
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПЛАНИРОВАНИЯ В УПРАВЛЕНИИ ФИНАНСАМИ

© 2010 Е.В. Кудряшова
кандидат юридических наук
E-mail: ev_kudryashova@inbox.ru

Рассматривается роль планирования как метода управления и как функции управления в области финансов. Программно-целевое управление - это один из возможных вариантов планирования как метода управления финансами. Приводятся аргументы судебного спора по поводу учета крупнейших налогоплательщиков в качестве примера планирования как функции управления финансами.

Ключевые слова: планирование, управление финансами, принцип плановости, крупнейшие налогоплательщики.

После того как финансовое право стало самостоятельной отраслью, споры по поводу принадлежности вопросов управления государственными финансами к отрасли административного или финансового права продолжались еще довольно долго. Итоги дискуссии подвела статья профессора А.И. Худякова “К соотношению понятий “финансовая деятельность” и “управление финансами”¹. Автор статьи убедительно доказал, что к предмету финансового права следует относить также управление финансами, которое традиционно относилось к предмету административного права. “Управление финансами, - писал А.И. Худяков, - представляет собой деятельность государственных органов по организации создания государственных денежных фондов, их распределения и использования в целях осуществления задач и функций [советского] государства”².

Представленная позиция обоснованна и служит целостному восприятию финансовой деятельности государства, но, как явно следует из текста статьи, относя управление финансами исключительно к области финансового права, профессор Худяков не призывал игнорировать все позиции административной науки, выработанные до и после выделения финансового права в самостоятельную отрасль. Между тем, как показывает практика последних двух десятилетий, отнесение управления финансами к сфере финансового права было воспринято как четкий водораздел между достижениями административной науки и сферой финансового права. При этом завоеванное в научных дискуссиях управление финансами осталось “на задворках” финансового права.

Вместе с прочими вопросами управления финансами из поля зрения ученых выпало и планирование в области финансов, хотя совершенно

очевидно, что плановое начало в финансовой деятельности является ее неотъемлемой частью. Плановый характер государственной финансовой деятельности определяет характер финансовых правоотношений: “Финансовые отношения, возникающие как в процессе образования доходной части бюджета, так и в процессе расходования бюджетных средств, являются и организационными, и имущественными”³. Профессор Р.О. Халфина, стоявшая у истоков отрасли финансового права, в своих рассуждениях о предмете и системе финансового права отмечала, что для финансового права имущественные отношения имеют подчиненный характер, основным является организационный элемент: установление форм аккумуляции денежных средств, порядка их распределения, компетенции органов государства, ведущих финансовую работу, и т.д. Власть, необходимо предполагаемая организационными отношениями, понимается здесь не как метод, а как общественное отношение, являющееся предметом регулирования. Во всех случаях, когда государство как носитель власти осуществляет определенные мероприятия имущественного характера - аккумуляцию и распределение денежных средств, призванные содействовать достижению поставленных перед ним целей, - отношения, возникающие из этой деятельности государства, являются отношениями финансово-правовыми⁴. Плановый характер отношений предполагает точное исполнение запланированного, и это означает, что отклонение от плана как в сторону уменьшения, так и в сторону увеличения показателей является нарушением принципа плановости.

В контексте управления финансами планирование проявляет себя как метод управления финансами и как функция управления.

Остановимся сначала на планировании как методе управления финансами. Сегодня чаще всего в публикациях мы встречаем термин “программно-целевое управление”, а не “плановое управление”. Например, А.С. Матненко пишет, что “проект”, “программа” и “план” образуют систему программно-целевого управления, которая в своем законченном виде складывается из четырех элементов: 1) мероприятия (действия) и их исполнители; 2) цели и параметры, выраженные в конкретных количественных и качественных результатах реализации мероприятий; 3) ресурсы - финансовые средства и другое имущество, трудовые ресурсы; 4) заданные временные параметры. Тот же автор отмечает, что “планы в современной российской практике не играют роли такого комплексного регулятора, как программы, и направлены на решение главным образом подчиненных задач (например, планы действий Правительства РФ и других государственных органов, планы разработки правовых актов и др.). Хотя имеются и иные варианты соотношения планов и программ, свидетельствующие о весьма условной грани между ними. Так, федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” предусматривает принятие органами местного самоуправления планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, не вводя каких-либо различий между этими видами документов (ст. 17)”²⁵.

Позволим себе не согласиться с процитированным автором, а также со всеми, кто ставит во главу угла именно программно-целевой метод, умаляя при этом значение планирования. По нашему мнению, планирование как метод управления сохраняет свое значение, и программно-целевое управление - всего лишь частный случай планирования в области финансов. Мы скорее говорим о планировании, например, государственных расходов и в рамках этого планирования о программно-целевом планировании расходов.

Планирование как метод управления финансами проявляет себя не только как постановка целей и определение заданных результатов. Планировать можно и с помощью стартовых показателей и величин, на которые могут опираться дальнейшие действия. Например, Бюджетный кодекс Российской Федерации до изменений, внесенных Федеральным законом от 20 августа

2004 г. № 120-ФЗ определял минимальные государственные социальные стандарты как государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основе за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации. Процесс выработки такого рода параметров относится к сфере государственного планирования базового показателя для совершения последующих юридически значимых действий - распределения фондов.

Планирование как метод управления финансами теснейшим образом связано с поддержкой определенных территорий, при этом финансовая поддержка территории не обусловлена постановкой конкретной цели или осуществлением программы. Примером может служить финансовая поддержка наукоградов. Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ “О статусе наукограда в Российской Федерации” определяет наукоград как муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. В том же законе предусматриваются меры государственной поддержки наукограда. Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации является основанием для финансирования из федерального бюджета в виде субвенций его дополнительных расходов в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. В данном случае осуществляется планирование расходов и финансовой помощи в адрес конкретной территории без постановки конкретных целей.

Таким образом, мы можем говорить о программно-целевом планировании как об одном из элементов метода планирования в области финансов, предполагающего обязательные плановые решения, которые, например, облакаются в форму закона (решения) о бюджете. Плановые решения в области финансов имеют обязательный характер и самостоятельное значение.

В приведенной выше цитате из статьи А.С. Матненко отмечено, что планы действий Правительства РФ и других государственных органов, планы разработки правовых актов не являются императивными планами и только об-

служивают принятие решений. В таком случае речь идет о планировании как о функции управления, т.е. как об одном из этапов подготовки принятия решения. В данном смысле планирование также присутствует в сфере финансов и играет немаловажную роль. Заметим, что планирование как функция, обеспечивающая принятие решений в финансовой сфере, также не было осмыслено в финансово-правовой литературе, хотя вопрос этот далеко не праздный.

Классический пример планирования как функции управления финансами рассматривался в ходе спора по поводу создания специализированных налоговых инспекций по крупнейшим налогоплательщикам. В Высший Арбитражный Суд обжаловались как не соответствующие закону приказы Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 31 августа 2001 г. № БГ-3-09/319 “Об утверждении Порядка определения особенностей постановки на учет крупнейших налогоплательщиков - российских организаций” и от 16 апреля 2004 г. № САЭ-3-30/290@ “Об организации работы по налоговому администрированию крупнейших налогоплательщиков и утверждении Критериев отнесения российских организаций - юридических лиц к крупнейшим налогоплательщикам, подлежащим налоговому администрированию на федеральном и региональном уровнях”.

Наконец, крупнейшие налогоплательщики обратились в Конституционный Суд с жалобой о нарушении абзацем третьим п. 1 ст. 83 Налогового кодекса РФ их конституционных прав, предусмотренных ст. 1 (ч. 1), 2, 4 (ч. 2), 6 (ч. 2), 10, 15 (ч. 2), 18, 19 (ч. 1), 55 (ч. 2 и 3), 57 и 75 (ч. 3) Конституции Российской Федерации.

В ноябре 2005 г. было вынесено Определение Конституционного Суда Российской Федерации № 438-О об отказе в принятии к рассмотрению жалоб налогоплательщиков, поскольку разрешение поставленного в них вопроса неподведомственно Конституционному Суду Российской Федерации. Однако Конституционный Суд в данном Определении сформулировал свою позицию по проблеме учета крупнейших налогоплательщиков.

Конституционный Суд РФ счел, что регулирование постановки на учет крупнейших налогоплательщиков обусловлено юридически значимыми объективными различиями между разными категориями налогоплательщиков и потому само по себе не может рассматриваться как наруша-

ющее принцип равенства, который гарантирует равные права и обязанности для субъектов, относящихся к одной и той же категории, и не исключает в отношении лиц, принадлежащих по условиям и роду деятельности к другим категориям налогоплательщиков, возможность установления иных правовых предписаний. С точки зрения обеспечения гарантий налогоплательщикам единственным требованием, которое, по мнению Конституционного Суда, должно соблюдаться, является принадлежность его к единой централизованной системе налоговых органов⁶.

В ходе разбирательства суд опирался исключительно на положения финансового права, а именно на положения налогового права. Разработки административного права не были приняты во внимание. Однако, например, следующее высказывание классика административного права профессора Ю.М. Козлова о роли органов исполнительной власти могло бы пригодиться в решении поставленного вопроса: “...не представляет особого труда уяснить, каково место исполнительной власти в государственно-властном механизме. Есть закон, функционирует система его судебной охраны. Поскольку это именно так, постольку очевидно, что введенный в действие закон до того, как возникнет необходимость в защите его требований, объективно нуждается в исполнении. Сам законодатель не в состоянии выполнять подобную функцию. Отсюда и вытекает специфическое функциональное назначение исполнительной власти - практическая реализация, то есть исполнение, проведение в жизнь в общегосударственном масштабе установленных властью (прежде всего) общих норм (правил). Функциональное назначение исполнительной власти реализуется в исполнительной деятельности органов исполнительной власти. Исполнительная деятельность по своей сути является административной, или, что более точно отражает ее суть, исполнительно-распорядительной”⁷.

Решение о территориальном размещении государственных органов - это та самая административно-распорядительная деятельность, о которой пишет профессор Ю.М. Козлов. Проблема создания и размещения налоговых инспекций - это вопрос, связанный с планированием как функцией управления. Организация государственных органов и их территориальное размещение обеспечивают оптимизацию принятия управленческих решений.

Определив, что управление финансами относится к предмету финансового права, ученые, к сожалению, уже давно не возвращались к проблематике управления финансами. В публикациях разрабатываются вопросы управления с помощью финансов⁸, но управление самими финансами остается в тени, хотя там накопилась масса проблем научного и прикладного характера, в частности связанных с планированием в области финансов.

Значение планирования в сфере финансов так велико, что совершенно справедливо многие авторы выделяют в качестве одного из основных принципов финансовой деятельности государства принцип плановости⁹, или называют плановый характер неотъемлемой характеристикой финансовой деятельности: “это обязательно плановая деятельность”¹⁰ или “плановая мобилизация, распределение и использование денежных средств”.¹¹

По мнению автора настоящей статьи, принцип плановости финансовой деятельности государства определяет ведущую роль планирования среди методов управления финансами. Нет оснований также забывать о планировании как о функции управления финансами, необходимой для подготовки властных решений в сфере финансов.

В заключение хотелось бы также отметить, что научная разработка вопросов управления финансами, хотя и относится к предмету финансового права, должна проводиться с учетом положений административно-правовой науки. Обе отрас-

ли должны обогащать друг друга научными разработками, а не оставлять научный вакуум.

¹ Худяков А.И. К соотношению понятий “финансовая деятельность” и “управление финансами” // Правоведение. 1985. № 1. С. 63-66.

² Там же. С. 65.

³ Братусь С.Н. Вопросы общей теории советского права. М., 1960. С. 117.

⁴ Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопр. совет. администр. и фин. права. М., 1952. С. 213.

⁵ Матненко А.С. Программно-целевое бюджетное планирование: понятие и проблемы правового регулирования // Финансовое право. 2008. № 11.

⁶ Подробнее об этом см.: Кудряшова Е.В. Спор “крупнейших”: вопросы особенностей учета крупнейших налогоплательщиков // Налоги. 2006. № 45.

⁷ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю.М. Козлова. М., 2002.

⁸ См., например: Ашмарина Е.М., Горбунова О.Н. Роль финансового права в совершенствовании управления в современной России (интеллектуальный проект) // Lex Russica. 2007. № 2. С. 265-284.

⁹ См.: Соколова Э.Д. Правовые основы финансовой системы России / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2006. С. 33; Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 20.

¹⁰ См.: Гурвич М.А. Советское финансовое право. М., 1952; Финансовое право: учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 16.

¹¹ Советское финансовое право / под ред. Е.А. Ровинского. 3-е изд. М., 1978. С. 38.

Поступила в редакцию 03.04.2010 г.