

## ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО КАК ИННОВАЦИОННАЯ ТЕХНОЛОГИЯ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ НАУКИ\*

© 2011 Е.М. Ашмарина

доктор юридических наук, профессор

E-mail: a.i.ashmari@mail.ru

Рассмотрены наиболее актуальные проблемы финансового права, финансовое право как инструмент системного регулирования экономических процессов, соотношение предмета финансового и экономического права; проанализированы отдельные примеры правового регулирования экономических отношений нормами финансового и других публичных и частных отраслей российского права; сделан вывод о том, что выведение экономического права в качестве отрасли права является инновационной технологией современной российской правовой науки.

*Ключевые слова:* финансовое право (предмет и метод), финансовая система, финансово-правовые нормы, финансовые и экономические отношения, финансовая и экономическая деятельность, экономическое право.

### **6. Некоторые особенности предмета, метода современного финансового права<sup>1</sup>**

В чем же заключается специфика отношений, составляющих предмет финансового права?

Очевидно, что содержание отношений в области финансовой деятельности непосредственно связано с базисными экономическими отношениями. Вместе с тем финансовые отношения (предмет финансового права) - это экономические отношения, характерные для более высокой степени развития общества. Финансовые отношения, будучи особыми экономическими отношениями (производными от них), имеют ряд особенностей по сравнению с другими экономическими отношениями. Так, в частности, это денежные, перераспределительные отношения, которые связаны с аккумуляцией, распределением и использованием фондов денежных средств субъектов финансовых правоотношений. Основным же характерным и отличительным признаком финансовых от прочих экономических отношений является наличие публичного, а не частного интереса, реализуемого в процессе финансовой деятельности.

Действительно, известно, что объективные экономические отношения чаще всего опосредуют частные интересы. Например, основным законом рыночной экономики является закон стоимости, который трактуется как стихийный регулятор общественного производства. На осно-

вании закона стоимости на рынке наблюдается тенденция самопроизвольного перераспределения капитала из наименее рентабельных (убыточных) отраслей экономики в наиболее рентабельные (прибыльные), что отвечает частным интересам инвесторов. Вместе с тем такого рода тенденция вступает в неизбежное противоречие с публичным интересом государства, которое заинтересовано не в развитии сверхрентабельных отраслей экономики, приносящих сверхприбыли отдельным лицам, а в поддержании структурного равновесия и баланса экономического состояния страны. К наиболее уязвимым (убыточным) областям относятся, например, социально значимые сферы, как то: здравоохранение, образование, наука, культура; а также области, от которых зависит суверенитет государства, например, оборона, фундаментальные научные исследования (например, в области космоса).

Именно процесс реализации и защиты публичного интереса является предпосылкой и основой финансовых отношений, в которых одной из сторон (прямо или косвенно) выступает государство как властный субъект, организующий стихийные экономические процессы в нужном для общества направлении. Государство, активно используя финансовые механизмы, присущие рыночной экономике, законодательно закрепляет правила поведения, направленные на сочетание общегосударственных и частных интересов в одной из самых чувствительных сфер человеческой деятельности, которая получила в науке финансового права название "финансовая деятельность"<sup>2</sup>.

\* В настоящем выпуске журнала публикуется окончание разд. 1 "Финансовое и экономическое право Российской Федерации" данной статьи. Начало см. в № 4 журнала за 2011 г.

Таким образом, экономические отношения шире, чем финансовые (как целое и часть), поскольку все финансовые отношения являются экономическими, но не все экономические отношения можно рассматривать как финансовые. Экономические отношения трансформируются в финансовые только тогда, когда возникает публичный интерес, который проводится в жизнь властным субъектом, реализующим свою финансовую политику. Одновременно содержание финансовых отношений непосредственно зависит от содержания экономических отношений, отражающих степень развития производительных сил в стране. Следовательно, мы наблюдаем непосредственную взаимообусловленность и взаимозависимость между содержанием экономических и финансовых отношений, несмотря на то, что теоретически их принято рассматривать как разные категории.

Так, экономические отношения зарождаются на более ранних этапах истории человечества, поскольку просматриваются уже в процессе производства натуральных продуктов, не предполагающих распределения или обмена, тем более в денежной форме (товарно-денежного обмена).

Финансовые отношения возникают как перераспределительные, во-первых, при наличии развитого товарно-денежного обращения, во-вторых, при возникновении тех или иных обособленных целевых фондов денежных средств, предполагающих как непосредственно покрытие государственных расходов, так и расходов, связанных с реализацией публичного интереса государства.

Очевидно, что становление финансовых отношений происходит только тогда, когда экономические отношения достигают определенного уровня своего развития. Таким образом, наблюдается прямая связь между содержанием этих категорий.

В свою очередь, финансовые отношения также оказывают влияние на экономические, поскольку государство императивно устанавливает те или иные правила ведения экономической деятельности. При этом наблюдается обратная связь между содержанием рассматриваемых категорий.

Думается, что в том или ином современном обществе в общемировом масштабе не может речи идти о наличии только экономических или только финансовых отношений, в результате чего можно говорить о том, что в современном обществе с развитой экономикой возникает некий конгломерат финансово-экономических отношений.

Однако, на наш взгляд, чем менее развито общество, тем больше в нем присутствуют стихийные экономические отношения, чем оно более развито, тем сильнее выражено преобладание финансовых отношений. Конечно, не следует забывать о том, что на ранних этапах становления монополистического капитализма в зарубежных странах бытовала теория о том, что рыночная экономика способна сама себя урегулировать без вмешательства государства<sup>3</sup>. Эта позиция была основана на предположении о том, что всякая система стремится к саморегулированию. Однако поскольку общество - это социальная система, а в процессе саморегулирования могут возникать самые непредсказуемые побочные эффекты, данный принцип вряд ли следует слепо использовать применительно к социальной системе.

Причем следует понимать, что речь ни в коем случае не идет о революционной трансформации, предполагающей насильственное вмешательство в экономику административными методами, как это было в период советской России. Речь идет о том, что финансовая политика государства, основанная на стремлении максимально сбалансировать частный экономический и публичный финансовый интерес, должна проводиться властным субъектом в основном мерами экономического характера, с учетом объективных экономических законов, но императивно, в едином направлении, предусматривающем как дальнейшее развитие производительных сил страны, так и удовлетворение социальных потребностей населения. Другими словами, "броуновское движение" стихийного экономического производства должно быть систематизировано в соответствии с единым вектором развития в этой сфере.

Таким образом, несмотря на то, что "финансовые отношения" являются базовой и неизменной категорией, их содержание весьма динамично. Оно непосредственно зависит от содержания экономических отношений и от прямых и обратных связей между ними, которые обусловлены организующей волей (финансовой политикой) государства, находящей внешнее проявление в нормах права.

На наш взгляд, содержание финансовых отношений на том или ином историческом этапе общественного развития определяется, во-первых, объективными экономическими отношениями, характеризующими степень развития про-

изводительных сил в стране, и, во-вторых, проводимой государством финансовой политикой, воплощаемой в законе, которая непосредственно влияет на динамику производственных отношений этого государства.

Финансовая политика - самостоятельная сфера деятельности государства в области финансовых отношений. Учитывая, что финансовая политика - это определение целей и задач, на решение которых направляется процесс формирования, распределения и перераспределения общественного богатства для обеспечения финансовыми ресурсами непрерывного воспроизводительного процесса и удовлетворения отдельных конкретных потребностей воспроизводства<sup>4</sup>, можно утверждать, что, будучи частью общегосударственной политики, она представляет собой многогранное явление. В зависимости от определяемых государством финансовых задач и сроков их решения финансовую политику возможно подразделить на финансовую стратегию и финансовую тактику. Если финансовая стратегия заключается в выработке основных направлений использования финансов, выборе форм и видов организации финансовых отношений, то финансовая тактика - это решение конкретных экономических задач определенного этапа развития государства путем применения необходимых способов и форм финансовых связей<sup>5</sup>. Таким образом, финансовая тактика представляет собой весьма мобильное явление, отвечающее постоянно меняющимся потребностям общества на любой стадии его развития.

К настоящему времени, как нам представляется, следствием отказа от политики администрированной экономики является не возврат к временам "дикого" рынка (начало 90-х гг. прошлого столетия), но наблюдается устойчивая тенденция к расширению объема финансово-экономических отношений в стране, которые выражаются в установлении государством регулирующих начал в экономической деятельности страны. В этой связи очевидно, что выведение финансового права в самостоятельную отрасль российского права в начале 90-х гг. XX в. было продиктовано необходимостью, поскольку объективно отражало специфику динамики экономических процессов данного периода времени в направлении построения рыночных экономических отношений.

Вопрос о специфике метода финансового права в настоящее время достаточно разработан

научой и окончательно решен. Остается только констатировать наличие финансово-правового метода<sup>6</sup>. Можно сделать вывод о том, что для финансово-правового метода характерно преобладание императивной составляющей при наличии элементов императивно ограниченной диспозитивности, дозволения и рекомендательности. При этом императивно ограниченная диспозитивность заключается в возможности выбора того или иного поведения субъектом финансовых правоотношений, но этот выбор возможен только в пределах вариантов, установленных нормой финансового права<sup>7</sup>.

Итак, можно утверждать, что свой публичный интерес властный субъект реализует в ходе финансовых отношений в процессе финансовой деятельности императивным образом с помощью норм финансового права. В чем же заключается некоторая специфика таких норм?

\* \* \*

*Итак, следует обратить внимание на то, что:*

*- во-первых, экономические отношения, будучи в основе своей объективны (зародились на самых ранних этапах человеческой жизнедеятельности как товарообменные), тем самым призваны опосредовать прежде всего частные интересы. Однако с появлением денег (как универсального эквивалента) и в связи с возникновением интереса (с момента становления государственности) часть экономических отношений трансформируется в особые экономические, именно в финансовые отношения. Таким образом в любом современном государстве экономическую деятельность опосредуют финансово-экономические отношения. При этом становление финансовых отношений возможно тогда, когда экономические отношения достигают определенного уровня своего развития (прямая связь между содержанием этих категорий). В свою очередь финансовые отношения также оказывают влияние на экономические, поскольку государство императивно устанавливает те или иные правила ведения экономической деятельности (обратная связь между содержанием рассматриваемых категорий);*

*- во-вторых, предмет финансового права, хотя и стремится к расширению, будучи ограниченным рамками финансовых отношений, не включает в себя весь комплекс экономических отношений и, в частности, перераспределительных отношений в сфере нефинансовых активов;*

- в-третьих, метод финансового права, реализуя волю властного субъекта, является преимущественно императивным, следовательно, вне финансово-правового поля остаются диспозитивные отношения;

- в-четвертых, поскольку финансовые отношения соотносятся с экономическими как часть и целое, сегодня можно говорить о том, что современные экономические отношения отличаются от изначально возникших, поскольку опосредуют как частные, так и публичные (финансовые) отношения.

Следовательно, будучи целостными по существу, экономические отношения, не являясь в полном объеме предметом финансового права, не имеют единого правового поля.

### **7. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права<sup>8</sup>**

Расширение предмета финансового права это, на наш взгляд, веление времени.

В настоящее время в экономике Российской Федерации происходят серьезные качественные преобразования, что отражается на отдельных ее сегментах, в частности, на финансах государства. Так, с одной стороны, на первый взгляд, перевод страны на рыночные рельсы и отказ от финансовой политики администрированной экономики имели следствием сужение объема финансовых отношений. С другой стороны, исторический опыт показал:

во-первых, отказ от администрированной экономики не означает полного отсутствия государственного регулирования экономических процессов, а лишь необходимость применения новых инструментов и рычагов реализации финансовой политики. Следовательно, стоит говорить не о сужении объема финансовых отношений, а об их качественных изменениях;

во-вторых, процесс бурного развития экономических (базисных) отношений, появление новых (в ряде случаев обновленных) их видов не мог не иметь следствием и расширение объема финансовых отношений, в которых государство как властный субъект призван на уровне закона устанавливать общие правила в новых сегментах экономики. Активизация экономической деятельности наблюдается сегодня в различных сферах (например, внешнеторговая, валютная, кредитная, страховая, инвестиционная деятельность),

что является предпосылкой для становления новых финансово-экономических отношений;

в-третьих, новый подход к регулированию экономики не административными, а экономическими методами порождает необходимость в наличии постоянной и качественной информации о целесообразности и результативности законодательно устанавливаемых государством правил с целью своевременной их корректировки (в необходимых случаях) путем принятия изменений действующего законодательства.

Все указанное порождает объективный процесс трансформации не только содержания основных категорий науки финансового права, но и системы финансового права как отрасли российского права и приводит к расширению его предмета<sup>9</sup>.

Поскольку рассмотреть весь спектр новых финансовых отношений не представляется реальным в рамках одного исследования, автор делает попытку подробно остановиться на одной группе отношений, а именно на отношениях, возникающих в сфере финансового учета<sup>10</sup>, и ввести часть этих отношений (по признаку наличия в них императива властного субъекта) в предмет финансового права. Впервые эта проблема была поднята профессором О.Н. Горбуновой еще в 1995 г.<sup>11</sup>, в результате чего следовал вывод о том, что область правового регулирования бухгалтерского учета также является составной частью финансового права, поскольку бухгалтерский учет - первооснова финансового контроля. Впоследствии и другие ученые обращались к вопросу о роли бухгалтерского учета и норм права, регулирующих отношения в этой сфере<sup>12</sup>. В настоящее время, помимо бухгалтерского учета, на общегосударственном уровне установлены новые виды учета, такие как налоговый<sup>13</sup> и бюджетный<sup>14</sup> учет, появились существенные особенности бухгалтерского учета в банковском сегменте. Роль бюджетного учета существенно возрастает с 2005 г.<sup>15</sup>

Вместе с тем до настоящего момента отношения в сфере финансового учета, урегулированные блоком норм<sup>16</sup>, который сложился в российском законодательстве начиная с 1996 г. (и продолжает расти ввиду тенденции к сближению с международными стандартами финансового учета с целью создания механизма для интеграции в мировую экономику), не нашли своего общепризнанного места в качестве предмета той или иной

отрасли российского права. Это порождает отсутствие ответственности за недостатки юридической техники указанного законодательства и, что самое главное, создает условия, при которых не достигается корреляция норм, регулирующих отношения в сфере учета с нормами других правовых институтов. Основной акцент сделан на том, что нормы, регулирующие учетные процедуры, не являются техническими, как это понималось ранее, когда в период плановой экономики учету отводилась второстепенная роль. Подтверждением этому служит норма федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», где в п. 3 ст. 1 установлено, что действие закона не распространяется на положения (стандарты) о бухгалтерском учете<sup>17</sup>. Учитывая то, что указанные нормы вызывают существенные социальные последствия, их следует рассматривать как технико-юридические правовые нормы с экономическим содержанием.

Как не вызывает сомнения тот факт, что финансы связаны с денежной системой, порождением которой они являются, так и то, что объективно существует связь систем учета финансов в денежном выражении (в частности система финансового учета) с финансами и финансовой деятельностью государства. Задачи, функции финансов и методы финансовой деятельности могут быть реализованы только при наличии той или иной системы учета.

Учетные процессы сопровождают все циклы финансовой деятельности государства. Началом всеобъемлющего и всепроникающего финансового контроля, являющегося самым действенным из всех возможных форм контроля за всеми сферами деятельности (контроля рублем) не только самого государства, но и общества в целом, являются учет и контроль, осуществляемые бухгалтериями всех без исключения предприятий и учреждений всех форм собственности<sup>18</sup>.

Совершенство норм права, регулирующих учетные процессы (учетное право) как подотрасль финансового права, должна формироваться из таких институтов, как, например, совокупность норм, устанавливающих обязательные правила в сфере бухгалтерского учета, налогового учета, бюджетного учета.

На наш взгляд, эти нормы полностью отвечают трем условиям, которые в совокупности являются критерием отнесения нормы к виду финансово-правовой<sup>19</sup>.

Таким образом, поскольку как предмет рассмотренных отношений совпадает с финансово-правовым (отношения, возникающие в учетной сфере, являются частью отношений, возникающих в сфере финансовой деятельности государства), так и метод (императив с элементами императивно ограниченной диспозитивности и рекомендательности), постольку напрашивается вывод о том, что учетное право можно признать подотраслью финансового права.

Несомненно, следует иметь в виду, что финансовое право охватывает лишь часть норм, регулирующих учетные отношения (по аналогии с банковским, валютным правом, с правом финансов организаций). Прочие нормы (например, регулирующие диспозитивные отношения) могут располагаться в других отраслях российского права (административное право РФ, предпринимательское право РФ, трудовое право РФ и др.).

Хотелось бы остановиться также на вопросе о международном финансовом праве. Современные ученые предлагают рассматривать (профессор Г.В. Петрова) международное финансовое право как отрасль российского права<sup>20</sup>. Конечно, тема международного финансового права является очень емкой и требует не одного комплексного исследования, однако думается, что на основании метода аналогии (с российским финансовым правом) стоит отметить несомненную связь и взаимообусловленность таких категорий, как международные финансы, международная финансовая система, международное финансовое право. Можно предположить, что, рассматривая международную финансовую систему, следует, в частности, упорядочить международные фонды денежных средств и, как следствие, выстроить систему правовых норм, регулирующих их образование, перераспределение и использование. Думается, что вопросы создания международных фондов денежных средств, урегулированных национальным законодательством, являются как нельзя более актуальными в периоды как мирового финансового кризиса, так и финансовых кризисов в отдельно взятых странах. Одновременно отдельные вопросы международных финансов регулируются и национальным законодательством государств<sup>21</sup>. В этой связи можно предположить, что, будучи, в широком смысле, отраслью российского права (комплексной отраслью, содержащей нормы как международного частного, так и международного публичного права), в

узком смысле слова, можно говорить о международном финансовом праве и как об отраслевом образовании национального финансового права. Так, представляется, что это комплексный раздел финансового права, куда входят нормы таких подотраслей и институтов, как налоговое право, нормы национального законодательства, регулирующего отношения в сфере государственного кредита, валютного регулирования, денежного обращения, бухгалтерского учета. Думается, что любые финансовые отношения, осложненные иностранным элементом и урегулированные национальным законодательством, органично вписываются в предмет финансового права, но требуют в его рамках некоторого обособления ввиду единообразной специфики этих отношений (наличие иностранного элемента)<sup>22</sup>.

Кроме того, хотелось бы обратить внимание на следующую проблему.

В настоящее время, которое характеризует-ся становлением рыночных отношений в России, появляются новые виды децентрализованных фондов денежных средств<sup>23</sup>.

Одновременно можно согласиться с тем, что представление исчерпывающего перечня децентрализованных внебюджетных фондов является малореальной задачей, однако, думается, следует стремиться к нахождению максимально полного их перечня.

В данном случае юридическая наука финансового права непосредственно связана и находится в прямой зависимости от экономической (финансовой) науки, поскольку отраслевые образования Особенной части финансового права должны располагаться в соответствии с финансовой системой, т.е. содержать правовое обеспечение процедур аккумуляции, перераспределения и использования того или иного фонда денежных средств. При этом указанные общественные отношения отличаются большим разнообразием, в результате чего сугубо экономические (технические) действия оформляются технико-юридическими нормами<sup>24</sup>. В свою очередь, юридические нормы, регулирующие отношения в сфере того или иного фонда денежных средств, могут быть материальными<sup>25</sup> и процессуальными<sup>26</sup>.

Кроме того, следует обратить внимание и на тот факт, что не всегда юридическая наука успевает за экономической, даже в том случае, когда последняя указывает на наличие и становление тех или иных отношений. Это справедливо для,

например, такого института, как инвестиционная деятельность.

\* \* \*

*Итак, предмет финансового права Российской Федерации стремится к расширению, поскольку:*

*- объективному обновлению подлежали отдельные финансово-экономические отношения (налоговые, валютные, таможенные и др.);*

*- возникновение новых децентрализованных фондов, являющихся элементом финансовой системы (в материальном смысле), влечет за собой появление императивных норм, регулирующих процессы их образования, распределения и использования, т.е. возникают новые финансово-экономические отношения, урегулированные нормами финансового права.*

*Вместе с тем поскольку предмет финансового права включает только отношения по аккумуляции, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, а также отношения, сопутствующие этим процессам, метод является в основном императивным.*

*Следовательно, не все экономические отношения урегулированы нормами финансового права. В частности, это касается отношений в области бухгалтерского учета, которые должны быть в комплексе урегулированы как нормами финансового права, так и нормами других отраслей российского права.*

### **8. Специфика содержания некоторых финансово-правовых норм<sup>27</sup>**

В настоящее время в научной и учебной литературе было приведено немало определений финансово-правовой нормы. В целом, ученые приходят к достаточно единообразному ее трактованию. Так, финансово-правовая норма - это писанные правила поведения участников в процессе финансовой деятельности государства, которые апробированы, санкционированы, установлены компетентным государственным органом в строго определенном порядке, по определенной форме, вводятся в действие законодателем в точно установленный срок и поддерживаются мерами государственного принуждения. Основная особенность финансово-правовой нормы заключается в том, что она носит государственно-властный императивный характер.

По своей структуре финансово-правовая норма состоит, подобно правовой норме любой от-

расли российского права, из трех элементов: гипотезы, диспозиции и санкции<sup>28</sup>.

Специфика норм той или иной отрасли права является следствием специфики общественных отношений, регулируемых этой отраслью. В чем же заключается специфика отношений, составляющих предмет финансового права?

Известно, что каждому виду отношений свойственно определенное сочетание властно-организационных и имущественных элементов, а также особые, присущие им формы, определяемые содержанием<sup>29</sup>. Подробному рассмотрению сочетания властно-организационных и имущественных элементов были посвящены многочисленные труды различных ученых, поэтому остановимся на форме финансовых отношений и специфике их содержания.

Очевидно, что содержание отношений в области финансовой деятельности непосредственно связано с базисными экономическими отношениями. Следовательно, финансовое право и его нормы регулируют именно экономические отношения. Еще Поль Мари Годме писал, что «связь финансов с экономикой, гибкость и оборотоспособность данной части имущества и связанная с этим возможность злоупотреблений требуют, чтобы государственные финансы регламентировались специальными государственными нормами. Эти нормы влияют на все стороны жизни - экономики и политики, - составляют самостоятельную отрасль права»<sup>30</sup>. Таким образом, Поль Мари Годме обратил внимание на то, что система норм финансового права непосредственно связана с экономическим содержанием регулируемых отношений. Следовательно, и нормы, учитывающие экономические процессы, можно соотносить с финансовым правом.

Не случайно Р.О. Халфина предлагала следующий принцип в качестве наиболее целесообразного при построении системы отрасли финансового права. При построении общей части финансового права более широко должны использоваться правовые критерии, при построении особенной части - критерии экономического содержания норм и правоотношений с учетом их юридической природы<sup>31</sup>. При таком построении системы не возникает опасности излишней «юридизации», отрыва правовой формы от ее экономического содержания и в то же время сохраняется целостность финансового права как отрасли права. Право не растворяется в экономике,

особенности правового регулирования не подменяются простым описанием технико-экономического содержания финансово-правовых норм<sup>32</sup>. Универсальные правовые нормы общей части обеспечат необходимые рамки, допуская определенную свободу и гибкость регулирования. В то же время в нормах особенной части будет учтено экономическое содержание соответствующих отношений.

Таким образом, по мере перехода от общих норм финансового права к нормам подотраслей и институтов и далее к нормам отдельных разделов в рамках институтов все большее значение придается экономической природе регулируемых отношений. Именно эта особенность общественных отношений позволяет говорить о наличии специфических норм в общем массиве норм, регулирующих предмет финансового права.

В теории государства и права одной из классификаций действующих в обществе норм является группировка с выделением норм социальных, технических и технико-юридических<sup>33</sup>.

Известно, что правовой нормой, относящейся к социальным нормам, называется установленное или санкционированное государством правило поведения, охраняемое от нарушений с помощью мер государственного принуждения. Правовая норма представляет собой абстрактную модель общественных отношений и поведения людей<sup>34</sup>. При этом непосредственной сферой действия правовых норм являются взаимодействие людей, а технических норм - отношение человека к природе (в частности, к орудиям и предметам труда). Последствиями несоблюдения правовых норм является отрицательная реакция со стороны государства, технических - недостижение желаемого производственно-технического результата<sup>35</sup>.

Технические нормы с экономическим содержанием являются одной из разновидностей технических норм. Сферой их действия выступает, соответственно, отношение человека к объективно происходящим экономическим процессам.

Государство придает юридическую силу техническим нормам, соблюдение которых затрагивает интересы всего общества или определенных социальных групп. В результате появляется множество правовых норм с техническим содержанием, или технико-юридических правовых норм. Несомненным представляется тот факт, что экономические процессы, происходящие в масшта-

бах государства, затрагивают интересы всего общества, равно как и те, которые происходят в отдельно взятой организации - непосредственно касаются всех ее сотрудников как социальной группы. Это объясняет то, что именно технические нормы с экономическим содержанием чаще всего трансформируются в технико-юридические.

Итак, придание юридической силы некоторым техническим нормам, устанавливающим правила осознанного воздействия на объект регулирования в интересах общества, свидетельствует о возрастании потребности в регулировании правовыми средствами некоторых специфических общественных отношений. К таким специфическим отношениям можно отнести финансовые отношения с учетом их экономической природы.

Не случайно в своей работе "Общее учение о правоотношении" Р.О. Халфина отмечает следующее: "Норма - модель поведения, которая далеко не всегда создается только средствами правовой науки. Тем более очевидна необходимость использования самых разных наук в области регулирования экономических отношений, охраны природы, здравоохранения и т.д. Установление системы и последовательности определенных действий субъектов, оптимальных с экономической или технической точки зрения, не достаточно для создания модели поведения. Лишь в ограниченном числе случаев решение, принятое на основе данных экономики и естественных наук, может стать моделью поведения, непосредственно закреплённой в правовой норме. К таким моделям относятся, например, правила техники безопасности, правила бухгалтерского учета и отчетности и т.д. Подобная модель включается в правовую норму и превращается таким образом в правило поведения. Однако нетрудно заметить, что подобное формулирование модели поведения относится к узкому кругу технических норм. В подавляющем же большинстве случаев решение, принятое на основе данных других наук, должно быть переведено на язык юридических категорий. Перевод решения при формировании модели поведения заключается в том, что определяются права и обязанности участников правоотношения, осуществление которых призвано обеспечить реализацию модели. Такое опосредованное выражение в праве требований экономических и иных законов несравненно сложнее, чем простое включение в норму права эко-

номического или технического решения"<sup>36</sup>. Благодаря тому, что экономическое решение не просто воспроизводится в нормативных актах, а только служит основой для создания и применения правовых норм, распределения прав и обязанностей, решение становится более эффективным. Р.О. Халфина в той же работе<sup>37</sup> отмечает, что в норме дана модель, которую государство признает оптимальной или допустимой в данных условиях. Однако в своей политике оно должно считаться с многообразием возможных условий. Поэтому сама модель поведения, содержащаяся в норме, может быть либо строго определенной, либо может предоставлять участникам возможность принимать в известных пределах решения. "Простое придание тому или иному экономическому или техническому решению формы нормативного акта ни в какой мере не гарантирует эффективного воздействия на содержание отношений"<sup>38</sup>.

В данной связи неудивительно, что наличие технико-юридических норм прослеживается в различных подотраслях и отраслевых институтах современного финансового права. Рассмотрим для примера отношения в области бюджетной и налоговой деятельности, которые урегулированы нормами бюджетного и, соответственно, налогового права, т.е. общепризнанными подотраслями финансового права.

Так, одним из принципов бюджетной системы РФ является принцип единства бюджетной системы, подразумевающий, наряду с единством правовой базы, денежной системы и санкций за нарушение бюджетного законодательства, единство форм бюджетной документации, единство ведения бухгалтерского учета бюджетных средств<sup>39</sup>. Только на основании технических норм возможно обобщение и перераспределение доходов и расходов всей бюджетной системы страны и, как следствие, соответствующее распределение бюджетное финансирование, предусматривающее конкретные бюджетные правоотношения между субъектами.

Если рассматривать источники налогового права, то ни у кого не вызывает сомнения тот факт, что к ним относится, прежде всего, Налоговый кодекс РФ, в общей части которого (ст. 17) содержится перечень обязательных элементов, без нормативного установления которых не может быть законного установления того или иного вида налогового платежа. Одним из таких элементов



является порядок исчисления налогового обязательства, который конкретизируется в главах Особенной части НК РФ по каждому вмененному налогу. Нормы, регламентирующие порядок исчисления субъектом-налогоплательщиком налогового обязательства, также, на первый взгляд, являются техническими, поскольку не предусматривают непосредственного правоотношения<sup>40</sup> между субъектами в процессе исчисления. Вместе с тем очевидно, что налоговые правоотношения возникают в дальнейшем между налогоплательщиком и “налогополучателем” на основании этого процесса при перечислении исчисленного налога в бюджетную систему РФ. Процесс исчисления возможен только на основании использования норм права, регулирующих налоговый и бухгалтерский учет.

Рассмотренные нормы, на наш взгляд, следует отнести к технико-юридическим, поскольку они регулируют отношения, возникающие на их основе в сфере управления бюджетными средствами и налоговыми перечислениями, а их соблюдение затрагивает интересы всего общества или определенных социальных групп (налогоплательщиков, бюджетополучателей). Кроме того, как мы видели, эти нормы относятся к источникам финансового права (бюджетного, налогового).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что специфика общественных отношений в области финансового права, в целом, заключается в том, что урегулированию нормами финансового права подлежат объективные законы экономики, действие которых подлежит корректировке с учетом интересов государства (регулирующая функция финансов).

Следует иметь в виду, что в области финансового права юридическое значение придается только техническим нормам, связанным с финансовой деятельностью государства.

Еще профессор Е.А. Ровинский отмечал, что особенности финансовых отношений определили специфику создания структурных частей финансово-правовой нормы - ее гипотезы, диспозиции и санкции. Так, императивный характер финансово-правовой нормы и безусловно определенный способ выражения содержащегося в ней предписания обусловил наличие, как правило, сложного фактического состава в гипотезе нормы. Так, гипотеза финансово-правовой нормы фиксирует в качестве юридических фактов определенные факты и события хозяйственной и

трудовой деятельности, именно те из них, которые связаны с участием предприятий и организаций, а также граждан в распределении и перераспределении национального дохода. “При всем разнообразии отобранных законодателем фактов и событий, они всегда, во-первых, выражают результат хозяйственной и трудовой деятельности организаций отдельных граждан, во-вторых, сводятся к определенному источнику накоплений или доходов и условий, при которых часть из них переходит в непосредственное распоряжение государства”<sup>41</sup>.

Е.А. Ровинский в своей работе особо подчеркивал роль юридического значения группы норм, регламентирующих финансовую технику для финансового права. Так, он относил к нормам о финансовой технике в числе прочих нормы, обеспечивающие: единство бюджетной классификации доходов и расходов и производство кассовых операций по бюджету; техническую документацию финансовых операций (документирование является одним из элементов методологии финансового учета); правильное применение ставок для исчисления обязательных платежей и налогов, норм расходования бюджетных средств; технику оформления конкретного правоотношения. По мнению ученого, “важность выделения из обширного круга технических и финансово-экономических норм той группы, которая имеет непосредственное отношение к финансовому правоотношению, связана с тем, что многие из них составляют неперемный элемент гипотезы финансово-правовой нормы, а также и других ее составных элементов”<sup>42</sup>.

Итак, именно технико-юридические нормы, имеющие значение в сфере финансовой деятельности государства и отражающие специфику экономического содержания финансовых отношений, зачастую являются юридическим фактом, порождающим финансовое правоотношение.

\* \* \*

*На основании изложенного можно сделать вывод о том, что к технико-юридическим относятся те финансово-правовые нормы, которые регулируют специфические экономические процессы технического характера (порядок исчисления налога, например).*

*Следовательно, отдельные нормы, призванные урегулировать экономические процессы, не соотносящиеся с финансовой деятельностью публичного субъекта, также относятся к технико-юри-*

дическим. Например, нормы, регулирующие отношения в сфере бухгалтерского учета. Отношения, возникающие в процессе ведения учета, непосредственно связаны с экономикой, поскольку предметом бухгалтерского учета (как экономической модели учета) является вся хозяйственная деятельность организаций, для осуществления которой необходимо располагать определенными средствами, а методом бухгалтерского учета является совокупность приемов и способов, применяемых в определенной последовательности и взаимосвязи для отражения объектов учета.

Учитывая мнение Р.О. Халфиной о том, что «очевидна необходимость использования самых разных наук в области регулирования экономических отношений», и Е.А. Ровинского о необходимости отнесения к нормам о финансовой технике в числе прочих норм, обеспечивающих техническую документацию финансовых операций, на наш взгляд, можно сделать общий вывод о том, что нормы, регулирующие учет экономических процессов, следует относить к технико-юридическим нормам, регулирующим отношения в управленческой сфере.

### **9. Новый взгляд на современную систему финансового права как отрасли российского права<sup>43</sup>**

В науке финансового права все еще не до конца разработан вопрос о распределении финансово-правовых норм и их институтов в отраслевые институты, подотрасли и разделы (комплексные подотрасли). До сих пор не выработана и единая научная концепция относительно структуры Общей и Особенной частей финансового права как отрасли российского права.

Согласно положениям теории права, правовые институты могут складываться как в подотрасли той или иной отрасли права, так и в межатраслевой правовой институт<sup>44</sup>. Это положение, естественно, распространяется и на нормы финансового права.

С целью упорядочения структуры Общей и Особенной частей финансового права, на наш взгляд, можно предложить следующий критерий.

Так, к Общей части финансового права надо относить институты, имеющие общеправовое значение. Это общие принципы, правовые формы и методы финансовой деятельности государства, система органов государства, осуществляющих финансовую деятельность, их правовое

положение, правовое положение субъектов финансовых правоотношений, что соответствует Общей части финансового права как учебной дисциплины.

Следует также исходить из того, что предметом финансового права являются отношения, возникающие в сфере финансовой деятельности, или совокупность отношений, являющих собой финансовую систему. Эта совокупность была представлена нами в виде двух групп отношений, а именно: во-первых, как отношения, реализация которых непосредственно связана с аккумулярованием, распределением и использованием отдельного фонда денежных средств, и, во-вторых, как отношения, опосредующие эти процессы.

Таким образом, первая группа отношений должна соотноситься с Особенной частью финансового права (например, бюджетное право).

Что же касается отношений, опосредующих процессы аккумулярования, распределения и использования всех многообразных фондов денежных средств, то их следует соотносить с Общей частью финансового права (денежное обращение, правовые основы (общие положения) в области финансового контроля, финансовой ответственности и финансового учета).

Далее представляется справедливым и возможным на основе такого подхода вторичное выделение разделов (комплексных подотраслей), в которые входят институты как Общей, так и Особенной частей по признаку однородности регулируемых отношений. Например, подотрасль «Финансовый контроль» должна включать институт Общей части, регулирующий основы финансового контроля, и также такие институты Особенной части финансового права, как бюджетный контроль (институт бюджетного права), налоговый контроль (институт налогового права), банковский контроль (институт банковского права). Аналогично можно рассматривать в качестве подотрасли финансовую ответственность и финансовый учет.

Налоговое право, как подотрасль, может быть рассмотрено в качестве раздела Особенной части финансового права.

Таким образом, на наш взгляд, справедлива следующая схема.

**1. Отраслевые образования, непосредственно связанные с аккумулярованием, перераспределением и использованием централизованных фондов (Особенная часть финансового права)**

1. Бюджетное право, будучи общепризнанной подотраслью финансового права<sup>45</sup>, является центральным и основным отраслевым образованием, поскольку нормы бюджетного права регулируют отношения по формированию, перераспределению и использованию всей совокупности бюджетов страны (бюджетной системы). Все прочие институты финансового права так или иначе связаны с бюджетным правом Российской Федерации.

2. Вторым самостоятельным отраслевым образованием финансового права (институт) следует выделить совокупность норм, регулирующих организационные процессы по аккумулярованию, распределению и использованию средств целевых внебюджетных централизованных фондов (нормы материальные и процессуальные).

3. В качестве отраслевого образования финансового права необходимо выделить совокупность норм (институт) по образованию, распределению и использованию средств, получаемых в результате государственного и муниципального кредита.

Общественные отношения в сфере государственного и муниципального кредита отличаются разнообразием. Так, государство и муниципальное образование могут выступать в роли дебитора, кредитора, гаранта; кредиты могут быть внешними и внутренними; непосредственно реализуемыми или опосредовано путем выпуска государственных ценных бумаг. В этой связи в науке финансового права сформировалась точка зрения о необходимости перегруппировки соответствующих институтов, выделения рассматриваемого отраслевого образования в подотрасль финансового права.

Одновременно в последнее время поднимается вопрос о том, что этот блок норм следует включать в бюджетное право, поскольку отношения в области государственного и муниципального кредита непосредственно связаны с бюджетным правом, что просматривается по линии формирования доходов бюджетной системы страны.

Что касается норм, регулирующих отношения, возникающие в связи с эмиссией государственных и муниципальных ценных бумаг, то их следовало бы, по нашему мнению, рассматривать как институт названного отраслевого образования.

**II. Отраслевые образования, непосредственно связанные с аккумулярованием, пере-**

**распределением, использованием децентрализованных фондов (Особенная часть финансового права)**

1. Банковская деятельность. Институт банковского кредита. Банковское право является комплексной отраслью российского права. Это означает, что оно (банковское право) как отрасль российского права рецепирует соответствующие институты из других отраслей российского права, в частности из гражданского и финансового права. Так, отношения, возникающие в процессе банковской деятельности, распадаются на два глобальных составляющих элемента, а именно вертикальные (отношения власти и подчинения) между Центральным банком РФ и системой кредитных организаций и горизонтальные (диспозитивные), а именно отношения между кредитными организациями, в том числе коммерческими банками между собой, а также их отношения с клиентами. Несмотря на то, что ЦБ РФ не является в полном смысле государственным органом, тем не менее он выступает общепризнанным и непосредственным проводником государственной политики во всех сферах банковской деятельности, кроме собственной оперативной деятельности, предполагающейся самостоятельной. В этой связи очевидно, что императивные установления ЦБ РФ (в виде норм права) системе коммерческих банков по поводу образования резервных фондов, соблюдения лимитов первичного уставного капитала, других экономических нормативов (коэффициент ликвидности и др.) носят финансово-правовой характер. Таким образом, именно в пределах финансового права сосредоточен системообразующий блок норм, входящих составной частью в банковское право, как отрасль российского права.

Сюда же относится такой институт финансового права, как банковский кредит. Этот институт регулирует отношения по банковскому кредитованию в двух направлениях. Во-первых, это финансово-экономические отношения по предоставлению кредитов Банком России (кредитор последней инстанции) системе кредитных организаций. Во-вторых, это отношения по банковскому кредитованию, которые возникают в процессе взаимодействия коммерческих банков между собой и с клиентами. Последние отношения, в целом, не являются финансово-правовыми, однако и в их регулировании просматривается финансово-правовой вектор, который заключается

в том, что, во-первых, ставки по предоставляемым кредитам не могут быть ниже ставки рефинансирования, установленной ЦБ РФ (императив проводника государственной политики налично), во-вторых, государство через систему Сбербанка может оказывать влияние на потребительский спрос денежных ресурсов в нужном ему направлении.

Таким образом, будучи институтом финансового права, банковская деятельность является частью отраслевого образования более высокого уровня, в которое входят также нормы других отраслей российского права, например, гражданского.

2. Как самостоятельное отраслевое образование финансового права совокупность норм, регулирующих отношения по образованию, распределению и использованию средств, получаемых в результате обязательного страхования, - страховое дело. Означенная совокупность норм представляет собой правовой институт.

В целом (по аналогии с банковским правом), отношения в области страхования являются предметом других отраслей российского права, например, гражданского права РФ. Таким образом, нормы права, регулирующие обязательное страхование, расположенные структурно в пределах финансового права, являются частью межотраслевого правового образования. Вместе с тем к отношениям, урегулированным императивными нормами финансового права, следует отнести, например, отношения, возникающие в сфере ОСАГО (обязательное страхование автогражданской ответственности), обязательного страхования военнослужащих и приравненных к ним лиц, обязательного страхования денежных вкладов и др.

**III. Отраслевые образования, опосредованно связанные с аккумулярованием, перераспределением, использованием централизованных и децентрализованных фондов (Общая часть финансового права)**

1. Поскольку функционирование финансовой системы в материальном смысле обеспечивается движением наличных денег и безналичными расчетами (т.е. денежным обращением), нам представляется справедливым выделить денежное обращение в институт Общей части финансового права, куда в качестве входящих образований могут включаться: совокупность норм, регулирующих эмиссионные процессы; совокупность норм, регулирующих наличное денежное обра-

щение; совокупность норм, регулирующих безналичное денежное обращение.

2. Аналогично банковскому праву валютное право в широком смысле - это крупнейшее межотраслевое образование, куда следует включить институты конституционного, административного, гражданского, предпринимательского, международного права РФ. Вместе с тем установление, введение валютных ограничений и валютный контроль за их реализацией регулируются нормами института финансового права - валютным регулированием<sup>46</sup>.

3. К группе сопутствующих отношений следует отнести (наряду с финансовым контролем и финансовой ответственностью) отношения в сфере финансового учета. Это еще одно отраслевое образование в рамках финансового права. Данное новое образование финансового права формируется из таких институтов, как общие положения, совокупность императивных норм, устанавливающих обязательные правила в сфере бухгалтерского, налогового, бюджетного учета, совокупность норм, устанавливающих обязательные правила в сфере учета в страховом и банковском секторе экономической деятельности.

**IV. Разделы (комплексные отраслевые образования)**

Все рассмотренные группы общественных отношений в области предмета финансового права можно детализировать дополнительно по трем основным направлениям: отношения по образованию, перераспределению и использованию любых вышеназванных фондов денежных средств. На этой основе возможна другая перегруппировка отношений, а следовательно, и реструктурирование институтов финансового права (как самостоятельных, так и входящих в подотрасли) в комплексные разделы или в комплексные подотрасли, например, раздел доходов государства, аккумулирующий нормы бюджетного права, института, регулирующего отношения в области образования средств внебюджетных централизованных фондов, нормы права государственного и муниципального кредита и т.д.

Аналогично может обстоять дело с формированием раздела расходов государства.

Следует отдельно остановиться на налоговом праве, которое уже давно трактуется как подотрасль финансового права, хотя в последнее время возникает тенденция обособления налогового права в самостоятельную отрасль российско-

го права. Эта необходимость обосновывается как огромным разнообразием отношений в сфере налоговой деятельности, так и обилием и сложностью нормативной базы, регулирующей налоговые общественные отношения. Вместе с тем стоит обратить внимание на связь налогового права с бюджетным правом. Так, налоговое право по предмету, несомненно, является составной частью финансового права, поскольку регулирует часть общественных отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности, а именно отношения по аккумулированию доходов бюджетной системы страны и внебюджетных централизованных фондов. Основной целью налоговой деятельности является пополнение доходов бюджетной системы государства, в связи с чем основной функцией налогообложения повсеместно является фискальная функция. Ввиду огромного массива нормативного материала (Налоговый кодекс РФ) и разнообразия отношений, требующих урегулирования, налоговое право рассматривается в качестве подотрасли, а не института финансового права.

Финансовый контроль и финансовая ответственность также являются комплексными подотраслями финансового права.

В заключение в качестве общего вывода необходимо обратить внимание на то, что предложенная схема структуры финансового права как отрасли российского права не содержит исчерпывающего перечня входящих отраслевых образований. Это объясняется постоянной динамикой общественных финансово-экономических отношений и, как следствие, тем обстоятельством, что объективное возникновение новых отношений или их трансформация с неизбежностью повлечет изменение структуры финансового права. В настоящее время ввиду активизации экономических и, как следствие, финансово-экономических процессов, наблюдается устойчивая тенденция расширения предмета финансового права.

\* \* \*

*Таким образом, очевидно, что совокупность норм финансового права, будучи систематизированной в соответствии с классификационным признаком, которым является финансовая система (как совокупность централизованных и децентрализованных фондов денежных средств и как система общественных отношений по их аккумулированию, перераспределению и использованию, а также отношений, способствующих*

*этим процессам), должна быть структурирована в виде их (норм) принадлежности к Общей и Особенной частям финансового права.*

*Вместе с тем рассмотренные финансово-правовые институты призваны регулировать только отношения, связанные с финансовой деятельностью, а именно финансовые отношения, в результате реализации которых происходит аккумулирование, распределение и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, формирующих финансовую систему.*

*Следовательно, отношения, не связанные с указанными процессами (прочие экономические отношения), не входят в систему финансового права, в результате чего нарушается целостность правового поля, в рамках которого осуществляется экономическая деятельность в полном объеме.*

#### **10. Обновленное финансовое право - влечение времени (Система финансового права)<sup>47</sup>**

Признание финансового права в качестве новой отрасли российского права произошло не случайно, но предопределилось объективной необходимостью надлежащего и системного урегулирования возникающих и поступательно развивающихся новых общественных отношений в области финансово-экономической деятельности. В качестве таких отношений можно обозначить отношения в сферах налогообложения, валютного регулирования, банковской, страховой, инвестиционной деятельности и другие виды отношений, характерных для рыночной экономики. Очевидно, что указанные отношения не могли развиваться стихийно, опосредуя только частные интересы субъектов экономической деятельности. В этой связи возникла необходимость реализации регулирующей функции финансов с целью обеспечения публичных интересов в государстве, что и имело следствием принятие блока соответствующих нормативных актов, призванных (в качестве инструмента) направлять стихийные экономические процессы в русло конструктивного и системного регулирования финансовой деятельности.

Упомянутые новые (в ряде случаев обновленные) общественные финансово-экономические отношения, таким образом, были признаны предметом финансового права как отрасли российского права.

Одновременно не остался без внимания ученых того периода времени и вопрос о методе финансового права, который был решен. В результате к настоящему времени общая точка зрения сводится к тому, что финансовому праву присущ императивный метод с элементами императивно ограниченной диспозитивности и рекомендательности.

Таким образом, можно сделать промежуточный вывод, что на протяжении последней почти четверти века в отечественной правовой науке устоялась и окончательно утвердилась концепция наличия финансового права как самостоятельной отрасли, имеющей свой особый предмет и метод в системе российского права.

Вместе с тем до настоящего времени ученые в сфере финансового права не пришли к общему выводу о системе финансового права и ее структуре. Традиционно принято было указывать на наличие таких подотраслей, как бюджетное и налоговое право и отдельных институтов, например, денежного обращения, валютного регулирования, банковской деятельности, банковского кредита и некоторых других.

Следует отметить, что проблема систематизации и структурирования финансового права является весьма актуальной на сегодняшний день и не остается без внимания многих ученых. Представляется целесообразным попытаться объяснить свою позицию, которая сводится к следующему.

При систематизации и дальнейшем структурировании финансово-правовых отраслевых образований мы исходим из того, что возможна первичная (или основная) систематизация и вторичная (введение комплексных внутриотраслевых и межотраслевых образований).

Первичная (или основная) систематизация финансово-правовых отраслевых образований осуществляется в соответствии с известным всем критерием, в качестве которого выступает финансовая система страны<sup>48</sup>. Вместе с тем при рассмотрении финансовой системы нам представляется целесообразным рассматривать ее не только в качестве совокупности звеньев (например, звено: бюджет - бюджетные отношения) но, прежде всего, в качестве совокупностей элементов двух подсистем, находящихся в тесной взаимосвязи.

Первая совокупность элементов финансовой системы обуславливается материальным харак-

тером системы финансов. К таким элементам относятся централизованные и децентрализованные фонды денежных средств страны. При этом следует обратить внимание на то, что если перечень централизованных фондов денежных средств можно рассматривать как стабильный (бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и централизованные целевые социальные фонды, которые также входят в бюджетную систему), то перечень децентрализованных фондов остается открытым и в принципе не может быть представлен исчерпывающим образом. Отдельные децентрализованные фонды могут возникать в соответствии с тенденциями экономического развития страны (например, ПИФы - паевые инвестиционные фонды), что требует постоянного внимания публичного субъекта в направлении нормативного урегулирования правил их финансовой деятельности. Развитие рыночных отношений приводит к тому, что спектр таких фондов становится все многообразнее. Этот процесс имеет следствием актуальную в настоящее время тенденцию передачи части избыточных функций государством своим агентам (посредникам), что, однако, не означает отсутствия регулирования указанного процесса со стороны публичного субъекта.

В результате можно утверждать, что предмет финансового права постоянно расширяется как в связи со становлением новых сегментов экономической деятельности (например, инвестиционная деятельность), так и в связи с поиском публичным субъектом новых инструментов регулирования экономической деятельности (передача части функций саморегулируемым организациям, за которыми вместе с тем осуществляется постоянный контроль).

Вторая совокупность элементов финансовой системы, вытекая из первой, должна быть рассмотрена как система общественных отношений по аккумулированию, перераспределению и использованию каждого фонда денежных средств, нашедшего место в системе финансов, представленной в материальном смысле. Вместе с тем, на наш взгляд, финансовая система как совокупность общественных отношений многообразнее, поскольку включает в себя большее количество элементов, чем система финансов в материальном смысле. Дело в том, что в финансовую систему, представленную как совокупность общественных отношений, следует включать такие

элементы, как отношения в сфере денежного обращения, валютного регулирования, финансово-го контроля, учета, ответственности и, возможно, какие-либо иные отношения, которые опосредуют не процесс аккумулирования, распределения и использования одного (любого) фонда денежных средств, но приводят в действие всю систему финансов (совокупность централизованных и децентрализованных фондов денежных средств). Именно такие общественные отношения никак не вписываются в схему, используемую при систематизации финансовой системы в качестве совокупности входящих в нее звеньев.

Таким образом, на наш взгляд, общественные отношения, формирующие финансовую систему, можно разделить на две части, а именно: во-первых, непосредственно связанные с отдельно взятым (централизованным, или децентрализованным) фондом денежных средств<sup>49</sup> и, во-вторых, отношения, связанные со всей системой финансов в материальном смысле<sup>50</sup>.

Рассмотрев, таким образом, критерий первичной (или основной) систематизации внутриотраслевых финансово-правовых образований, перейдем к их собственно систематизации.

Очевидно, что предметом как отрасли права (финансового права, в частности), так и ее отраслевых образований (институтов и подотраслей) являются соответствующие общественные отношения. Система этих общественных отношений была выстроена нами выше, в связи с чем можно утверждать следующее. Именно эта система отношений является предметом финансового права в целом и дает основание выделять отраслевые образования в соответствии со спецификой предмета каждого из них в частности (например, федеральный бюджет<sup>51</sup> → отношения по аккумулированию, распределению и использованию средств федерального бюджета<sup>52</sup> → институт бюджетного права, как совокупность норм, регулирующих отношения по аккумулированию, распределению и использованию средств федерального бюджета).

Таким образом логически встраивается система финансового права, которая в качестве входящих в нее отраслевых образований содержит совокупности норм, регулирующих, во-первых, отношения по аккумулированию, перераспределению и использованию всех (и каждого в отдельности) централизованных и (известных нам сегодня) децентрализованных фондов денежных

средств и, во-вторых, отношения, опосредующие эти процессы и связанные со всей совокупностью фондов, которые входят в систему финансов (отношения в сфере денежного обращения, валютного регулирования, финансового контроля, учета, финансовой ответственности).

Перейдем далее к структуре финансового права, продолжая исследовать первичную (или основную) систематизацию внутриотраслевых финансово-правовых образований. Известно, что в любой отрасли российского права принято выделять Общую и Особенную части. При этом нормы, имеющие общеправовое значение, формируют институты Общей части отрасли, а соответственно нормы, имеющие частноправовое значение, формируют институты Особенной ее части.

Продолжая выстраивать логическую схему, на наш взгляд, необходимо отметить верность следующего умозаключения. Структура финансового права выглядит таким образом, что к ее Общей части относятся отраслевые образования, приводящие в действие систему финансов в материальном смысле, которые соотносятся со всей этой системой финансов и выходят за пределы систематизации в соответствии с критерием деления финансовой системы на совокупность звеньев.

Таким образом, при рассмотрении структуры системы финансового права целесообразно отнести к Общей части совокупности норм, регулирующих отношения, опосредующие процессы аккумулирования, перераспределения и использования всех (и каждого в отдельности) централизованных и известных нам сегодня децентрализованных фондов денежных средств (отношения в сфере денежного обращения, валютного регулирования, финансового контроля, учета, финансовой ответственности).

В свою очередь, к Особенной части финансового права, на наш взгляд, верно отнести отраслевые образования, которые содержат совокупности норм, непосредственно регулирующих отношения по аккумулированию, перераспределению и использованию всех (и каждого в отдельности) централизованных и известных нам сегодня децентрализованных фондов денежных средств (бюджетное право, институты централизованных внебюджетных социальных фондов и т.д.).

В целом, как представляется, в настоящее время можно говорить о наличии следующих от-

раслевых образований, предметно входящих в финансовое право.

Общая часть финансового права:

- Институт денежного обращения.
- Институт валютного регулирования.
- Институт основ финансового контроля (нормы, регулирующие общие положения о нем).
- Институт основ финансовой ответственности (нормы, регулирующие общие положения).
- Институт основ финансового учета (нормы, регулирующие общие положения).

Очевидно, что нормы, устанавливающие правила в рассмотренных выше сегментах, имеют общеотраслевое значение. Так, невозможно представить себе ни аккумуляцию, ни перераспределение, ни использование какого-либо фонда (равно как и всей их совокупности) без общеустановленных нормами права правил в сфере денежного обращения.

Валютное регулирование представляет собой институт, в котором сосредоточены нормы, устанавливающие валютные ограничения, в частности, имеющие непосредственное влияние на курс отечественной валюты. Этот институт, будучи опосредованно связанным со всеми отраслевыми образованиями. Особенной частью финансового права, также имеет общеотраслевое значение.

Институты финансового контроля, финансовой ответственности и финансового учета имеют общеотраслевое значение по причинам, изложенным выше<sup>53</sup>.

Особенная часть финансового права:

- Бюджетное право (подотрасль).
- Институты централизованных внебюджетных социальных фондов<sup>54</sup>.
- Институт банковского дела.
- Институт обязательного страхования.
- Институт инвестиционной деятельности.

Другие институты, нормы которых регулируют процедуры аккумуляции, перераспределения и использования многообразных децентрализованных фондов денежных средств<sup>55</sup>.

Такова, на наш взгляд, первичная (или основная) систематизация внутриотраслевых финансово-правовых образований (институтов и подотраслей).

Одновременно, как это было указано выше, возможна и необходима вторичная систематизация, которая подразумевает выделение комплексных внутриотраслевых образований и выведение отдельных внутриотраслевых образований на межотраслевой уровень.

В настоящее время в научном мире ведется постоянная дискуссия о том, что деление отраслей российского права по критерию предмета и метода устарело, поскольку такой подход не соответствует современным реалиям практического правоприменения и необходим поиск новых критериев систематизации. Представляется, что полный отказ от известного и апробированного подхода нецелесообразен, поскольку может привести к анархии и полной дезорганизации. Вместе с тем, думается, можно согласиться с известным уже подходом целесообразности выведения комплексных отраслей второго порядка, примером чему является такая общепризнанная отрасль российского права, как предпринимательское право.

Указанный подход отраслевой комплексности можно экстраполировать на внутриотраслевые образования любой отрасли права и на финансовое право в частности. Следствием этого, на наш взгляд, должны стать следующие приемы вторичной классификации.

Во-первых, выделение комплексных внутриотраслевых разделов. В принципе, этот подход известен науке финансового права, поскольку именно таким образом были выделены разделы доходов и расходов государства. В разделе доходов нашла свое место такая общепризнанная подотрасль финансового права, как налоговое право, которая представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения по аккумуляции части доходов (налоговые доходы) в доходы бюджетной системы страны.

Думается, что аналогичное место занимает институт государственного и муниципального кредита.

В качестве комплексных внутриотраслевых разделов можно указать такие разделы, как разделы финансового контроля, финансовой ответственности, финансового учета. Например, раздел финансового контроля содержит, во-первых, нормы, рецепированные из института Общей части финансового права (институт основ финансового контроля), нормы бюджетного права (бюджетный контроль), нормы налогового права (налоговый контроль), нормы института банковской деятельности (банковский надзор) и другие аналогичные нормы.

Такой же подход, на наш взгляд, справедлив и для разделов финансовой ответственности и финансового учета.



Во-вторых, выведение отдельных внутриотраслевых образований на межотраслевой уровень.

Действительно, отдельные институты финансового права в совокупности с институтами других отраслей российского права могут формировать комплексные отрасли второго порядка. В основном это касается институтов, содержащих нормы, регулирующие отношения по аккумулированию, перераспределению и использованию децентрализованных фондов денежных средств. Дело в том, что метод финансового права характеризуется как императивный (в целом) с элементами императивно ограниченной диспозитивности. В данной связи отдельные отношения в сфере финансовой деятельности (имеющие диспозитивный характер) остаются за рамками финансово-правового поля. Поэтому можно указать на такие межотраслевые образования, как, например, банковское право, страховое право, инвестиционное право и (возможно) другие комплексные межотраслевые образования второго порядка.

Так, всем известное банковское право содержит блоки норм, имеющих императивный характер (это и есть финансово-правовой институт банковского дела, содержащий нормы, регулирующие вертикальные отношения власти - подчинения между Центральным банком Российской Федерации и системой кредитных организаций) и, соответственно, нормы диспозитивные (это, в частности, нормы гражданского права, регулирующие отношения между кредитными организациями, а также между ними и их клиентами). Таким образом, банковское право, имея свой предмет и используя разные методы правового регулирования, характеризуется как комплексная отрасль второго порядка. Этот подход справедлив и для страхового, и для инвестиционного права и т.д.

Итак, мы коротко рассмотрели вопросы систематизации и структурирования финансового права как отрасли российского права, выражая надежду на то, что такой подход не останется без внимания финансово-правовой научной общности.

В заключение хотелось бы напомнить о тесной связи науки финансового права с экономической финансовой наукой и обратить внимание на то, что система и структура финансового права не является стационарной, но имеет динамичный характер. Так, в случае появления нового

децентрализованного фонда денежных средств вся система приходит в движение, поскольку возникают общественные отношения в области аккумулирования, перераспределения и использования этого фонда. Как следствие (на основе первичной классификации), возникает новое финансово-правовое образование (например, институт), нормы которого могут (на основе вторичной классификации) становиться как частью финансово-правового комплексного образования (раздела), так и частью межотраслевого правового образования (комплексной отрасли российского права второго порядка).

\* \* \*

*Можно сделать вывод, что современное финансовое право, характеризуясь ярко выраженной спецификой предмета (общественные финансовые отношения) и единством метода (императивный), является общепризнанной отраслью первого порядка.*

*Вместе с тем тот факт, что отдельные внутриотраслевые финансово-правовые образования (банковская деятельность, обязательное страхование, учет) являются институтами других комплексных (второго порядка) отраслей российского права (банковского права например), указывает на потребность целостного урегулирования отдельных сегментов экономической деятельности не только нормами финансового права, но и нормами других отраслей российского права. Это приводит к выводу о необходимости поиска системного подхода к организации норм российского права, которые в своей совокупности призваны регулировать как отдельные области экономической деятельности, так и ее основы в целом. Таким образом, представляется необходимым поставить вопрос о целесообразности выведения норм, регулирующих основы экономической деятельности, в качестве экономического права Российской Федерации. Подобный доктринальный подход видится:*

*- аналогичным выделению финансового права на рубеже 90-х гг. прошлого века;*

*- современной и актуальной инновационной технологией.*

<sup>1</sup> См.: Ашмарина Е.М. Некоторые особенности предмета, метода правового регулирования и отдельных норм современного финансового права // Государство и право. 2011. № 5. (Приведена в сокращенном виде с актуальными изменениями и дополнениями.)

<sup>2</sup> Соколова Э.Д. Современные проблемы науки финансового права // Сб. науч. ст. / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов, 2003. С. 19.

<sup>3</sup> Орехова Т.Р. Соотношение права и экономики. Проблемы теории государства и права / под ред. М.Н. Марченко. М., 2001. С. 273 (анализ теории “либерализма и свободы рыночного хозяйства”).

<sup>4</sup> Грачева Е.Ю. Финансовая деятельность государства, муниципальных образований и роль государственного финансового контроля в ее осуществлении // Сб. науч. ст. / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов, 2003. С. 15.

<sup>5</sup> Артемов Н.М. К вопросу о термине “финансовая политика” // Право и государство: теория и практика. 2005. № 2. С. 147, 148.

<sup>6</sup> Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 39.

<sup>7</sup> Например, ставки по региональным (ст. 13 НК РФ) и муниципальным (ст. 14 НК РФ) налогам установлены налоговым кодексом таким образом, что федеральный закон предоставляет право региональному и муниципальному законодательству выбрать конкретную ставку в пределах, установленных статьями НК РФ.

<sup>8</sup> См.: Ашмарина Е.М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации: тез. выступлений // Федеральные и региональные аспекты финансового права: “Круглый стол”, посвященный 75-летию акад. Н.И. Химичевой. Саратов, 2004 (с актуальными изменениями и дополнениями).

<sup>9</sup> Ашмарина Е.М. Финансово-правовые аспекты учетных систем Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

<sup>10</sup> Под системой финансового учета следует понимать совокупность бухгалтерского учета в коммерческом секторе, бюджетный учет (бухгалтерский учет в государственном секторе) и налоговый учет.

<sup>11</sup> Горбунова О.Н. Финансовое право в системе российского права // Государство и право. 1995. № 2. С. 19.

<sup>12</sup> См.: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. Воронеж, 1997. С. 45; Петрова Г.В. Общая теория налогового права. М., 2004. С. 36.

<sup>13</sup> Урегулирован Налоговым кодексом РФ (гл. 25 НК РФ).

<sup>14</sup> Основы правового регулирования содержатся в отдельных нормах Бюджетного кодекса РФ.

<sup>15</sup> Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 гг., одобренная Постановлением Правительства России от 22 мая 2004 г. № 249 // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

<sup>16</sup> См.: О бухгалтерском учете: федер. закон от 21 нояб. 1996 г. № 129-ФЗ; Положение по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации: Приказ Минфина России от 29 июля 1998 г. № 34-н; Положения (стандарты) по бухгалтерскому учету.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2002. № 52 (ч.1). Ст. 5140.

<sup>18</sup> Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 55.

<sup>19</sup> Финансовое право / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М., 2003. С. 22.

<sup>20</sup> Петрова Г.В. Международное финансовое право: учеб. для вузов. М., 2009.

<sup>21</sup> Например, нормы об избежании двойного налогообложения содержатся в гл. 23 Налогового кодекса Российской Федерации.

<sup>22</sup> Ашмарина Е.М. Совершенствование финансового права как важнейшее условие обеспечения устойчивого посткризисного развития экономики России // Финансы и кредит. Финансовый аналитик. 2010. № 1.

<sup>23</sup> Примером таких фондов могут служить паевые инвестиционные фонды - ПИФы. Кроме того, к децентрализованным фондам денежных средств относятся и частные фонды, как физических лиц (граждан, частных предпринимателей), так и юридических лиц (организаций). В отношении этих фондов публичный субъект ни в коем случае не может применять административные меры правового регулирования, но только гибко стимулировать аккумуляцию, перераспределение и использование их в нужном ему направлении (например, стимулируя благотворительность закононо установленными налоговыми льготами).

<sup>24</sup> Например, регулирование процедур исчисления налога, составления смет бюджетных ассигнований, бухгалтерской отчетности и т.д.

<sup>25</sup> Например, закрепление прав и обязанностей субъектов финансовых правоотношений.

<sup>26</sup> Допустим, стадии и этапы бюджетного процесса.

<sup>27</sup> См.: Ашмарина Е.М. Специфика содержания некоторых финансово-правовых норм // Государство и право. 2005. № 2 (приводится в сокращенном виде); *Ее же*. Некоторые особенности предмета, метода правового регулирования и отдельных норм современного финансового права // Государство и право. 2011. № 5 (приведена в сокращенном виде с актуальными изменениями и дополнениями).

<sup>28</sup> Гипотеза финансово-правовой нормы содержит условия, при которых норма применяется (обычно обозначает юридический факт, который является основанием возникновения, изменения либо прекращения финансовых правоотношений). Диспозиция финансово-правовой нормы - это содержание нормы, устанавливаемое нормой правило поведения. Санкция - финансово-правовой нормы содержит меры ответственности за неисполнение предусмотренных диспозицией правил поведения.

<sup>29</sup> Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М., 1988. С. 174.

<sup>30</sup> Годме П.М. Финансовое право. М., 1978. С. 38.

<sup>31</sup> Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 213.

<sup>32</sup> См. там же.

<sup>33</sup> Кузнецов Э.В., Сальников В.П. Наука о праве и государстве. М., 1999. С. 103. Социальные нормы - нормы, выработанные обществом, группой людей, или установленные государством правила поведения, регулирующие человеческую деятельность. К социальным нормам относятся нормы морали, политические нормы, нормы права, эстетические нормы и др. Технические нормы - нормы, регулирующие отношения между людьми и внешним миром, природой, техникой. Техноико-юридические нормы - нормы, регулирующие отношения в материально-производственной и управленческой сфере.

<sup>34</sup> Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. М., 2001. С. 589.

<sup>35</sup> Черданцев А.Ф. Техноико-юридические нормы в советском праве. Свердловск, 1963. С. 159.

<sup>36</sup> Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 67. В качестве примера эффективного перевода экономического решения на язык юридических понятий Р.О. Халфина приводит следующий. В ряде нормативных актов устанавливалось основанное на данных экономической науки положение о необходимости при планировании производства учитывать требования потребителей продукции. Однако такое указание не оказывало заметного влияния. В 1962 г. потребителям было предоставлено право отказаться от заключенного договора на поставку излишней или не нужной им продукции. Общее правило о необходимости учитывать требования потребителей продукции было переведено таким образом на язык юридических прав и обязанностей. Приведенная норма обеспечила гораздо более полный учет требований потребителей. Она была включена в Положение о поставках.

<sup>37</sup> Там же. С. 66.

<sup>38</sup> Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М., 1988. С. 177.

<sup>39</sup> Бюджетный кодекс РФ. Ст. 29.

<sup>40</sup> Кузнецов Э.В., Сальников В.П. Наука о праве и государстве. М., 1999. С. 127. Правоотношение - это урегулированные правом и находящиеся под охраной государства общественные отношения, участники которых выступают в качестве носителей взаимно корреспондирующих друг другу юридических прав и обязанностей.

<sup>41</sup> Ровинский Е.А. Финансовые правоотношения в период развернутого строительства коммунизма // Вопросы советского финансового и государственного права: учен. зап. ВЮЗИ. М., 1960. Вып. 9. С. 12-14.

<sup>42</sup> Там же. С. 14, 15.

<sup>43</sup> См.: Ашмарина Е.М. Новый взгляд на современную систему финансового права как отрасли российского права // Сб. науч. тр. ВГНА при Минфине Рос-

сии. 2009. № 2 (приводится в сокращенном виде с актуальными изменениями и дополнениями).

<sup>44</sup> Кузнецов Э.В., Сальников В.П. Наука о праве и государстве: учеб. пособие. М., 1999. С. 119.

<sup>45</sup> См., например: Финансовое право: учебник / под ред. М.М. Рассолова. М., 2002. С. 14; Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М., 2003. С. 29; Горбунова О.Н., Селоков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России. М., 2002. С. 14.

<sup>46</sup> Артемова Н.М. Валютное регулирование в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.

<sup>47</sup> Кутафинские чтения 2010: сб. тезисов. М., 2011. (Доклад на междунар. конф. приводится в расширенном виде с актуальными изменениями и дополнениями).

<sup>48</sup> Очевидно, что финансовая система является базисной категорией экономической (в частности, финансовой науки), в связи с чем непосредственно прослеживается связь между двумя отраслями российской науки, а именно права и экономики (в частности, науки финансового права и финансовой науки).

<sup>49</sup> В этом случае можно говорить о наличии звеньев. Например, Пенсионный фонд как фонд денежных средств в материальном смысле и отношения по аккумулярованию, перераспределению и использованию средств этого фонда.

<sup>50</sup> Эти отношения не вписываются в систему звеньев.

<sup>51</sup> Фонд денежных средств в материальном смысле.

<sup>52</sup> Элемент финансовой системы как совокупности общественных отношений.

<sup>53</sup> Институты финансового контроля, финансовой ответственности и финансового учета имеют общепрофессиональное значение, поскольку не могут быть осуществлены процессы аккумуляции, перераспределения и использования отдельно взятого фонда (равно как и всей их совокупности) без установленных нормами права общих правил в отношении контроля за этими процессами, реализации ответственности, в случае выявления нарушений финансовой дисциплины и без установления общих правил учета аккумулярования, перераспределения и использования фондов денежных средств.

<sup>54</sup> Обратим внимание на то, что бюджетное право и институт внебюджетных социальных фондов содержат нормы, регулирующие процедуры финансовой деятельности относительно централизованных фондов денежных средств.

<sup>55</sup> Перечень институтов Особой части финансового права остается открытым, поскольку не представляется возможным составить исчерпывающий перечень децентрализованных фондов денежных средств, как это было указано выше.

Поступила в редакцию 07.03.2011 г.