

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО КАК ИННОВАЦИОННАЯ ТЕХНОЛОГИЯ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ НАУКИ*

© 2011 Е.М. Ашмарина
доктор юридических наук, профессор
E-mail: a.i.ashmarin@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.

Раздел 1. Финансовое и экономическое право Российской Федерации

Официальная доктрина российской правовой науки до настоящего времени не признает экономическое право в качестве самостоятельной отрасли российского права. Вместе с тем этот вопрос представляется актуальным сегодня и может быть поставлен на основании того, что экономическое право известно отдельным наиболее развитым странам. Наша страна, вставшая на путь построения рыночной экономики с целью дальнейшей интеграции в мировой рынок, должна осуществлять рецепцию положительного зарубежного опыта. Указанный вопрос поднимался уже учеными-юристами (профессором Г.К. Дмитриевой¹, например). Однако, думается, что при построении концепции экономического права следует учитывать не только международный опыт. Известно, что правовые системы различных стран отличаются большой спецификой и разнообразием. Так, общеизвестной является основная классификация правовых систем на англосаксонскую (прецедентную) и континентальную (кодифицированную), что изначально предполагает принципиально различный подход к источникам внутреннего права различных государств. В этой связи представляется предпочтительным сделать попытку обосновать концепцию

необходимости введения экономического права в российскую правовую систему, опираясь на существующие положения отечественной экономической и юридической наук. Думается, что утрату позитивного опыта и практических навыков, которые были накоплены десятилетиями в нашей стране нельзя было бы охарактеризовать как конструктивный подход к правовой науке (образно говоря, “строить - это, конечно же, не ломать”).

Нельзя забывать о том, что система права в каждой стране складывается исторически, и ее строение зависит от ряда условий: социально-экономического строя, политических предпосылок, национальных условий и т.д.² При этом, учитывая тот факт, что экономика является базисом, а право и политика надстроечными элементами, можно смело утверждать, что основными факторами, влекущими перераспределение и перегруппировку норм права в государстве, являются именно экономические процессы.

Общеизвестен тот факт, что официальная доктрина отечественной правовой науки основана на рецепции континентальной правовой системы и опирается на аксиому (возможно, это можно назвать фикцией), согласно которой нормы российского права делятся на отрасли в соответствии с критерием совокупности предмета и метода правового регулирования. Поэтому при обосновании концепции о выведении любой отрасли российского права необходимо обосновать характерные индивидуальные признаки соответствующих общественных отношений (предмета правового

* Журнал публикует серию статей, логически сгруппированных в три раздела. В настоящем выпуске представлены первые пять параграфов разд. 1 “Финансовое и экономическое право Российской Федерации”.

регулируемости) и проанализировать приемы и способы (методологию) воздействия на этот предмет³.

Следует обратить внимание на то, что в настоящее время все чаще приходится сталкиваться с мнением отдельных российских ученых о целесообразности отказа от указанной основополагающей доктрины отечественного права. Такая позиция обосновывается тем, что общепринятый подход, будучи догмой, не находит применения в практической жизни и, являясь искусственным, затрудняет правоприменение.

Однако давно был найден известный всем выход, который заключается в выведении комплексных отраслей второго порядка путем рецепции норм базовых отраслей первого порядка в соответствии со спецификой регулируемых общественных отношений.

Представляется, что существующий подход является оптимальным, поскольку:

- во-первых, нет оснований отказываться от общепринятой доктрины, предполагающей наличие системы базовых (первого порядка) отраслей российского права (финансовое, административное, уголовное, гражданское, трудовое и другие отрасли первого порядка), равно как и от соответствующей упорядоченности содержащихся в них норм на основании критерия совокупности предмета и метода правового регулирования (тем более, что иной равнозначный системообразующий критерий до сих пор предложен не был). Думается, что анархия и хаос, которые могут последовать в случае отказа от существующей догмы, не принесут пользы (в результате получится, образно говоря, “братская могила норм”);

- во-вторых, существующий и известный нам способ выведения комплексных отраслей (например, предпринимательское, банковское, таможенное право и др.) является вполне приемлемым, поскольку может удовлетворить потребность в правовом урегулировании любого сектора общественной жизни;

- в-третьих, можно предположить, что инновационный подход, который можно применить к праву, диктует необходимость более оперативного реагирования на актуальные тенденции в жизни общества. Это означает, что следует мобильнее учитывать потребности реальной жизни путем создания значительно более многообразного спектра комплексных правовых образований, что с неизбежностью облегчит правоприменение на практике.

Экстраполяция данных рассуждений в практическую плоскость позволяет сделать вывод о *необходимости* выведения целостного правового поля как для экономических отношений в целом, так и для различных многообразных ее сегментов в частности.

Например, представляется очень полезным на базе сформированной общей систематизации (выведение структуры и системы экономического права как входящих в него отраслевых образований)⁴ определить правовое поле для различных областей (отраслей) российской экономики (видов экономической деятельности). Этот процесс уже происходит, но, как представляется, стихийно. Например, выделилось банковское право (как комплексная отрасль второго порядка), нормы которого регулируют банковскую деятельность. Не умаляя значение банковской деятельности, хочется обратить внимание на тот факт, что в России существует значительно больший перечень направлений экономической деятельности. Это страховая, инвестиционная деятельность, например (что общеизвестно). Кроме того, можно вспомнить, что, согласно статистическим кодам⁵, перечень различных видов деятельности очень широк (например, сельское хозяйство, охота, лесоводство, рыболовство, строительство, транспорт и т.д.). К видам экономической деятельности сегодня следует отнести и социально ориентированные области (здравоохранение, образование).

Переходя от общетеоретических рассуждений к рассмотрению вопроса о целесообразности признания новой комплексной отрасли российского права - *экономического права*, - применим метод аналогии. Так, мне как профессору в области финансового права, удобно рассуждать, приняв за отправную точку общие положения финансово-правовой науки.

Представляется, что целесообразность выведения экономического права в качестве самостоятельной отрасли российского права (в узком смысле) можно обосновать, используя метод обращения к другим наукам, в частности, к науке финансового права.

1. Соотношение предмета финансового и экономического права

Итак, с целью обоснования необходимости поиска новой системообразующей конструкции, призванной обеспечить целостное правовое поле,

нормы которого могли бы комплексно урегулировать экономические отношения, выступающие как базовой категорией экономической науки, так и основой жизнедеятельности любого государства, обратимся к предмету финансового права (как отправного начала). Справедливыми представляются следующие рассуждения.

1. Динамика современных экономических (базисных) отношений вызывает изменения в финансовых отношениях, поскольку финансовые отношения, будучи частью первых, являются отношениями более высокого порядка (особыми экономическими отношениями). Воздействие объективных экономических процессов на финансовые отношения происходит в результате прямой связи системы “экономика → финансы”.

Одновременно финансовые отношения оказывают непосредственное влияние на развитие экономики страны в результате проведения государством той или иной финансовой политики, воплощенной в закон. Так проявляется обратная связь системы “экономика ← финансы”.

Поскольку в ходе экономической деятельности могут возникнуть не только финансовые, но и прочие экономические отношения (как экономическая категория), их должны опосредовать, соответственно, экономико-правовые отношения (как правовая категория).

2. В настоящее время в Российской Федерации как следствие активизации экономических процессов наблюдается устойчивая тенденция к расширению объема финансово-экономических отношений, которые выражаются в законодательном установлении государством регулирующих начал, основанных на анализе информационных потоков, в многообразных сферах экономической деятельности страны.

Расширение объема современных экономических отношений и их многообразие приводят к необходимости систематизации норм права, призванных регулировать эти отношения, поиску критериев этой систематизации с целью целостного правового урегулирования указанных отношений.

3. Финансы, будучи экономической категорией, должны рассматриваться в единстве содержания и формы. По содержанию финансы представляют собой финансовые отношения по аккумуляции, перераспределению и использованию совокупного фонда денежных средств стра-

ны. По форме финансы - это совокупный фонд денежных средств, по поводу которого возникают финансовые отношения.

Поскольку категория “финансовая система” производна от категории “финансы”, а последняя может быть рассмотрена лишь в единстве формы и содержания, финансовая система, аналогично, представляет собой не только совокупность фондов денежных средств, но и совокупность финансовых (властно-публичных) отношений по аккумуляции, перераспределению и использованию фондов денежных средств (финансовых активов). Эти отношения, как известно, являются предметом финансового права.

Учитывая динамичность объективных экономических процессов (первичных по отношению к финансовым), можно утверждать, что наблюдается динамика и в содержании категории “финансовая система”. Другими словами, изменение экономической ситуации порождает обновление структуры системы фондов денежных средств (финансовых активов), подлежащих (непосредственно и опосредованно) аккумуляции, перераспределению и использованию, что приводит к расширению предмета финансового права.

Вместе с тем очевидно, что экономическая система (введем этот термин условно) изначально предполагает более широкий спектр входящих элементов, поскольку в нее входят не только финансовые, но и нефинансовые активы. Таким образом, экономические отношения, опосредуют перераспределительные процессы в отношении как финансовых, так и нефинансовых активов, реализуя как публичные, так и частные интересы субъектов экономической деятельности.

4. Финансовая деятельность является категорией, обуславливающей связь финансовых отношений и финансов как фонда денежных средств, поскольку именно в процессе финансовой деятельности реализуются финансовые отношения по созданию, перераспределению и использованию фондов, входящих в совокупный фонд страны (финансовые отношения → финансовая деятельность → фонды денежных средств). Изменения, происходящие в финансовых отношениях, влекут соответствующие преобразования в задачах, функциях, методах финансовой деятельности государства и сфере ее осуществления. В настоящее время можно говорить о том, что объем финансовой деятельности в РФ

становится шире под влиянием изменений, происшедших в экономической и политической ситуации в стране. Вместе с тем в процессе финансовой деятельности речь не идет:

- о публичной и частной деятельности по перераспределению нефинансовых ресурсов;

- о частной деятельности по перераспределению фондов денежных средств упоминается лишь фрагментарно.

Соответственно, можно предположить, что *всеобъемлющий комплекс перераспределительной деятельности (в отношении всех активов - финансовых и нефинансовых - как на макро-, так и на микроуровне) осуществляется путем реализации экономических (в том числе финансово-экономических) отношений, соответственно, как публичными, так и частными субъектами, т.е. в процессе экономической деятельности.*

5. Исходя из положений теории права о том, что система права не является застывшей конструкцией, а находится в постоянном диалектическом движении (динамика экономических процессов, происходящих в России в конце XX столетия вызвала объективные преобразования в структуре российского права), автор считает, что необходимо уточнить и структуру системы финансового права, дополнив ее. В качестве критерия принадлежности норм финансового права к Общей и Особенной частям предлагается применить признак, согласно которому финансовые отношения, представляющие собой финансовую систему, относятся к основным и вспомогательным (опосредующим процессы аккумуляции, распределения и использования фондов денежных средств).

Первая группа финансовых отношений представляет собой отношения, непосредственно связанные с образованием, перераспределением и использованием отдельных денежных фондов государства, следовательно, отраслевые образования финансового права, регулирующие такие отношения, должны соотноситься с Особенной частью финансового права (например, бюджетное и налоговое право).

Вторая группа финансовых отношений представляет собой отношения, опосредованно связанные с образованием, перераспределением и использованием денежных фондов государства. Поскольку именно эти отношения приводят в движение финансовую систему (в материальном

смысле), они, следовательно, имеют общеправовое значение. В данной связи наличие финансово-экономических отношений этой группы свидетельствует о необходимости соотнесения таких общеправовых финансово-правовых образований с Общей частью финансового права (например, денежное обращение, финансовый контроль, финансовая ответственность, финансовый учет).

Вместе с тем мы видим, что финансово-правовые институты призваны регулировать только отношения, связанные с финансовой деятельностью.

Следовательно, отношения, не связанные с указанными процессами (*прочие экономические отношения*) не регулируются нормами финансового права и не находят системного отражения в прочих отраслях российского права, в результате чего нарушается целостность правового поля, в рамках которого осуществляется экономическая деятельность в полном объеме.

Вышеизложенные рассуждения приводят нас к следующим умозаключениям.

Во-первых, предмет финансового права, даже при условии того, что он стремится к расширению (за счет постоянного образования новых децентрализованных фондов денежных средств, что имеет следствием возникновение общественных отношений по их аккумуляции, распределению и использованию), все же ограничен именно вследствие того, что отношения, являющиеся предметом финансового права носят денежный характер (аккумуляция, распределение и использование фондов денежных средств). Другими словами, речь идет о правовом регулировании нормами финансового права финансовых активов как публичного (непосредственно), так и частного (опосредованно) субъектов экономической деятельности.

Следует обратить внимание на то, что сегодня отдельные ученые (в области финансового права) делают попытку ставить вопрос о правовом регулировании нормами финансового права отношений, связанных с нефинансовыми активами, однако это представляется неверным. И дело не только и не столько в грамматическом и логическом толковании словосочетаний “финансовое право” и “финансовые активы” (следовательно, “не финансовые активы” → “не финансовое право”). Дело в том, что такой подход про-

тиворечит доктринальным базовым положениям науки финансового права.

Во-вторых, финансовое право, будучи публичной отраслью российского права, императивно регулирует посредством своих норм только властные перераспределительные денежные отношения, которые касаются преимущественно публичных централизованных фондов денежных средств. Перераспределительные процессы в отношении частных фондов денежных средств регулируются нормами финансового права незначительно, опосредованно и фрагментарно.

Следует заметить, что в среде финансово-правовой научной общественности иногда поднимается вопрос о введении в предмет финансового права всего спектра отношений в области частных финансов. Однако и это также не соответствует базовым положениям науки финансового права, которое, будучи отраслью российского права первого порядка, имеет императивный (власти и подчинения) метод правового регулирования. Очевидно, что частные фонды денежных средств (например, организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность, или физических лиц) подлежат аккумуляции, перераспределению и использованию в основном диспозитивным образом (вне зависимости от воли властного субъекта - государства в лице его органов). Лишь изредка мы наблюдаем случаи наличия императивного метода (власти и подчинения) при правовом регулировании частных финансов (например, требование учета выручки и, соответственно, доходов организации с использованием метода начисления)⁶.

Такие рассуждения приводят нас к выводу об ограниченности правового поля, когда речь идет об экономических отношениях в целом и отдельных сегментах этих отношений. Налицо отсутствие целостности правового регулирования, например, отношений в сфере бухгалтерского учета.

Все это подтверждает целесообразность и необходимость 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.

Итак, какие же выводы можно сделать, рассмотрев (в общем виде) предмет финансового и экономического права (соответствующие общественные отношения)?

Во-первых, экономические и финансовые отношения (как предмет отрасли российского права) не тождественны. Так, известно, что финансовые отношения:

- призваны реализовывать публичный интерес властного субъекта (в частности, Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований);

- возникают в процессе становления государственности, т.е. не на самых ранних исторических этапах развития общества, но когда появляется публичный интерес, который подлежит защите средствами принуждения, имеющимися в распоряжении властного субъекта;

- опосредуют перераспределительные процессы только в отношении денежных фондов (финансовых активов);

- являются частью экономических отношений (финансовые и экономические отношения соотносятся как часть и целое).

В свою очередь, экономические отношения:

- объективны и, будучи зависимы от закона спроса и предложения, опосредуют не только публичные, но во многом и частные интересы;

- возникают стихийно на самых ранних исторических этапах человеческой жизнедеятельности до возникновения государственности (товарообменные отношения);

- опосредуют перераспределительные процессы всех материальных ресурсов в государстве (образно говоря, как финансовых, так и нефинансовых активов).

Следовательно, проводя аналогию (но не тождество) с финансовым правом, можно попытаться сделать окончательный вывод о том, что: если предметом финансового права являются финансовые отношения, реализуемые властным субъектом в процессе его финансовой деятельности (по аккумуляции, распределению и использованию фондов денежных средств), то предмет экономического права - это экономические отношения, реализуемые как публичными, так и частными субъектами экономической деятельности в процессе перераспределения финансовых и нефинансовых активов (т. е. всех материальных ресурсов страны).

* * *

Таким образом:

- во-первых, целостный комплекс экономических отношений шире, чем предмет финансового права (ограниченный финансовыми

отношениями, возникающими по поводу аккумуляции, распределения и использования только финансовых активов);

- во-вторых, в широком смысле предмет экономического права можно охарактеризовать как экономические отношения, реализуемые как публичными, так и частными субъектами экономической деятельности в процессе перераспределения финансовых и нефинансовых активов (т.е. материальных ресурсов страны).

Рассмотрим далее более подробно финансовое право, а также отдельные аспекты содержания основных категорий науки финансового права, таких, как “финансы”, “финансовая деятельность”, “финансовая система”, с целью:

- выявления некоторого обновления отдельных их признаков;

- обнаружения ограниченности объема их содержания в сопоставлении с требованиями экономических отношений в целом.

2. Признание финансового права самостоятельной отраслью российского права как инновационная технология в юридической науке

Традиционно представленная система российского права регламентирует внутренние экономические отношения в основном нормами такой общепризнанной отрасли права, как финансовое право, которое регулирует отношения, связанные с аккумуляцией, перераспределением и использованием денежных фондов, складывающихся в совокупности в финансовую систему страны. Думается, что такой подход, который заключается в обособлении и систематизации правовых установлений в соответствии с финансовой системой, может быть экстраполирован на финансы любого государства вне зависимости от специфики и перечня входящих в финансовую систему отдельных ее элементов (совокупностей фондов денежных средств)⁷.

Следует вспомнить о том, что в правовой доктрине России финансовое право было выделено в самостоятельную отрасль российского права недавно (начало 90-х гг. XX в.), хотя как учебная дисциплина оно преподавалось в высших учебных заведениях еще до революции 1917 г. (отметим, что в то время экономика России могла характеризоваться как рыночная). В дальней-

шем в период администрированной экономики официальная правовая доктрина Советского Союза не признавала наличия финансового права как отрасли, хотя ученые-юристы делали попытки указать на яркую специфику отношений, связанных с экономикой страны⁸. Однако до тех пор, пока в России не начали возрождаться рыночные отношения, эти попытки оставались на уровне научных изысканий.

Так, известно, что до 90-х гг. прошлого столетия (в период социалистического строя) финансовое право не обособлялось в самостоятельную отрасль. Однако уже в тот период велась дискуссия относительно необходимости обособления и поиска места финансового права как самостоятельной отрасли в системе советского права⁹. Например, профессор Р.О. Халфина еще в начале 60-х гг. XX в. пришла к выводу, что финансовое право является самостоятельной отраслью права¹⁰, хотя она и ряд других ученых (М.А. Пискотин¹¹, С.Д. Цыпкин¹²) полагали, что финансовое право выделено из государственного и административного права. Однако после выхода монографии профессора Е.А. Ровинского “Основные вопросы теории советского финансового права”¹³ вопрос о самостоятельности финансового права больше не стоял в юридической литературе. Профессор А.И. Худяков, рассматривая категории “финансовая деятельность” и “управление финансами”, доказал, что критерием разграничения финансового и административного права служит характер общественных отношений, т.е. предмет правового регулирования, а поскольку в ходе финансовой деятельности государства с точки зрения экономических критериев могут возникнуть только финансовые отношения (как экономическая категория), их должны опосредовать лишь финансово-правовые отношения (как правовая категория)¹⁴.

С начала 90-х гг. прошлого столетия ввиду начала и системного развития перестроенных экономических процессов, повлекших необходимость нормативного урегулирования вновь возникающих отношений в области налогообложения, банковской деятельности, денежного обращения, валютного регулирования и др., обособление финансового права как отрасли российского права стало общепризнанным явлением¹⁵. В этой связи современная система права в России включает следующие основные отрасли права: конституционное (государственное), администра-

тивное, финансовое, земельное, гражданское, семейное, трудовое, уголовное, гражданское процессуальное и уголовно-процессуальное право¹⁶

Современные ученые в области финансового права единогласно поддерживают позицию о наличии финансового права как отрасли в системе российского права¹⁷.

Таким образом, даже беглый исторический обзор позволяет сделать вывод о том, что необходимость в наличии организованной в стройную систему совокупности норм, регулирующих финансово-экономические отношения, связана, прежде всего, с наличием этих отношений в стране, а равно с необходимостью их регулирования не административными, а рыночными способами¹⁸.

Отметим попутно, что если административное регулирование финансово-экономических отношений возможно в отдельно взятой стране (как это было в СССР), то это неприемлемо на международном уровне.

Таким образом, 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 этого периода времени в направлении построения рыночных экономических отношений. Одновременно, учитывая в целом консервативный подход юридической науки к доктринальным нововведениям¹⁹, сам факт окончательного признания финансового права самостоятельной отраслью российского права можно расценивать как инновационный теоретический прорыв в юридической науке.

Итак, финансовое право (а именно совокупность его норм) в масштабах отдельно взятой страны, условно говоря, представляет собой специфический инструмент, который используется публичным субъектом (например, государством, которое наделено суверенной властью) с целью упорядочения в нужном для него направлении объективных экономических процессов. Очевидно, что объективность экономических процессов (отсутствие их зависимости от воли публичного субъекта) порождает их стихийность и непредсказуемость, следствием чего и являются циклические экономические кризисы, которые в идеале должны предотвращаться или нивелироваться с помощью мер, к которым, в частности, относится принятие властным субъектом норм финансового права²⁰.

* * *

Думается, что сегодня следует сделать попытку движения вперед, принимая за основу мнение профессора А.И. Худякова о характере общественных отношений (как предмете правового регулирования). Так, поскольку в ходе экономической деятельности могут возникнуть не только финансовые, но и собственно экономические отношения (как экономическая категория), их должны опосредовать, соответственно, экономико-правовые отношения (как правовая категория).

Таким образом, выведение в системе российского права в качестве самостоятельной отрасли второго порядка (комплексной) экономического права может стать равнозначным по значимости явлением (по аналогии с финансовым правом в конце 1990-х гг.), представляя собой инновационный подход к системе современного российского права (инновационную технологию).

3. Современная финансовая система Российской Федерации²¹

Известно, что категория “финансы” традиционно рассматривается с двух позиций, а именно, с одной стороны (в материальном смысле), как совокупность фондов (централизованных и децентрализованных), а с другой стороны, как совокупность общественных отношений по образованию, распределению и использованию централизованных фондов²². Учитывая тот факт, что всякая совокупность складывается в систему, можно сделать вывод о том, что финансы следует рассматривать как систему²³, имеющую определенную структуру²⁴ расположения соответствующих элементов в двух взаимообусловленных направлениях:

- совокупность фондов в материальном смысле;
- совокупность общественных отношений, связанных с их образованием, распределением и использованием.

В финансово-правовой литературе просматривается различный подход к толкованию финансовой системы государства²⁵. В современной литературе просматривается как первая точка зрения²⁶, так и вторая²⁷.

Следовательно, несомненно следующее. С одной стороны, финансы как совокупный фонд денежных средств в материальном смысле яв-

ляются системой взаимосвязанных элементов, таких как различные целевые фонды, с другой стороны, финансы - это система экономических отношений, которая также состоит из соответствующих элементов.

С учетом современных реалий можно все денежные фонды, представляющие собой элементы финансовой системы в материальном смысле, дифференцировать по трем группам (звеньям) следующим образом:

- 1) государственные и муниципальные централизованные фонды;
- 2) государственные и муниципальные децентрализованные фонды;
- 3) частные децентрализованные фонды.

К государственным и муниципальным централизованным фондам относятся такие элементы, как, например, федеральный бюджет; бюджеты субъектов РФ; бюджеты муниципальных образований; бюджеты внебюджетных централизованных фондов (Пенсионный фонд РФ, Фонд медицинского страхования, Фонд социального страхования).

К государственным и муниципальным децентрализованным фондам следует относить такие средства в денежном исчислении, например, как: средства, аккумулируемые, перераспределяемые и используемые в результате проведения обязательного страхования; активы государственных и муниципальных предприятий, которыми последние наделены на правах хозяйственного ведения и оперативного управления, и другие фонды.

К частным децентрализованным фондам можно относить, например, такие фонды денежных средств, как денежные средства, остающиеся в собственности населения (физических лиц), после реализации налоговых обязательств; средства коммерческих организаций любой организационно-правовой формы, осуществляющих любые виды деятельности (включая банковское кредитование) и др.

Думается, что приведенные перечни можно дополнить, однако, как нам представляется, целью настоящего исследования является принципиальный подход к необходимости дифференциации совокупного фонда денежных средств по указанным трем направлениям. Другими словами, рассмотрение финансовой системы как совокупности денежных фондов (в материальном смысле) с учетом означенной систематизации, на наш взгляд, отвечает современным реалиям.

Далее следует обратиться к рассмотрению финансовой системы, как к совокупности общественных отношений, представленных в определенной структуре.

Учитывая, что в отечественной науке такие ученые, как Е.А. Ровинский, В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкин, считали, что финансы - это система организуемых государством экономических отношений, в процессе которых происходит образование и использование централизованных и децентрализованных денежных фондов²⁸, нам представляется, что следует сделать попытку конкретизировать систему упомянутых экономических отношений, также разбив их на группы. Например, Э.А. Вознесенский считал, что все денежные отношения, образующие систему финансов, можно разделить на две группы: во-первых, это отношения, связанные с формированием централизованных и децентрализованных денежных фондов; во-вторых, это отношения, возникающие при использовании таких фондов²⁹.

Представляется, что в настоящее время следует говорить о значительно более сложном механизме элементного состава, составляющем в совокупности финансовую систему, понимаемую как систему финансово-экономических отношений.

Учитывая тот факт, что финансово-экономические отношения складываются по поводу материальных фондов денежных средств, думаем, что критерий классификации должен быть аналогичен рассмотренному, однако спектр возникающих при этом отношений шире, чем непосредственное образование, распределение и использование того или иного фонда. Рассмотрим более подробно.

Итак, исходя из вышесказанного, можно предположить, что отношения можно разбить на две большие группы.

В первую группу входят финансово-экономические отношения, непосредственно связанные с образованием, распределением и использованием фондов денежных средств. Отсюда, к первой и основной группе общественных отношений относятся:

- во-первых, отношения по образованию, перераспределению и использованию государственных и муниципальных денежных средств в процессе:

- 1) образования, распределения и использования бюджетов всех уровней в РФ;

2) образования, распределения и использования бюджетов внебюджетных централизованных фондов; и т.д.

Очевидно, что все рассмотренные группы отношений можно классифицировать дополнительно по трем основным направлениям: отношения по образованию, перераспределению и использованию любых вышеназванных фондов денежных средств;

- во-вторых, группа отношений, возникающих по поводу образования, перераспределения и использования децентрализованных государственных и муниципальных фондов. Эти отношения имеют принципиальные отличия ввиду того, что императив государства становится ограничен. Оно (государство посредством своих органов) может лишь оказывать влияние на процесс аккумулирования, перераспределения и использования в нужном ему направлении посредством тех или иных рычагов (например, финансовый контроль за законностью и целесообразностью использования средств);

- в-третьих, отношения, возникающие в связи с образованием, распределением и использованием частных децентрализованных денежных фондов, которые носят еще менее непосредственный и императивный характер. Эти отношения могут заключаться в применении тех или иных рычагов, стимулирующих образование, распределение и использование фондов денежных средств с учетом интересов государства и в контроле за соблюдением финансовой дисциплины всеми субъектами экономической деятельности.

Вместе с тем, как уже было сказано выше, спектр общественных отношений, составляющих финансовую систему шире, чем образование, распределение и использование (или содействие этому процессу) относительно того или иного фонда, рассмотренного в материальном смысле. Поэтому во вторую группу, как представляется, следует включить отношения, сопутствующие образованию, распределению и использованию фондов денежных средств.

Так, известно, что функционирование финансовой системы в материальном смысле обеспечивается движением наличных денег и безналичными расчетами (т.е. денежным обращением). При этом реализуется такая функция денег, как средство обращения. В данной связи следует иметь в виду, что отношения, складывающиеся в сфере денежного обращения, включая эмиссию, также являются элементом финансовой системы.

Очевидна также и роль отношений, складывающихся в сфере валютного регулирования (установления валютных ограничений и контроля за их соблюдением), которое непосредственно влияет на характер денежного обращения в стране, на уровень денежной массы на рублевом рынке³⁰. Следовательно, отношения, складывающиеся в процессе валютного регулирования, также следует причислить к элементам финансовой системы.

Необходимо особо остановиться на общественных отношениях, складывающихся в сфере налоговой деятельности государства. Налоги не являются непосредственным фондом денежных средств государства и муниципальных образований, однако именно налоговые платежи, будучи закреплены за тем или иным уровнем бюджетной системы, формируют доходы бюджетов в процессе бюджетной деятельности. Пополнение доходов бюджетной системы - основная цель налоговой деятельности. В этой связи, как нам представляется, общественные отношения в сфере налогообложения, несомненно, являются элементом финансовой системы, рассматриваемой как совокупность финансово-экономических отношений.

К данной же группе отношений следует отнести отношения по установлению и ведению тех или иных учетных систем в государстве. Это необходимо ввиду того, что только путем систематизированного и единообразного учета денежной массы в национальной валюте можно избежать искажения информации и достичь достоверности и четкости в процессе образования, распределения и использования любого фонда денежных средств.

Такой нам представляется финансовая система как категория, по форме представляющая собой совокупность элементов в виде централизованных и децентрализованных денежных фондов, а по содержанию, представляющая собой совокупность элементов в виде разнообразных финансово-экономических отношений, которые можно разделить на две группы: отношения, связанные непосредственно с образованием, распределением и использованием фондов денежных средств, и другие сопутствующие им финансово-экономические отношения.

Кроме того, как уже было сказано, в науке финансового права существует точка зрения, согласно которой финансовую систему следует рас-

смагивать как совокупность органов, наделяемых государством общей или специальной компетенцией для осуществления отдельных направлений финансовой деятельности.

Такая точка зрения представляется обоснованной, поскольку государство не может осуществлять финансовую деятельность непосредственно, институциональный механизм, несомненно, должен быть рассмотрен, систематизирован и представлен как финансовая система государства. В этой связи следует иметь в виду, что финансовая система - это также совокупность органов, принимающих участие в финансовой деятельности государства, связанной с эмиссией, образованием, накоплением, распределением и использованием денежных средств. В данной деятельности участвуют органы и агенты государства, что вытекает из Конституции РФ.

Таким образом, были представлены три возможных подхода к рассмотрению содержания категории "финансовая система".

Как представляется, их следовало бы упорядочить следующим образом.

Поскольку несомненна связь категории "финансы" и "финансовая система" (вторая вытекает из первой, детализируя ее), то комплексный подход к рассмотрению обеих категорий должен быть единообразен. Поэтому, так же как финансы представляют собой, с одной стороны, денежный фонд, а с другой стороны, общественные отношения по образованию, распределению и использованию этого материального фонда, так и финансовая система, с одной стороны представляет собой совокупность целевых фондов, а с другой - комплекс общественных отношений, связанных как с образованием, распределением и использованием этих фондов, так и сопутствующих этому процессу.

Таким образом, как категория финансовая система - это сложный комплекс систем, или "система систем", которую следует рассматривать обязательно в двуединстве, т.е. с точки зрения формы и с точки зрения содержания.

Вместе с тем, как было отмечено, финансовая деятельность государства невозможна без институционального механизма. Поэтому, как нам представляется, логически было бы верным обязательно рассматривать финансовую систему и как совокупность соответствующих компетентных органов, однако признать эту классификацию не основной, а факультативной.

В качестве факультативных классификаций финансовой системы можно предположить также и, например, систему методов, с помощью которых осуществляется финансовая деятельность, систему функций финансовой деятельности и др., однако этот вопрос представляется достаточно дискуссионным.

* * *

Исходя из изложенного выше, можно сделать следующие выводы:

- во-первых, финансовая система в материальном смысле - это фонды денежных средств, т.е. финансовые активы, управляемые публичным субъектом с той или иной степенью императивности (централизованные - непосредственно; децентрализованные - опосредованно). При этом все финансовые отношения опосредуют, соответственно, процесс перераспределения именно финансовых активов государства с учетом публичного интереса властного субъекта (государства, муниципальных образований);

- во-вторых, экономическая система (введем этот термин условно) изначально предполагает более широкий спектр входящих элементов, поскольку в нее входят не только финансовые, но и нефинансовые активы.

Таким образом, экономические отношения опосредуют перераспределительные процессы в отношении как финансовых, так и нефинансовых активов, реализуя как публичные, так и частные интересы субъектов экономической деятельности.

4. Финансовая деятельность современного государства³¹

"Финансовая деятельность государства" является базисной категорией финансовой науки, производной от экономической категории "финансы"³².

Обособленные той или иной целью, фонды денежных средств (в материальном смысле являющиеся частью совокупного фонда - совокупного общественного продукта) аккумулируются, распределяются и используются в процессе реализации общественных отношений по их аккумуляции, перераспределению и использованию или, другими словами, в процессе осуществления финансовой деятельности.

Учитывая диалектический процесс развития любых научных категорий, финансовая деятель-

ность государства трактовалась различно в зависимости от исторических особенностей того или иного периода³³.

Профессор Е.А. Ровинский на примере социалистического государства указывал, что финансовая деятельность государства обусловлена экономическими законами, присущими социализму³⁴. Отсюда можно сделать объективный вывод о том, что финансовая деятельность государства напрямую зависит от формы государства (в частности, от установленной в нем формы правления и от политического режима), которая непосредственно влияет на базисные экономические отношения.

К настоящему моменту сложилось устойчивое мнение по поводу того, что является содержанием финансовой деятельности государства. Однако уже сегодня некоторые ученые (профессор И.И. Веремеенко в ходе научных выступлений) указывают на то, что пришло время скорректировать содержание рассматриваемой категории в соответствии с новыми реалиями РФ (переход к рыночной экономике).

По мнению профессора Н.И. Химичевой, финансовая деятельность государства - это осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, обеспечения обороноспособности и безопасности страны, а также использования финансовых ресурсов для деятельности государственных органов³⁵. Профессор О.Н. Горбунова, определяя финансовую деятельность, подчеркивает необходимость дифференциации фондов денежных средств на централизованные и децентрализованные³⁶.

Содержание финансовой деятельности государства и муниципальных образований в отношении децентрализованных фондов коренным образом отличается от содержания финансовой деятельности государства и муниципальных образований в отношении централизованных фондов. В отношении децентрализованных фондов государство может лишь осуществлять влияние в нужном ему направлении на их образование, перераспределение и использование.

Продолжая рассматривать точки зрения современных ученых на содержание категории "финансовая деятельность государства", следует отметить, что профессора Е.Ю. Грачева и

Г.П. Толстопятенко справедливо конкретизируют понятие рассматриваемой категории, выделяя институциональный аспект. По их мнению, финансовая деятельность государства и органов местного самоуправления - это организационная деятельность уполномоченных органов по образованию, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивающих бесперебойное функционирование государства и муниципальных образований на каждом данном этапе общественного развития³⁷.

Это представляется нам верным, поскольку государство, как особый субъект³⁸, может осуществлять внутренние и внешние функции только через систему органов, наделенных компетенцией, поскольку оно представляет собой особую организацию власти, которая осуществляет управление обществом. Государство - это особая суверенная территориальная организация политической власти, обладающая специальным аппаратом и регулирующая отношения, складывающиеся в обществе, с помощью общеобязательных правил поведения.

Соглашаясь в целом с вышеизложенными мнениями ученых-финансистов, представляется, однако, что следует несколько расширить толкование содержания финансовой деятельности государства в РФ в настоящее время, выделив два ее направления, а именно:

- финансовая деятельность - это организационная деятельность компетентных органов государства и муниципальных образований по образованию, распределению и использованию централизованных денежных фондов, непосредственно обеспечивающих бесперебойное функционирование государства и муниципальных образований на том или ином этапе исторического развития;

- финансовая деятельность - это организационная деятельность компетентных органов государства и муниципальных образований по созданию оптимальных условий, побуждающих в нужном для государства направлении к образованию, распределению и использованию децентрализованных денежных фондов (с учетом дополнительного различия децентрализованных фондов по признаку наличия права собственности на них), способствующих обеспечению бесперебойного функционирования государства и муниципальных образований на том или ином этапе исторического развития.

Итак, финансовую деятельность следует охарактеризовать как организационную деятельность компетентных органов государства и муниципальных образований по образованию, распределению и использованию централизованных денежных фондов, а также по созданию оптимальных условий, побуждающих в нужном для государства направлении к образованию, распределению и использованию децентрализованных денежных фондов с целью обеспечения бесперебойного функционирования государства и муниципальных образований на том или ином этапе исторического развития.

Особое внимание следует обратить на то, что финансовая деятельность, которая представляет собой непрерывный процесс, может и должна осуществляться на государственном уровне только на основании надлежащей и постоянной информированности о ее результативности, эффективности и целесообразности, которая зависит от систем учета первичных и обобщающих данных, принятых в стране, причем сама финансовая деятельность, в свою очередь, является источником информации для других направлений деятельности государства. Инструментом же для постоянного наличия информации в РФ служат, прежде всего, данные, получаемые в результате ведения бухгалтерского, налогового, бюджетного, статистического учета всеми субъектами экономической деятельности (как бюджетополучателями, так и налогоплательщиками).

Таким образом, в настоящее время можно говорить о том, что содержание категории «финансовая деятельность» в РФ становится шире под влиянием изменений, происшедших в экономической и политической ситуации в стране. Другими словами, необходимо учесть как обособленное направление деятельности государственных и муниципальных образований в отношении собственных децентрализованных и частных фондов денежных средств. С учетом этого требуется более комплексный подход к научному определению категории «финансовая деятельность» и, соответственно, к задачам и функциям финансовой деятельности, которые отражают основные ее направления.

Следует иметь в виду, что в процессе осуществления финансовой деятельности данные, получаемые о состоянии доходов (их своевременном аккумулировании и перераспределении) и расходов (их надлежащем использовании), обоб-

щенные с помощью специальных инструментов, которыми являются учетные системы, могут быть представлены как носители информации, без которых реализация финансовой деятельности невозможна как на микро-, так и на макроуровне.

* * *

Итак, можно сделать следующие выводы:

- во-первых, финансовая деятельность является инструментом, посредством которого реализуются общественные финансовые отношения (как основные, так и сопутствующие), что приводит к образованию фондов денежных средств (централизованных и децентрализованных). Условно это можно изложить следующим образом:

Финансовые общественные отношения
→ Финансовая деятельность → Фонды денежных средств;

- во-вторых, в процессе финансовой деятельности не перераспределяются материальные ресурсы, имеющие нефинансовый характер;

- в-третьих, финансовая деятельность осуществляется властным субъектом в отношении прочих субъектов.

Следовательно, в процессе финансовой деятельности речь не идет:

- о публичной и частной деятельности по перераспределению нефинансовых ресурсов;

- о частной деятельности по перераспределению фондов денежных средств упоминается лишь фрагментарно.

Соответственно, можно предположить, что весь комплекс перераспределительной деятельности (в отношении всех активов - финансовых и нефинансовых - как на макро-, так и на микроуровне) осуществляется путем реализации экономических (финансово-экономических) отношений, соответственно, публичными и частными субъектами, т.е. в процессе экономической деятельности.

5. Финансовое право, как инструмент системного регулирования экономических процессов³⁹

Как известно, государство - это сложнейшая социальная система, находящаяся в постоянном развитии и изменении. Всякая система (биологическая, социальная, политическая) стремится к саморегулированию, имея конечной целью дос-

тижение определенного равновесия. С точки зрения науки (в кибернетическом понимании) саморегулируемыми называются системы, способные самоусовершенствоваться и адаптироваться к условиям изменяющейся среды⁴⁰.

Кибернетическое понятие системы и управления применительно к праву впервые использовал Д.А. Керимов⁴¹. Впервые в отечественной науке финансового права системный подход применительно к финансам и праву государства предложила и обосновала профессор О.Н. Горбунова. Концептуальной основой ее докторской диссертации «Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку» является доказанное ею положение, что именно финансы - основные носители информации в механизме государственного управления. Посредством финансов осуществляются прямые и обратные связи в экономических, социальных и политических системах⁴², поскольку финансы - это органический элемент системы государственного управления, это информационные носители и, главное, инструмент системного саморегулирования государства и общества в целом⁴³.

Профессор О.Н. Горбунова доказала в своих научных трудах, что, поскольку финансовое право по своей природе является публичным правом (государствоведческим), то именно с помощью финансового законодательства государство реально может осуществлять управление.

Представляется, что выводы, сделанные О.Н. Горбуновой относительно финансов и финансового права, можно экстраполировать на элементы системы финансов государства и на подотрасли финансового права⁴⁴. Основываясь на этих выводах, следует далее руководствоваться тем, что для осуществления научного управления теоретически необходимо исходить из того, что каждая система состоит из множества подсистем, являющихся ее элементами. К примеру, финансы составляют целостную систему, включающую такие взаимосвязанные звенья, как: бюджетная система государства, внебюджетные децентрализованные целевые фонды, государственный кредит, предназначенный в основном для погашения бюджетного дефицита, финансы предприятий как ресурсный фонд и др.

Имея в виду относительность любого явления в зависимости от такого критерия, как точка отсчета, можно утверждать, что любая система

одновременно является элементом структуры вышестоящей системы и достаточно самостоятельной управляемой системой. Так, бюджетная система, будучи элементом финансовой системы, в свою очередь является самостоятельной системой, состоящей из таких звеньев, как федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, местные бюджеты, внебюджетные централизованные фонды. Структура любого бюджета, в свою очередь, включает такие элементы, как доходы и расходы на всех уровнях бюджетной системы. Далее, если следовать от общего к частному, можно утверждать, что доходы государства состоят из таких подсистем (или элементов), как налоговые доходы и неналоговые доходы.

Все системы и их элементы можно разделить на управляющие и управляемые. Очевидно, что двойственность ролей любых систем связана с их иерархичностью в зависимости от того, какая точка отсчета применяется как критерий. Управляющая система - это субъект управления, а управляемая - объект управления. Можно сделать вывод о том, что всякая система, следовательно, одновременно является и субъектом и объектом управления в зависимости от места расположения в общей структуре⁴⁵. Например, для того чтобы осуществлять совершенствование системы налоговых платежей как единой совокупности с целью увеличения дохода бюджетной системы государства, следует рассмотреть, каким образом могут и должны вноситься изменения в эту систему и, что самое главное, каким образом система может отреагировать на внешние изменения.

Субъектом управления в предложенном случае является государство (как система первого уровня), в лице своих компетентных органов, принимающих налоговое законодательство. В качестве объекта управления в конечном счете предполагается экономическая деятельность, результативность которой напрямую зависит, к примеру, от налогового давления. В свою очередь именно экономика страны является базой для жизнедеятельности и процветания самого же государства. Другими словами, государство оказывает управляющее воздействие на собственный экономический потенциал с помощью налогового механизма путем установления и введения норм налогового права.

Известно, что среди множества внешних воздействий, испытываемых каким-либо процес-

сом, одно имеет особое и принципиальное значение с точки зрения возможности управления данным процессом - это отраженное влияние на процесс его собственного действия⁴⁶, другими словами, то, каким образом финансовая система страны отреагирует на те или иные нормы финансового права.

Итак, образуется комплексная комбинация, при которой источник (норма закона) влияет на среду (хозяйственная деятельность), после чего сам источник подвергается не просто влиянию среды как таковой, но среды, подвергнутой им самим определенному изменению. «Связь, которая обслуживает процесс принятия решений и обеспечивает передачу последних на управляемый объект, называют *прямой связью*. Но для управления ее недостаточно, ибо оно предполагает также наличие *обратной связи* - информации о последствиях управляющих воздействий, потребность в которой обусловлена зависимостью новых решений от результатов предыдущих»⁴⁷.

Таким образом, именно воздействие процесса на самого себя можно назвать отраженным или обратным воздействием на самого себя, или обратной связью.

Из теории управления известно, что осуществлять обратную связь - значит наблюдать результаты деятельности и в зависимости от этого принимать решения. Очень важно для избежания негативных последствий для экономической деятельности государства уметь управлять обратными связями так, чтобы их влияние на субъект управления не наносило ему же ущерба.

В принципе, обратное воздействие может происходить в двух противоположных направлениях. Связь, в которой протекает нарастающий процесс обратного воздействия, называют положительной. При этом действие положительной обратной связи не может продолжаться бесконечно: оно приводит к взрыву, разрушению системы. Очевидно, что такой результат недопустим⁴⁸.

Обратная связь, где процесс затухает, называется отрицательной обратной связью. На систему, находящуюся в неустойчивом состоянии, действие отрицательной связи через некоторое время прекращается, так как система приходит в устойчивое состояние⁴⁹. На приведенном примере мы видели, как обратные воздействия двух противоположных направлений могут действовать поочередно, влияя друг на друга.

Иногда обратные воздействия двух противоположных направлений могут действовать совместно⁵⁰. Наличие обратных связей может явиться не только причиной усиления, ослабления и устойчивости, но и причиной возникновения самопроизвольных изменений (колебаний), отражения внешних событий.

Вообще, системы с обратными зависимостями бывают двух видов: во-первых, обратные зависимости проявляются без запаздывания, а во-вторых, они могут существенно опаздывать, а качества, накопленные в них, могут проявляться не сразу, а по истечении некоторого времени. При этом бывает трудно предвидеть, какое из качеств проявится и когда. Нередко наблюдается сочетание результатов обратного воздействия⁵¹.

Для управления процессом обратного воздействия очень важно знать, что любая система (в качестве обратного же воздействия - как одна из форм его проявления) не может не получать сигналы (информацию), и сама оказывает информационное воздействие на системы и подсистемы других уровней.

Обратные связи, несущие информацию о состоянии объекта и его реакции на управленческие решения, служат базой формирования корректирующего воздействия⁵².

Интересно, что для отдельных случаев (которые могут быть описаны линейными дифференциальными уравнениями) теория дает возможность рассчитать действие обратных связей, но многие другие важные случаи математическому анализу пока не поддаются. Между тем становится очевидно, насколько необходим анализ, так как даже при небольшой перемене в соотношении частей системы характер ее поведения может резко измениться.

В данной связи перед тем, как осуществлять управление обратными связями, особое внимание следует обратить на сигналы, которые посылает управляемая система, особенно, когда обратные зависимости существенно опаздывают, а качества, накопленные в них, могут проявиться не сразу, а по истечении некоторого времени⁵³.

Таким образом, очевидно, что обратные связи, как и вообще связи управления, несущие сигналы (информацию), обладают очень значимым качеством - они способны сочетаться в сложные комбинации, где одна связь управляет другой и меняет ее свойства.

Если обобщить то, что было рассмотрено выше, то можно сделать вывод, что любое не-

посредственное воздействие управляющей системы (прямая связь) на управляемую систему может привести к большому количеству самых разных последствий и даже к их хаотичности. В этой связи крайне важно вовремя обнаружить информационные потоки (сигналы), которые поступают от управляемой системы еще до того, как влияние обратной связи на управляющую систему станет явным. Появляется возможность (в случае, если информационные потоки предупреждают о наличии нарастания противодействия) внести необходимую коррекцию в дальнейший процесс управления. Следовательно, возникает возможность управления с учетом регулирования последствий (только таким может и должно быть государственное управление вообще, управление налогами и с помощью налогов в частности)⁵⁴.

Кроме того, следует понимать, что при управлении социальными системами вообще и такой системой, как финансы, не только не имеет смысла, но и противопоказан способ сплошного перебирания многочисленных возможностей, так как теоретически возможные варианты слагаются в геометрическую прогрессию, а это есть “взрыв смысла” для социальной системы.

При управлении такими системами следует максимально исходить из принципов детерминированности, когда заранее известны последствия принимаемых решений. Это не представляется полностью возможным, так как пока социальная система не поддается математическому анализу с помощью линейных дифференциальных уравнений, но прогнозирование результатов с максимальной степенью вероятности необходимо и возможно именно благодаря управлению обратными связями⁵⁵.

Помимо сказанного выше, следует иметь в виду необходимость замкнутости процесса управления, вытекающего из принципа обратной связи. Управление существует только там, где есть связь, которая начинается у объекта управления и кончается у него же. Всегда существует кольцо зависимости, которое замкнуто. Если это прямо не наблюдается, возможна длительная задержка, но рано или поздно система должна замкнуться, иначе управление теряет всякий смысл. Разрыв кольца зависимости приводит к невозможности управления. Управление существует только там, где есть связь, которая начинается у объекта управления и кончается у него же, причем задача ее (связи), как отметил Норберт Винер, “состоит в управлении

механической тенденцией к дезорганизации”⁵⁶. В то же время разрыв кольца зависимости происходит не одновременно⁵⁷.

* * *

На основании изложенного можно сделать следующие выводы о прямых и обратных связях, имеющих место в государстве как сложной социальной системе:

- *во-первых, государство (как властный, публичный субъект), устанавливая и вводя нормы финансового права (прямая связь), является субъектом управления;*

- *во-вторых, экономика страны, будучи объектом управления, может реагировать на законодательные установления как позитивно, так и негативно (обратная связь). При этом негативная реакция в сфере экономики может быть нивелирована с учетом полученных информационных сигналов о негативном воздействии на нее финансового законодательства (обратная связь);*

- *в-третьих, исходя из положений об относительности элементов, входящих в систему (в зависимости от их месторасположения), можно утверждать, что элементом системы “Государство (Право) - Экономика” является подсистема “Финансовое право - Финансы”;*

- *в-четвертых, сделанные умозаключения можно условно выразить в виде формул:*

(1) *Государство → Финансовое право (нормы) → Экономика (прямая связь);*

(2) *Государство → Информационные сигналы → Экономика (обратная связь);*

в-пятых, поскольку финансы страны соотносятся с ее экономикой как часть и целое, можно построить следующую зависимость:

Государство → Финансовое право (нормы) → Финансы → Информационные сигналы → Экономика (прямая и обратная связь).

¹ Дмитриева Г.К. - доктор юридических наук, профессор, зав.кафедрой международного частного права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина (прим. автора).

² Основы государства и права / под ред. О.Е. Кутафина. М., 2000. С. 44.

³ Этому будет посвящена дальнейшая работа, отраженная в последующих статьях.

⁴ Будет в дальнейшей работе.

⁵ Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции, услуг. Принят Мини-

стерством экономики Российской Федерации и Комитетом Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации (с изменениями и дополнениями). Введен в действие: 1 января 1994 г.

⁶ См.: ПБУ 9/99. “Доходы организации”. Приказ Минфина от 06.05.1999 № 32н (ред. от 08.11.2010) “Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету” // Рос. газ. 1999. № 116, 117.

⁷ Очевидно, что содержание категории “финансовая система” шире, чем содержание категории “финансовая система государства и муниципальных образований”, поскольку к финансовой системе относятся помимо публичных и частных финансы (прим. автора).

⁸ См.: *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960; *Халфина Р.О.* Вопросы административного и финансового права. М., 1952.

⁹ *Горбунова О.Н.* Финансовое право: учебник. М., 2000. С. 33, 34.

¹⁰ *Халфина Р.О.* Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 194, 195.

¹¹ *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. М., 1971. С. 49.

¹² *Цыпкин С.Д.* Доходы государственного бюджета СССР. М., 1971.

¹³ *Ровинский Е.А.* Основные вопросы советского финансового права. М., 1960. С. 64.

¹⁴ *Худяков А.И.* К соотношению понятий “финансовая деятельность” и “управление финансами” // Правоведение. 1985. №1. С. 64, 65.

¹⁵ *Клепцова Т.Н.* Основы государства и права. Учебное пособие / под ред. О.Е. Кутафина. М., 2000. С. 44, 45. Среди отраслей российского материального права выделяются следующие: конституционное, административное, финансовое, гражданское, семейное, трудовое, уголовное, земельное, экологическое право.

¹⁶ *Клепцова Т.Н.* Указ. соч. С. 44.

¹⁷ См., например: Финансовое право / под ред. О.Н. Горбуновой. М., 2000. С.33-36; Финансовое право / под ред. Н.И. Химичевой. М., 1995. С. 16-21; Финансовое право / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М., 2003. С. 22-25.

¹⁸ Например, стимулирующая функция финансов реализуется через установление в законе налоговых льгот, а дестимулирующая - соответственно, через установление в законе акцизного механизма (прим. автора).

¹⁹ Есть случаи, когда ученые в области науки административного права до сих пор настаивают на том, что финансовое право является составной частью административного права (прим. автора).

²⁰ *Ашмарина Е.М.* Совершенствование финансового права как важнейшее условие обеспечения устойчивого посткризисного развития экономики России // Финансы и кредит. Финансовый аналитик. 2010. № 1.

²¹ *Ашмарина Е.М.* Современная финансовая система // Государство и право. 2004. № 5 (в сокращенном варианте с изменениями и дополнениями).

²² *Горбунова О.Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 60-61.

²³ Система (от греч. systema - цельное, составленное из частей, соединений) - множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство. В современной науке исследования систем проводятся в рамках системного подхода (Энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. М., 1983. С. 1209).

²⁴ Структура (от лат. structura) - строение, расположение, порядок, совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность (Советский энциклопедический словарь. М., 1979. С. 1291).

²⁵ *Ровинский Е.А.* Финансовое право. М., 1971. С. 14. Например, в учебнике “Финансовое право” под редакцией Е.А. Ровинского говорится, что “под финансовой системой СССР понимают: 1) совокупность финансовых институтов, каждый из которых объединяет определенные финансовые отношения, направленные на образование и использование соответствующих фондов денежных средств и 2) совокупность органов государства и учреждений, а также организаций, осуществляющих финансовую деятельность”. В учебнике “Советское финансовое право” под редакцией Г.С. Гуревича финансовая система рассматривается только как “совокупность различных звеньев финансовых отношений (финансовых институтов), посредством которых Советское государство планомерно образует, распределяет и использует соответствующие фонды денежных средств” (*Гуревич Г.С.* Советское финансовое право. М., 1985. С. 20).

²⁶ См.: *Горбунова О.Н.* Финансовое право. М., 2000. С. 19; *Расолов М.М.* Финансовое право. М., 2002. С. 31-33.

²⁷ *Химичева Н.И.* Финансовое право. М., 2001. С. 20.

²⁸ См.: Советское финансовое право / под ред. Е.А. Ровинского. М., 1978. С. 3-4; Советское финансовое право / под ред. В.В. Бесчкеревных, С.Д. Цыпкина. М., 1982. С. 3,4.

²⁹ *Вознесенский Э.А.* Дискуссионные вопросы социалистических финансов. Л., 1969. С. 56, 57.

³⁰ *Артемов Н.М.* Валютные рынки. М., 2001. С. 53, 54.

³¹ См.: *Ашмарина Е.М.* Финансовая деятельность современного государства // Государство и право. 2004. № 3 (представлена в сокращенном виде с актуальными изменениями и дополнениями).

³² Уже в XIX в. такие ученые, как Лоренц Штейн, полагали, что финансы государства имеют двоякую задачу: во-первых, удовлетворять интересы государства посредством бюджетных механизмов; во-вторых, заботиться об индивидах, в первую очередь о малоимущих собственниках (прим. автора).

³³ “Финансовая деятельность Советского государства - это предусмотренные законодательством действия уполномоченных на то органов государства по мобилизации, распределению и использованию денежных средств, необходимых для обеспечения выполнения задач и функций государства в период социализма и строительства коммунизма” (Ровинский Е.А. Финансовое право. М., 1971. С. 10); “Финансовая деятельность Советского государства представляет собой осуществляемую компетентными государственными органами СССР деятельность по планомерному собиранию, распределению и использованию децентрализованных и централизованных фондов денежных средств, необходимых для решения задач коммунистического строительства” (Гуревич Г.С. Указ. соч. С. 10).

³⁴ Ровинский Е.А. Указ. соч. М., 1971. С. 3.

³⁵ Химичева Н.И. Финансовое право. М., 2001. С. 27.

³⁶ Горбунова О.Н. Финансовое право. М., 2000. С. 16.

³⁷ Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П. Финансовое право. М., 2003. С. 7.

³⁸ Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2000. С. 48.

³⁹ См.: Ашмарина Е.М. Налоговое право как инструмент системного регулирования экономических процессов // Финансовое право. 2003. № 2 (приводится в сокращенном виде с актуальными изменениями и дополнениями).

⁴⁰ Омаров А.М. Социальное управление, некоторые вопросы теории и практики. М., 1980. С. 89.

⁴¹ “Автомат, человек и общество имеют совершенно различную природу, но каждый из них представляет сложную организованный систему, некоторые процессы функционирования которой имеют количественную тождественность между собой” / Д.А. Керимов. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. М., 1960. С. 206.

⁴² Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода к рынку: автореф. дис. М., 1986. С. 2.

⁴³ Там же. С. 8.

⁴⁴ В качестве примера в статье рассмотрены налоговая система и налоговое право РФ. Представляется, что только на основе научного подхода, путем постепенного и поступательного введения изменений в систему налоговых платежей, проверяя опытным путем возможные результаты и корректируя своевременно неблагоприятные последствия, можно достичь оптимального результата, который заключается в том, что налоги будут реализовывать прежде всего регулирующую (а не только фискальную) функцию. Благодаря этому станет возможно расширение налогооблагаемой базы, как на микро-, так и на макроуровне и, как объективное следствие, увеличатся поступления налоговых доходов в бюджетную систему государства (прим. автора).

⁴⁵ Если рассматривать как систему налоговые доходы государства, то можно предположить, что элементами этой системы являются доходы, полученные от взимания различных конкретных видов налоговых платежей, установленных государством в законном порядке (прим. автора).

⁴⁶ Рассмотрим общий пример. Так, налог на добавленную стоимость, введенный не постепенно, но одновременно в 1991 г. в размере 28 %, не мог не привести к тому, что в результате резкого удорожания (более чем на 1/4) реализуемой на общегосударственном рынке продукции процесс оборачиваемости ее (продукции) на рынке и, как следствие, процесс приобретения предприятиями оборотных средств и изготовления из них новой готовой продукции, которая также предназначалась бы для реализации, замедлился. Происходило заговаривание складов, так как сбыт затруднялся из-за взвинтившихся цен. Отсутствие реализации приводило к отсутствию выручки от нее и, соответственно, к налоговым неплатежам, как, например, по налогу на добавленную стоимость, так и по налогу на прибыль (прим. автора).

⁴⁷ Омаров А.М. Социальное управление, некоторые вопросы теории и практики. М., 1980. С. 85.

⁴⁸ Примером может служить постоянное, научно обоснованное увеличение совокупного налогового бремени в стране. Известно, что, как доказал Артур Лэффер (кривая Лэффера), увеличение поступлений в бюджетную систему возможно лишь в пределах 35 % совокупного налогового бремени. Если налоговое давление и дальше будет увеличиваться, то наступит обратный результат, т.е. сокращение поступлений налоговых доходов в бюджетную систему (прим. автора).

⁴⁹ Так, можно предположить, продолжая предыдущий пример (ставка по НДС была снижена до 20 %), что взрыва системы не произошло, поскольку стала срабатывать обратная отрицательная связь, выразившаяся в том, что рынок получил возможность пропускать через себя товары с большей скоростью, возросла реализация и, соответственно, отчисление налогов в бюджеты. Система пришла в относительно спокойное состояние (прим. автора).

⁵⁰ Например, в случае изменения налогового бремени по одному налогу в сторону уменьшения, а налогового бремени по другому - в сторону увеличения (например, после снижения налогового бремени по налогу на добавленную стоимость с 28 до 20 % был введен в 1994 г. специальный налог с предприятий, учреждений и организаций для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства Российской Федерации и обеспечения устойчивой работы предприятий этих отраслей, который, хотя и имел видимость другого налога, но, поскольку имел абсолютно идентичную налогооблагаемую базу с НДС, по существу, для хозяйствующих субъектов являлся увеличением налогового бремени по НДС (прим. автора).

⁵¹ Для системы налоговых платежей характерным является второй случай, так как, например, между юридическим фактом установления или изменения какого-либо существенного или даже факультативного элемента в законе о налоге и моментом, когда изъятие, например, дополнительное, окажет влияние на финансовое состояние предприятия, что и отразится на его хозяйственной деятельности, ее результате и на платежах от этого результата в бюджет, должно пройти время (прим. автора).

⁵² Для научного управления налоговой системой такого рода информационные потоки должны быть основным критерием истинности прямого воздействия управляющей системы. Именно на основе информационных потоков (для финансовой деятельности, имеющих денежное или просто информационное выражение) следует принимать решения о необходимости (или отсутствии необходимости) внесения корректировок в управляющее воздействие. При этом можно и необходимо предотвратить или смягчить непосредственное негативное последствие отраженного воздействия (прим. автора).

⁵³ Например, в связи с отсутствием инвестиций и наличием устаревшей амортизационной политики государства, особенно в фондоемкие отрасли народного хозяйства, сигналом может служить отсутствие обновления парка машин и оборудования в отрасли. Такой сигнал говорит о том, что даже в случае уплаты предприятиями данной отрасли налогов на имущество предприятий (т.е. пока нет явного нарастания процесса противодействия) происходит скрытый нарастающий процесс обратного воздействия (положительный) и появляется угроза взрыва системы, так как при отсутствии машин и оборудования, которые в недалеком будущем окажутся изношены физически и морально, и, если при этом они не будут обновлены, хозяйственный (производственный) процесс остановится, и не из чего будет платить не только налоги, но и не к чему будет прилагать труд людей, которые окажутся не востребованы, им не будет выплачена заработная плата, с которой также не будут отчислены налоги и платежи в социальные фонды, и, кроме того, указанные работники, став безработными, сами станут нуждаться в выплатах пособий по безработице. Если такое явление станет массовым, это окажется чревато уже социальными катаклизмами в обществе в масштабах государства (прим. автора).

⁵⁴ Например, очевидно, что принятие Налогового кодекса само по себе явление актуальное, и в результате его принятия на управляемый объект (в частности, экономику государства) оказано комплексное и существенное воздействие, которое предполагалось позитивным. Однако необходимо время для того, чтобы управляемая система (экономика страны) отреагировала на изменения в виде передачи информационных потоков о результатах прямого воздействия. Только после серьезного и оперативного анализа таких потоков, внесения определенных корректировок и их проверки возможны последующие действия. Так, думается, что вмененное гл. 25 Налогового кодекса РФ

(ст. 313) обязательное ведение налогового учета для исчисления налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций не представляет собой позитивное явление, что и подтверждает практика. Налоговый учет, предложенный российским законодателем, не имеет аналогов за рубежом, не располагает собственной методологией (как, например, сложившийся в российской практике бухгалтерский учет), порождает удорожание стоимости ведения учета, его усложнение. Это может привести к спонтанному отказу от ведения бухгалтерского учета, который является основным методом для исчисления налогооблагаемой базы по всем основным налогам (налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на имущество организаций и др.), кроме налога на прибыль организаций. Думается, что приведенные примеры являются «сигналами», указывающими на необходимость осуществления корректирующего воздействия субъектом управления (прим. автора).

⁵⁵ Поэтому при управлении государством с помощью налогов необходимо действовать поэтапно, по возможности, учитывая объективный эволюционный процесс, происходящий в управляемой системе, и понимать, что реальность представляет собой не хаотически слагающиеся сочетания, но цепь непрерывностей. Каждое следующее состояние его имеет не ту же вероятность, что и все другие состояния, поэтому эволюционный подход и представляется более предпочтительным, чем революционный. Таким образом для управления налоговыми поступлениями в бюджетную систему государства необходим и возможен (с помощью обратной связи - информации) не хаотический поиск результатов, а поиск в заданном направлении, от исходного, уже достигнутого порядка. Это и можно считать высшим методом управления с помощью налогового механизма, который является действительно научным и который может быть осуществлен на практике (прим. автора).

⁵⁶ *Теллов Л.* Очерки о кибернетике, М., 1963. С. 76.

⁵⁷ В отношении системы налогов можно сказать почти наверное, что если бы управляющая система вовремя среагировала на информационные сигналы, указывающие на то, что налоговое бремя слишком велико (кривая Лаффера) и одновременно наказание за сокрытие доходов не сопоставимо с возможными доходами без уплаты слишком высоких налогов, могли бы быть внесены необходимые корректировки в соответствующие нормативные акты, которые и приводят в действие как прямые, так и обратные связи. Результатом же разрыва кольца зависимости является недополучение государством налоговых доходов (соответственно, можно примерно предположить в размере 1/4 от существующего уровня доходов поступивших, это по меньшей мере), рост преступности одновременно с недофинансированием компетентных органов, которые призваны с этой преступностью бороться, и, как следствие, общая криминализация общества и коррумпированность аппарата управления и даже судебной системы ввиду ее недофинансированности (прим. автора).

Поступила в редакцию 07.03.2011 г.