатеринбург: ПИПП, 1994. 630 с.
411. *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. 351 с.
412. *Хвостов В.М.* Общая теория права. Элементарный очерк: 4-е изд. / Склад издания в книжных магазинах Н.П. Карбасникова. СПб.–М.–Варшава–Вильно, 1908. 144 с.

Библиографический список

413. *Хвостов В.М.* Система римского права: учебник. М.: Спарк, 1996. 522 с.
414. *Химичева Н.И., Покачалова Е.В.* Финансовое право: учебно-методический комплекс. М.: НОРМА, 2005. 464 с.
415. *Хохлов С.А.* Организация договорной работы в народном хозяйстве. Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1986. 160 с.
416. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / под ред. З.М. Чернилового. М.: Юрид. лит., 1984. 472 с.
417. *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права: хрестоматия. М.: Интерстиль, 1998. 944 с.
418. *Худяков А.И.* Основы теории финансового права: монография. Алматы: Жеті Жарғы, 1995. 265 с.
419. *Цвайгерт К., Кёти Х.* Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: в 2 т. Т. 2. М.: Междунар. отношения, 2000. 512 с.
420. *Цинделиани И.А.* О системе финансового права: современное состояние научных исследований: монография. М.: Изд-во РАП, 2011. 167 с.
421. *Цыпкин С.Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М.: Изд-во Московского гос. ун-та, 1983. 80 с.
422. *Черепяхин Б.Б.* К вопросу о частном и публичном праве // Труды по гражданскому праву. М.: Статут, 2001. 479 с.
423. *Шевченко Г.Н.* Эмиссионные ценные бумаги: понятие, эмиссия, обращение. М.: Статут, 2006. 271 с.
424. *Шмитгофф К.М.* Экспорт: право и практика международной торговли. М.: Юрид. лит., 1993. 512 с.
425. *Экмалян А.М.* Финансовое и банковское право // Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. М.: ИГП РАН, 2013. 360 с.
426. Язык закона / под ред. А.С. Пиголкина. М.: Юрид. лит., 1990. 192 с.
427. *Яковлев В.Ф.* Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М.; 2000. 224 с.
428. *Ялбулганов А.А.* Очерки истории финансового права дореволюционной России. М.: МИИ, 1998. 60 с.
429. *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. 555 с.

СТАТЬИ

430. *Александров А.* Степашин переходит к реальным ценностям // Российская газета. 2009. 18 марта.
431. *Андреев В.К.* К разработке новой редакции части первой ГК РФ // Хоз-во и право. 2008. № 10.
432. *Анищенко А.В.* Возможность использования инвестиционного налогового кредита как средства самофинансирования субъектов малого и среднего бизнеса // Налоговая политика и пути выхода из кризиса / под ред. В.Б. Исакова, Д.Г. Черника, И.И. Кучерова. М.: ТПП РФ, 2009. 320 с.

Библиографический список

433. *Артемов Н.М.* Актуальные проблемы денежного обращения в Российской Федерации // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.—Харьков: Право, 2011. 592 с.
434. *Артемов Н.М.* К вопросу о термине «финансовая политика» // Проблемы финансового права в условиях рынка в XXI веке: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. М.: ТКВелби, Проспект, 2005.
435. Афера одного дня. Мошенники обналичили полтора миллиарда долларов // Российская газета. 2010. 2 марта.
436. *Ашмарина Е.М.* Структура финансового права РФ на современном этапе // Государство и право. 2004. № 9.
437. *Баатц Д.* Итак, отдавайте кесарево кесарю. Налоги в Римской империи // Все начиналось с десятины: этот многоликий налоговый мир. М.: Прогресс, 1992. 408 с.
438. *Бакаева О.Ю.* Некоторые правовые проблемы исполнения обязанности по уплате таможенных платежей // Ежегодник МАФП. 2004 год: сборник научных работ / под общ. ред. проф. С.В. Запольского. М., 2005. 168 с.
439. *Белов В.А.* Глобализация и финансовое право // Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России и Украины / отв. ред. Д.В. Винницкий. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2006. 376 с.
440. *Белов С.* Бюджету время // Российская газета. 2010. 18 янв.
441. *Белов С.* Дмитрий Медведев торопит Банк Развития // Новые законы и нормативные акты. 2008. № 42.
442. *Бельх В.С.* Понятие предпринимательского права и его место в структуре российского права // Предпринимательское право России: учебник / отв. ред. проф. В.С. Бельх. М.: Проспект, 2010. 656 с.
443. *Бельский К.С.* К вопросу о понятии денежной системы Российской Федерации // Финансовое право. 2005. № 8.
444. *Бех Г.В.* Правовая норма как регулятор финансовых отношений и ее особенности // Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России, Украины / под ред. Д.В. Винницкого. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2006. 376 с.
445. *Болтинова О.В.* Вопросы предмета бюджетного права Российской Федерации // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов Общей части финансового права: материалы международной научно-практической конференции. М.: Изд-во РАП, 2012. 375 с.
446. *Большаков С.В.* Финансовая политика и финансовое регулирование экономики переходного периода // Финансы. 1994. № 11.
447. *Бригман К.* Налоги и иноземное государство. Иудея во времена Христа // Все начиналось с десятины: этот многоликий налоговый мир. М.: Прогресс, 1992. 408 с.
448. *Васянина Е.Л.* Правовой режим государственных доходов на современном этапе развития финансового законодательства // Налоги и финансовое право. 2012. № 11.
449. ВБ призывает помочь бедным // Экономика и жизнь. 2009. № 11.
450. *Велетминский И.* Художественный фиск // Российская газета. 2007. 4 апр.
451. *Веремеенко И.И.* К вопросу о предмете финансового права // Актуальные вопросы административного и финансового права: сборник научных тр. Вып. 2. М., 2004. 209 с.

Библиографический список

452. *Виноградов П.Г.* Очерки по теории права. Юридические нормы // Хропанюк В.Н. Теория государства и права: хрестоматия. М., 1998. 944 с.
453. *Власенко Н.А.* Неопределенность в праве: понятие и пути исследования // Российское правосудие. 2006. № 7.
454. *Гетьманцев Д.А.* К вопросу об объекте финансово-правового обязательства // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов Общей части финансового права. М.: Изд-во РАП, 2012. 375 с.
455. *Гонтмахер Е.* Инициатива не наказуема // Российская газета. 2010. 15 янв.
456. *Горбунова О.Н.* О предмете и системе финансового права // Юридический мир. 1998. № 5.
457. *Горбунова О.Н.* Финансовое право: некоторые вопросы теории и практики на современном этапе // Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России, Украины / под ред. Д.В. Винницкого. СПб.: Изд-во СПб-ГУ, 2006. 376 с.
458. *Горбунова О.Н.* Экологическая катастрофа и проблемы финансового права // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: Изд-во РАП, 2011. 250 с.
459. *Гордеева О.В.* Инструменты налогового регулирования инновационной деятельности // Налоги (газета). 2009. № 48.
460. *Грачева Е.Ю.* История становления и развития науки финансового права // Очерки финансово-правовой науки и современности / под ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.—Харьков: Право, 2011. 592 с.
461. *Грищенко В.В.* Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния // Вестник ВГУ. Серия «Право». 2008. № 1.
462. *Грищенко Г.А.* Институт посланий Президента Российской Федерации в механизме легитимации государственной власти // Российский юридический журнал. 2011. № 6.
463. *Гусева Т.А.* Актуальные вопросы обращения взыскания на денежные средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: Изд-во РАП, 2011. 250 с.
464. *Демин А.В.* Презумптивные методы формирования налогово-правовых конструкций // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов общей части финансового права: материалы международной научно-практической конференции. М.: Изд-во РАП, 2012. 375 с.
465. *Диак Д.* Опыт экономической интеграции: гармонизация и конкуренция в налоговом праве Европейского Сообщества // Российский ежегодник международного налогового права и региональной экономической интеграции. № 1 / под ред. Д.В. Винницкого. СПб.: Юрид. книга, 2009. № 1. 488 с.
466. *Дмитрик О.А.* Источники финансового права как система: содержание и соотношение составляющих // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.—Харьков: Право, 2011. 592 с.
467. *Дмитрик О.А.* Современные представления о понятии и признаках источников финансового права // Очерки финансово-правовой науки современности /

Библиографический список

- под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.—Харьков: Право, 20011. 592 с.
468. *Древаль Л.Н.* К вопросу о предмете, методе и системе финансового права // *Финансовое право.* 2005. № 2.
469. *Дьякова Е.Г.* Готовы ли к «электронному правительству» «электронные граждане» // *Социум и власть.* 2011. № 4.
470. *Егоров И.* Краденые миллионы возвращаются // *Российская газета.* 2011. 27 мая.
471. *Ермакова Т.С.* О системе советского финансового права // *Правоведение.* 1975. № 2.
472. *Занковский С.С., Михайлов Н.И., Оленева А.Н. и др.* Предпринимательское (хозяйственное) право // *Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. М.: ИГП РАН, 2013. 360 с.*
473. *Запольский С.В.* О правовой природе финансовой деятельности государства. Ежегодник Международной ассоциации финансового права. 2003 год: сборник научных работ / под ред. проф. С.В. Запольского. М., 2004. 156 с.
474. *Запольский С.В.* Проблемы финансово-правового регулирования преодоления экономического кризиса в России // *Российский ежегодник налогового права.* СПб.—М., 2013. № 2—4 (2010—2012). Т. 1. 386 с.
475. *Запольский С.В.* Финансы и право: проблемы соотношения. Ежегодник Международной ассоциации финансового права. 2004 год. Сборник научных работ / под ред. проф. С.В. Запольского. М., 2005. 168 с.
476. *Захарова Р.Ф.* Налоговое право // *Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. М.: ИГП РАН, 2013. 360 с.*
477. *Зорькин В.Д.* Право для человека // *Российская газета.* 2008. 25 нояб.
478. *Зуев В.М.* О системе отрасли финансового права // *Правовые проблемы укрепления российской государственности / под ред. В.Ф. Воловича. Томск, 2007. 2007. Ч. 37.*
479. *Зыков С.* Рога и копыта не умирают // *Российская газета.* 2009. 18 марта.
480. *Зыкова Т.* Долг в обмен на имущество // *Российская газета.* 2008. 24 дек.
481. *Зыкова Т.* Минфин посчитал дефицит // *Российская газета.* 2009. 16 нояб.
482. *Зыкова Т.* По следу рубля // *Российская газета.* 2009. 25 февр.
483. *Иванов Б.Н.* О системе советского финансового права // *Вопросы советского права: учен. тр. ВЮЗИ. М., 1967. Т. 9.*
484. *Ивлиева М.Ф.* Категории «финансы», «финансовая деятельность» в науке финансового права // *Государство и право.* 2004. № 7.
485. *Ивлиева М.Ф.* От финансового права к праву публичных финансов // *Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.—Харьков: Право, 2011. 592 с.*
486. *Ивлиева М.Ф.* Состояние современного налогового права в контексте современного правопонимания // *Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России, Украины / под ред. Д.В. Винницкого. СПб: Изд-во СПбГУ, 2006. 376 с.*

Библиографический список

487. *Иоффе О.С.* Система права и хозяйственное законодательство // Вопросы совершенствования хозяйственного законодательства: межвузовский сборник научных трудов. УрГУ. Свердловск, 1978. Вып. 68. 144 с.
488. *Казанцев Н.М.* Институты финансового права // Журн. рос. права. 2005. № 9.
489. *Казанцев Н.М.* Метод финансового права: генезис // Журнал российского права. 2012. № 9.
490. *Казанцев Н.М.* Финансовая политика: согласование интересов и доктрин // Правовое обеспечение национальных интересов: материалы междунар. науч.-практ. конф. М., 2005.
491. *Казанцев Н.М.* Финансовое право как «объем прав в денежном выражении» // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: Изд-во РАП, 2011. 250 с.
492. *Караганов С.* Прошедший год и предстоящее десятилетие // Российская газета. 2010. 15 янв.
493. *Карасева М.В.* Правовые проблемы публичных расходов в России // Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России, Украины / под ред. Д.В. Винницкого. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2006. 376 с.
494. *Карасева М.В.* Современные проблемы построения системы финансового права // Правоведение. 2006. № 3.
495. *Кириллина В.Е.* Нормы-фикции Общей части налогового права: теория и практика // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов Общей части финансового права. Материалы международной научно-практической конференции. М.: Изд-во РАП, 2012. 375 с.
496. *Клеандров М.И.* Роль Конституционного Суда Российской Федерации в укреплении независимости судебной власти // Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. М.: ИГП РАН, 2013. 256 с.
497. *Конюхова Т.В.* О предмете, методе, системе и учебной дисциплине финансового права // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: Изд-во РАП, 2011. 250 с.
498. *Косарева Н.* Трансфертозависимая власть // Экономика и жизнь. 2008. № 46.
499. *Кофман В.И.* О согласованности правовых норм, регулирующих хозяйственные отношения // Вопросы совершенствования хозяйственного законодательства: межвузовский сборник научных трудов. Свердловск: Изд-во УрГУ, 1978. Вып. 68. 174 с.
500. *Крохина Ю.А.* Актуальные проблемы законодательного обеспечения принципов валютного регулирования и валютного контроля // Российское правосудие. 2010. № 7.
501. *Крохина Ю.А.* Финансовое право современной России: итоги формирования и перспективы развития. Ежегодник Международной ассоциации финансового права. 2004 год: сборник научных работ / под общ. ред. проф. С.В. Запольского. М., 2005. 168 с.
502. *Кукол Е.* Китайская грамота // Российская газета. 2007. 4 апр.
503. *Кукол Е.* Ловля попутного ветра. Примитивизация экономики — естественное следствие нашей истории и носит системный характер // Российская газета. 2010. 17 февр.

Библиографический список

504. *Кутафин О.Е.* К читателю // Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М.: ИНФРА-М, 2010. 698 с.
505. *Кучерявенко Н.П.* К вопросу о согласованности норм, регулирующих финансовую деятельность // Финансовое право. 2004. № 1.
506. *Кучерявенко Н.П.* Понятие и структура налогово-правовой нормы // Финансовое право. 2004. № 2.
507. *Латухина К.* Дорожная карта // Российская газета. 2012. 18 июля.
508. *Леушин В.И.* Система права и правовая система: сходство и развитие // Бизнес. Менеджмент. Право. 2011. № 1.
509. *Лужков Ю.М.* Российские особенности мирового кризиса // Российская газета. 2009. 11 февр.
510. *Лукашев А.А.* Методологические проблемы системы финансового права // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.—Харьков: Право, 2011. 592 с.
511. *Маковский А.Л., Хохлов С.А.* Вводный комментарий к Гражданскому кодексу // Гражданское законодательство России. М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1996. 624 с.
- Мартынов В.С.* Спор об истине: макротеоретический дуализм герменевтики и сциентизма // Научный ежегодник Ин-та философии и права Уральского отделения РАН. Екатеринбург, 2011. Вып. 11. 586 с.
512. *Медведев Ю.* Стройка на глазах. Знаменитые институты превращены в никому не известные филиалы // Российская газета. 2007. 14 апр.
513. Минфин: кому и сколько помогло государство // Экономика и жизнь. 2009. № 5.
514. *Мирошник С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: Изд-во РАП, 2011. 250 с.
515. *Мирошник С.В.* Финансовая политика Российского государства в условиях мирового финансового кризиса // Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях финансового кризиса: сборник научных статей / отв. ред. Е.В. Покачалова. Саратов: Изд-во Саратовской гос. акад. права, 2009. 288 с.
516. *Мирошник С.В.* Финансовое обязательство как основа инновационного развития финансового права // Вопросы экономики и права. 2012. № 1.
517. *Михалева Н.М.* Конституционное законодательство стран СНГ на современном этапе (динамика развития) // Государство и право. 2004. № 9.
518. *Мозолин В.П.* Социальная и юридико-техническая анатомия норм советского изобретательского права // Проблемы советского изобретательского права. Свердловск, 1983. 157 с.
519. *Нещадин А.* Выход из кризиса не там, где вход // Экономика и жизнь. 2009. № 10.
520. *Орлюк Е.П.* Финансовое право как многогранное правовое явление // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: Изд-во РАП, 2011. 250 с.
521. *Палкина Н.* Слушай, кандидат, — членом станешь! // Экономика и жизнь. 2006. № 49.
522. *Парыгина В.* Налоговые договоры об изменении сроков уплаты налогов и сборов // Право и жизнь. 2006. № 93.

Библиографический список

523. *Пастушенко Е.Н.* Нормативные акты Банка России как источники финансового права // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: Изд-во РАП, 2011. 250.
524. *Пауль А.Г.* К вопросу о юридическом значении законов (решений) о бюджете // Налоги и финансовое право. 2011. № 10.
525. *Пиксин Н., Оксюк Т.* Правовые проблемы нового порядка репатриации и продажи валютной выручки // Хозяйство и право. 2005. № 6.
526. *Пиликин Г.Г.* Налоговые права и обязанности в связи с гражданскими правоотношениями // Гражданское право: учебник. 2-е изд. / под общ. ред. чл.-корр. РАН С.С. Алексеева. М.: Проспект; Екатеринбург: Институт частного права, 2009. 528 с.
527. *Покачалова Е.В.* Публичный кредит и долг в системе финансового права как отрасли права, отрасли законодательства, отрасли науки и учебной дисциплины // Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.—Харьков: Право, 2011. 592 с.
528. *Полищук И.* Понятие и признаки налогового обязательства // Современное право. 2007. № 7.
529. *Прекин О.С.* От Бреттон-Вудса до Вильямсберга // *Гилберт М.* В поисках единой валютной системы. М.: Прогресс, 1984. 350 с.
530. *Примаков Е.М.* Россия перед выбором // Российская газета. 2010. 14 янв.
531. *Рауш С.* Валюта утекла // Российская бизнес-газета. 2010. 23 нояб.
532. *Рукавишникова И.В.* Актуальные вопросы определения метода финансового права // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.—Харьков: Право, 2011. 592 с.
533. *Рукавишникова И.В.* Финансовая политика как категория финансового права // Правовая политика Российской Федерации в условиях современного социально-экономического развития: материалы II международной научно-практической конференции. Ростов н/Д: Изд-во РГЭУ, 2007. 256 с.
534. *Самощенко И.С.* Основные черты нормативных актов социалистического государства // Советское государство и право. 1968. № 4.
535. *Санжиев Д.* Муниципалитеты в роли содержанок // Экономика и жизнь. 2009. № 22.
536. *Санатеро Х.Л.Р.* Цивилизаторская миссия // Российская газета. 2009. 18 сент.
537. *Сатурин А.* Сколько «И» в экономике // Российская бизнес-газета. 2008. 4 марта.
538. *Селюков А.Д.* Вопросы методологии в теории финансового права // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: Изд-во РАП, 2011. 250 с.
539. *Селюков А.Д.* Межбюджетные отношения в условиях реформы Ежегодник МАФП. 2003 год.: сборник научных работ / под общ. ред. проф. С.В. Запольского. М., 2004. 156 с.
540. *Сидибе П.* Зона коррупционного поражения // Российская газета. 2007. 4 апр.
541. *Солдатова В.И.* О понятии «финансовые обязательства государства» // Право и экономика. 2007. № 2.
542. *Сперанский М.М., Тургенев Н.И., Орлов М.Ф.* У истоков финансового права / науч. ред. А.Н. Козырин, сост. А.А. Ялбулганов. М.: Статут, 1998. Т. 1. 432 с.

Библиографический список

543. *Степашин С.В.* Спрос рождает предложение // Российская газета. 2009. 24 нояб.
544. *Титов Д.* Ау, госимущество // Экономика и жизнь. 2009. № 5.
545. *Тропская С.С.* История финансового права как часть предмета финансово-правовой науки // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов общей части финансового права: Материалы международной научно-практической конференции. М.: Изд-во РАП, 2012. 375 с.
546. *Тузов Д.О.* Конвалидация ничтожных сделок в российском гражданском праве // Вестник ВАС РФ. 2004. № 7.
547. *Турбанов А.В.* Современные подходы к определению предмета финансового права // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов Общей части финансового права: материалы международной научно-практической конференции. М.: Изд-во РАП, 2012. 375 с.
548. *Турбанов А.В.* Страхование банковских вкладов как институт финансового права // Ежегодник МАФП. 2003 год: сборник научных работ / под общ. ред. проф. С.В. Запольского М., 2004. 156 с.
549. *Ускова О.* Разбазарили // Российская газета. 2009. 17 нояб.
550. *Фадеев Д.Е.* Налоговое администрирование как институт налогового права // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов Общей части финансового права. М.: Изд-во РАП, 2012. 375 с.
551. *Фийон Ф.* Кризис не отменяет реформы // Российская газета. 2009. 18 сент.
552. *Хайзер К.* Жертва и налог. От античности до современности // Все начиналось с десятины: этот многоликий налоговый мир... М.: Прогресс, 1992. 408 с.
553. *Халфина Р.О.* К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952.
554. *Хаменушко И.В.* Валютные операции: проблемы определения и классификации // Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.—Харьков: Право, 2011. 592 с.
555. *Херрера М.П.* Проблемы устранения фискальных ограничений для экономической деятельности: опыт Испании // Российский ежегодник международного налогового права и региональной экономической интеграции. 2009. № 1. 468 с.
556. *Химичева Н.И.* Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.—Харьков: Право, 2011. 592 с.
557. *Худяков А.И.* К вопросу о системе советского финансового права // Известия АН КазССР: сер. общ. наук. 1988. № 4.
558. *Цинделиани И.А.* Предмет и система финансового права в современной финансово-правовой литературе // Современная теория финансового права: сборник материалов международной научно-практической конференции. М.: Изд-во РАП, 2011. 250 с.
559. *Цинделиани И.А.* Эмиссионное право как подотрасль Общей части финансового права // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов общей части финансового права. Матери-

Библиографический список

- алы международной научно-практической конференции (Москва, 25–26 марта 2011 г.). М.: Изд-во РАП, 2012. 375 с.
560. *Чернухин А.А.* Особенности правоприменения положений о налоге на имущество организаций // *Налоги и финансовое право*. 2016. № 11. С. 112–119.
561. *Чиркин Е.В., Шульженко Ю.Л.* Конституционные принципы российского общества // *Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика* / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. М.: ИГП РАН, 2013.
562. *Шепенко Р.А.* Правовое регулирование методов устранения двойного налогообложения // *Очерки финансово-правовой науки современности* / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.–Харьков: Право, 2011. 592 с.
563. *Шитов А.* Над головой «потолок», под ногами «ямы» // *Российская газета*. 2009. 9 дек.
564. *Шульженко Ю.Л.* История современной Конституции и современность // *Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика* / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. М.: ИГП РАН, 2013. 256 с.
565. *Юргенс И.Ю.* Деньги массового поражения // *Российская газета*. 2008. 29 окт.
566. *Якушев В.С.* О понятии правового института // *Избранные труды по гражданскому и хозяйственному праву*. Екатеринбург: Бизнес, менеджмент и право, 2007. 440 с.
567. *Ялбулганов А.А.* Развитие финансово-правовой доктрины // *Финансовое право*. 2010. № 3.
568. *Ямшанов Б.* Два года для следователя не срок // *Российская газета*. 2009. 8 сент.
569. *Ямшанов Б.* Ошибки в законе // *Российская газета*. 2007. 7 дек.

ДИССЕРТАЦИИ

570. *Анишин А.Ю.* Предмет финансового права: современное состояние: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
571. *Игнатенко Д.И.* Государственно-правовое регулирование финансовой деятельности в России в XVIII — начале XX века (историко-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005.
572. *Ларина О.Г.* Государственно-правовое регулирование финансовой системы России в первой половине XIX века: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.
573. *Лукьянова Т.Г.* Финансовая деятельность как предмет финансово-правового регулирования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.
574. *Пауль А.Г.* Процессуальные нормы бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002.
575. *Прошунин М.М.* Финансовый мониторинг в системе противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (российский и зарубежный опыт): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.
576. *Турбанов А.В.* Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.
577. *Шаукенов И.Н.* Налоговое обязательство в Республике Казахстан: дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2007.

Библиографический список

578. *Шевелева Н.А.* Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005.

АВТОРЕФЕРАТЫ ДИССЕРТАЦИЙ

579. *Асосков А.В.* Нормообразующие факторы, влияющие на содержание коллизионного регулирования договорных обязательств: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 53 с.
580. *Бордюг И.С.* Налоговое обязательство в российском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. 26 с.
581. *Бублик В.А.* Публично- и частноправовые начала в гражданско-правовом регулировании внешнеэкономической деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. 54 с.
582. *Иванова В.Н.* Юридическая конструкция налога как фактор совершенствования налогового законодательства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2010. 49 с.
583. *Кудряев А.Е.* Финансово-правовое регулирование налоговой гармонизации в Европейском Союзе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 24 с.
584. *Кузнецова О.А.* Специализированные нормы российского гражданского права (теоретические проблемы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2007. 43 с.
585. *Ногина О.А.* Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 48 с.
586. *Новикова Р.Г.* Теоретические основы правового регулирования финансовых отношений в исламском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 29 с.
587. *Сафиуллин Д.Н.* Теория и практика правового регулирования хозяйственных связей в СССР: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1990. 36 с.
588. *Сумачев А.В.* Диспозитивность в уголовном праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2006. 54 с.
589. *Худяков А.И.* Правовые основы финансовой деятельности государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Алматы, 1996. 46 с.

ЭЛЕКТРОННЫЕ РЕСУРСЫ

590. URL: <http://www.arbitr.ru>.
591. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
592. URL: <http://jinficialstabilityboard.org/publications/r111104cc.pdf>.
593. URL: <http://www.arbitr.ru/news/totals/2004/4.htm>.
594. URL: <http://www.mvd.ru>.
595. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/06/202940/shtml>.

НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:

1. Дипломы, курсовые, рефераты, чертежи...
 2. Диссертации и научные работы
 3. Школьные задания
- Онлайн-консультации
ЛЮБАЯ тематика, в том числе ТЕХНИКА
Приглашаем авторов

www.учебники.информ2000.рф/student-aspirant.shtml

УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ -
полные тексты
На сайте электронной библиотеки
www.учебники.информ2000.рф

СТАНОВЛЕНИЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА РОССИИ (ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ОСОБОЙ ФОРМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА)

Монография

Под общей редакцией
профессора *С.В. Запольского*

Подписано в печать 25.08.2017.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonC.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 22,0. Уч.-изд. л. 22,5.
Тираж 500 экз. Заказ № .

ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ»
Москва, ул. Б. Ордынка, д. 29, стр. 1
Тел./факс: (495) 953-44-65
E-mail: hinchukv@mail.ru

Отпечатано в типографии ООО «Паблит»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 230-20-52

<https://право.информ2000.рф>

Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы