

УДК 342.9



ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ КАК ОСНОВА РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

© 2024 г. С. В. Запольский

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: zpmoscow@mail.ru

Поступила в редакцию 22.08.2024 г.

Аннотация. В период обострения экономических и политических противостояний с коллективным Западом, вызванного наложением множества экономических санкций на нашу страну и совершением других крайне недружелюбных действий, рассчитанных на подрыв российской экономики, согласованные действия различных финансовых институтов приобретают особо важное значение. В статье анализируются правовые проблемы осуществления единой национальной финансовой политики. Предлагается рассматривать совокупность публичных финансовых институтов как единый финансовый механизм, действующий во имя общих социально-экономических задач государства и общества. По мнению автора, финансовый механизм есть обобщенный подход к юридически самостоятельным правовым институтам национальных финансов, что требует дополнительных усилий и решений для гармонизации их взаимодействия.

Ключевые слова: финансы, публичная власть, финансовый механизм, бюджет, бюджетный процесс, налогообложение, банковский кредит, финансовый контроль, финансовая дисциплина.

Цитирование: Запольский С. В. Финансовый механизм как основа российской государственности // Государство и право. 2024. № 11. С. 139–151.

DOI: 10.31857/S1026945224110127

FINANCIAL MECHANISM AS A BASIS OF THE RUSSIAN STATEHOOD

© 2024 S. V. Zapolsky

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow**E-mail: zpmoscow@mail.ru*

Received 22.08.2024

Abstract. During the period of aggravation of economic and political confrontations with the collective West, caused by the imposition of many economic sanctions on our country and the commission of other extremely hostile actions designed to undermine the Russian economy, the concerted actions of various financial institutions are becoming particularly important. The article analyzes the legal problems of the implementation of a unified national financial policy. It is proposed to consider the totality of public financial institutions as a single financial mechanism acting in the name of common socio-economic tasks of the state and society. According to the author, the financial mechanism is a generalized approach to legally independent legal institutions of national finance, which requires additional efforts and solutions to harmonize their interaction.

Key words: finance, public authority, financial mechanism, budget, budget process, taxation, bank loan, financial control, financial discipline.

For citation: Zapolsky, S.V. (2024). Financial mechanism as a basis of the Russian statehood // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 11, pp. 139–151.

В условиях обострения политического и экономического противостояния государств Западной и Российской Федерации возросла функциональная нагрузка на финансовую систему, которая призвана не только обеспечить многие возросшие в ходе СВО оборонные расходы, но и создать опережающие резервы для будущих расходов как в сфере бюджета, так и децентрализованных финансов. Более недопустимо использование одних финансовых инструментов контрпродуктивно для других, бегство капиталов за границу в офшоры, злоупотребления в сфере госзакупок. Речь прежде всего идет о перенастройке финансового механизма на удовлетворение национальных потребностей и интересов.

Финансы как особая категория экономических отношений охватывают широкий спектр форм взаимодействия публичной власти с участниками хозяйственного оборота. Со времени возникновения финансов как относительно стабильного понятия и в законодательном и в правоприменительном смыслах стоит задача ограничения финансов от близких к ним экономических отношений и систематизации финансов как большой группы юридических инструментов управления экономикой.

Государство, действуя в качестве публичной власти, нуждается в специальных средствах материализации своей роли в экономике. Часть этих средств относится к мерам по упорядочению гражданского оборота, по формированию

юридического облика его участников и его объектов, по установлению порядка разрешения споров и конфликтов, возникающих между субъектами хозяйствования. Реализации этих мер служит большой юридический массив, в котором ведущую роль играет гражданское право.

Другая часть представляет собой инструменты, созданные для участия публичной власти в экономическом обороте самостоятельно, в качестве отдельного правосубъекта – носителя собственного имущественного интереса. Эту сферу отношений «обслуживает» иной юридический массив, в котором наряду с административным правом важнейшую роль играет право финансовое как особый метод регулирования экономических отношений. Особая черта, точнее – сущностная характеристика финансового права в том, что финансово-правовыми средствами финансовые отношения не только регулируются, но и изначально создаются, иницируются к возникновению, порождаются. Это обстоятельство недооценивается многими учеными, включающими финансовое право в тот или иной круг отраслей права наряду с другими отраслями с использованием критериального аппарата, неприемлемого в данном случае¹.

Сложность понимания существа финансового права происходит из того, что финансово-правовой

¹ См., напр.: Сулейменов М. Право как система. Алматы, 2011. С. 131.

инструментарий состоит из общеправовых, свойственных любой сфере и отрасли регулирования, приемов, механизмов и правовых конструкций. Зачастую схожесть или же различие технико-юридических приемов, таких как договор, обязательство, те или иные юридические факты, исследователи ошибочно воспринимают как существенные характеристики.

Финансовый механизм, олицетворяя собой динамику финансового права, включает систему институтов, однородных между собой прежде всего по признаку особого воздействия на регулируемую среду — создание технических отношений, которые следует урегулировать. Эта роль возложена на отдельные институты финансового права, которые хотя бы для целей настоящей работы, можно приравнять к отдельным «финансам». Очевидно, потребность в существовании тех или иных имущественных отношений с участием публичной власти вызывает к жизни соответствующий институт права — элемент финансового механизма. При этом правовое опосредование реализации публичного интереса не ограничивается (и не может ограничиться) только материально-правовым формированием отношений, возникает потребность в организационно-правовом опосредовании как неотъемлемом следствии влияния правовой формы на экономическое содержание.

Из этого следует, что финансовый механизм есть не только совокупность финансовых материально-правовых институтов, таких как бюджет, налоги, страхование, государственный кредит и публичный долг, финансирование социальных программ, но и ряд правообеспечительных институтов — бухгалтерского учета, финансового контроля и мониторинга, аудита, финансово-плановых процедур.

Нельзя не заметить, что формирование финансового (финансово-кредитного) механизма является значительным цивилизационным достижением общества. В начале XX в. агрегатированное существование национальных финансов только предполагалось реализовать в качестве одной из самых сложных задач хозяйственного строительства². Последующие исторические события, связанные с многократным изменением социально-экономической обстановки, привели к необходимости понимания финансов как единого экономико-правового механизма со свойственными ему принципами функционирования. В конечном счете стабильность этих принципов, проверка их действенности и эффективности, как писала Н. И. Химичева, и предопределяют существование финансового права как юридического массива

синтетической природы, не сводимого ни к административному, ни к гражданско-правовому регулированию³.

Комплексность финансово-правового регулирования, понимание его как действия единого механизма еще — от конкретной законодательной и правоприменительной реализации. Достаточно сказать, что даже официальный словарь-справочник «Финансовое законодательство в терминах, понятиях и определениях»⁴ вообще не содержит определения финансового механизма. Недооценка комплексности финансов как единой правовой материи зачастую приводит к принятию решений без учета всего финансового контекста и лишь путем «выхватывания» возможностей осуществления оперативных мер, нередко в ущерб всей системе. Поэтому систематизация финансово-правового инструментария, определение места каждого института в едином финансовом механизме представляется необходимым условием обеспечения эффективности финансовой политики государства и его экономической деятельности в целом.

Проблема систематизации финансовых институтов, агрегатного исследования их взаимодействия продолжительное время стоит как перед учеными-экономистами, так и в особенности перед специалистами финансового права. Основы такого анализа были заложены еще в 1940 г. с выходом первого учебника по финансовому праву⁵, ставшего значимым событием не только в образовательном, но и в научном смысле — своеобразной матрицей отдельного направления научных правовых исследований.

В условиях возрастания роли интегрального понимания сущности права, углубления взаимопроникновения отраслей права между собой, достаточно важно сохранить методологическую чистоту анализа финансовой системы как отражения структуры финансового права. В противном случае может произойти растворение теории финансового права в юридических концепциях иного происхождения, следующих идеологии, заимствованной из англо-саксонской, романо-германской и других правовых систем. При всей ценности учета иностранного опыта следование национальным правовым традициям выступает гарантией в конечном счете суверенности финансовой системы, ее сохранения и развития как важнейшего национального механизма экономического управления.

Подход к финансам как к целостному механизму управления не нов для отечественной

³ См.: Словарь-справочник. М., 2009.

⁴ См.: там же.

⁵ См.: Финансовое право: учеб. М., 1940.

² См., напр.: Финансы и налоги. Очерки теории и политики. Золотые страницы финансового права России. М., 2004.

экономической и правовой науки. Достаточно упомянуть работы В.П. Дьяченко⁶ и Д.А. Аллаhverдяна⁷. Вместе с тем заметно, что финансовый (финансово-кредитный) механизм рассматривается как данность, возникшая в ходе совершенствования отдельных элементов финансовой системы. Такой подход делает бессмысленной любую попытку проанализировать эффективность финансового механизма в целом, поскольку предполагает возможность оценки его отдельных элементов. В итоге при совершенной налоговой системе, эффективном эмиссионном аппарате, отлаженной банковской системе, мобильном бюджетном устройстве и развитом финансовом контроле страна не имеет финансового механизма, отвечающего вызовом нестабильной мировой экономической ситуации, равно как и обеспечивающего устойчивое экономическое развитие регионов наряду с выполнением федеральных инвестиционных и других программ.

Нынешний этап развития мировой экономики, сопряженный с нестабильностью, периодически возникающими дисбалансами и кризисами, как никогда ранее требует согласованного применения средств экономического управления как в национальном, так и в международном масштабе. Не являются в этом смысле и финансы, концентрирующие, с одной стороны, большую часть инструментария государственного управления производством и распределением, а с другой — отражающие в монетарной форме состояние дел в любой национальной экономике, в регионах мира и в мире в целом. Согласованное действие всех финансовых инструментов — гарантия предотвращения экономических кризисов или их преодоления с наименьшими потерями.

Исторически финансы развивались и развиваются как отдельные самостоятельные институты, ограниченные в своем взаимодействии национальными границами, специальными функциями и правовыми рамками. Как трансграничное, так и функциональное взаимопроникновение носит фрагментарный характер. Бюджетные отношения, сборище доходов, кредитование народного хозяйства, выполнение социальных обязательств государства, финансирование госаппарата, монетарная политика, страхование, финансы хозяйствующих субъектов и другие финансовые институты существуют, как правило, в виде отдельного направления законодательства и правоприменения каждого государства, регионов или даже муниципалитетов. Для подчинения их действия единому плану требуются каждый раз экстраординарные

противокризисные меры, которые не могут не запаздывать, поскольку требуют отработки особых юридических конструкций, законодательного оформления, подготовки к применению.

Автономность финансовых институтов, отражая их экономическую и правовую природу, в конечном счете их достоинство, нежели недостаток. Государство, воздействуя на экономическую жизнь многоканально и инвариантно, обладает большими возможностями для регулирующего воздействия. В то же время задача координации финансовых институтов, действующих самостоятельно, но согласованно, приобретает все большее значение. Далеко не случайно все крупные международные объединения и союзы создаются под флагом координации финансово-таможенной, кредитно-денежной, торгово-экономической политики. ШОС, БРИКС, ВТО и другие международные организации провозглашают финансовую согласованность как приоритетную задачу их формирования для создания единообразной (сопоставимой) среды существования хозяйствующих субъектов и проведения крупных межгосударственных мероприятий.

Будучи обобщенным понятием, финансы объединяют в себе не только различные, но и разнородные экономические и правовые институты, отношения, возникающие в сфере финансов, приобретают ту юридическую фазу, которая предопределена ролью и функциями соответствующего финансового института. Речь, таким образом, должна вестись о соотношении различных средств и методов правового регулирования экономических отношений, представляющих собой широкую палитру конкретных юридических инструментов — от жестких, обеспеченных мерами принуждения и наказания запретов через позитивные обязанности и долженствования к диспозитивному регулированию путем дозволений и предоставлений возможности действия путем компетенциональной свободы.

Широта этого инструментария далеко не всегда служит добрую службу теории права. Выступая как единый комплекс экономических отношений, финансы, с позиций юридического анализа, поляризуются вокруг императивного метода регулирования либо противоположного ему — диспозитивного.

Нередко учеными допускается дихотомический подход к существу финансов как комбинации публичных финансов (бюджета, налогов и др.) и финансов частных — кредита, ценных бумаг, правил расчетов между хозяйственными и других сфер применения диспозитивного регулирования. Если в сфере неспециализированного анализа такой подход, возможно, приемлем, то с позиций права следует признать его значительную вредность,

⁶ См.: Дьяченко В.П. Товарно-денежные отношения и финансы при социализме. М., 1974.

⁷ См.: Аллаhverдян Д.А. Финансово-кредитный механизм развитого социализма. М., 1976.

порождающую терминологическую сумятицу в законодательстве, попытки регулирования гражданско-правовыми методами императивных, в своей сущности отношений, отстаиванию в научной дискуссии существования правовых фантомов типа т.н. частных финансов и другие контрпродуктивные тенденции.

Следует признать, что ни в теории, ни в практике правового регулирования «стыки» финансов с гражданским (с частноправовым) и с административным регулированием глубоко не исследованы, что в зависимости от той или иной потребности, а то и просто желания, позволяет каждый раз по-новому определять грани размежевания этих трех отдельных сфер правового регулирования.

Возможно ли административно-правовое регулирование финансовых «отношений»? Поставленные выше кавычки при ответе на этот вопрос просто необходимы, поскольку соответствующие имущественные отношения будут при положительном ответе не чем иным, как квазифинансами, лишеными финансово-правовой формы. Так, возложение взимания налогов на полицейские службы, происходившее в прошлом России и некоторых других государств, каждый раз приводило к возникновению юридического «уродца», быстро дискредитировавшего саму идею — достаточно вспомнить судьбу налоговой полиции РФ... На память приходит и пресловутое взимание в бюджет свободного остатка прибыли государственных предприятий, фактически нуллифицировавшие и без того слабые хозрасчетные стимулы в деятельности первичного звена экономики социализма.

Во всех подобных предпринятых и ждущих своего опробирования схемах и решениях главная беда — недооценка природы финансовых отношений и соответствующих правоотношений, а именно — отчуждение и приобретение соответствующего экономического блага по финансовым основаниям требует совершения гражданско-правовой сделки между правосубъектом, осуществляющим или представляющим публичную власть, и хозяйствующим субъектом — юридическим лицом или лицом физическим. Конфискационная или благотворительная деятельность государства и его органов не может регулироваться финансовым правом ввиду ее односторонности. Иными словами, административное распорядительство в области имущественных отношений должно иметь жесткие границы применения, исключающие интервенцию в сферу финансов.

Говоря об особых сделках, наличие которых дает основания считать отношения финансовыми и регулируемые финансовым правом, следовало бы, в первую очередь, ограничить их от гражданско-правовых сделок. При наличии

целого ряда экономических и юридических отличий одних от других будет достаточно упомянуть, пожалуй, главное — отсутствие у финансовых сделок такого важного гражданско-правового признака, как встречное удовлетворение. Финансово-правовые сделки совершаются либо без встречного удовлетворения вообще (налогообложение, межбюджетные трансферты, финансирование бюджетного учреждения), либо со встречным удовлетворением, обусловленным возникновением права, отсутствующего на данный момент (социальное страхование, финансирование государственных капитальных вложений, страхование рисков, эмиссия платежных инструментов). Поскольку реципиент денежных средств не связан с донором обязанностью по встречному удовлетворению, классическое гражданско-правовое отношение подвергается в сфере финансов ряду метаморфоз — возникновению обязанности совершения финансово-правовой сделки для обоих участников (сторон), подконтрольность сделки специально создаваемым органам государства — органам финансового контроля, полная, исчерпывающая бланкетность условий взаимоотношений сторон этих отношений, безальтернативность контрагента и т.д.

Если взглянуть на сферу финансов непредвзятым цивилистическим взглядом, то можно обнаружить особую область имущественных отношений, регулируемых в ином правовом порядке, но на тех же общих юридических принципах, что и сфера гражданского оборота. Более того, граница между финансами и «нефинансами» достаточно подвижна и даже не вполне точно проведена. Так, добыча полезных ископаемых в Российской Федерации вызывает возникновение как фискальных обязательств, так и гражданско-правовых обязательств по уплате средств в бюджет по однотипным основаниям, порядку исчисления и взимания⁸.

Как известно, возникновение и становление финансов всецело связано с возникновением государств, расширением их функций, участием публичной власти в экономическом обороте. В конечном счете финансы — это совокупность форм и методов участия государств в гражданском обороте с присущими им (государствам) экстраординарными возможностями по формированию «собственной» национальной экономической среды и определению особой правосубъектности своих органов хозяйственных структур, установления и обеспечения правового режима экономической деятельности, ориентированного на удовлетворение публичных интересов. При этом инструменты гражданско-правового регулирования становятся

⁸ См.: Васянина Е.Л. Фискальное право России. М., 2013. С. 115.

строительным материалом для создания финансовой системы. Элементы последней — не что иное, как подвергнутые коренной трансформации или приспособлению гражданско-правовые средства регулирования имущественных отношений. В тех же случаях, когда требуется императивная технология, субсидиарному применению подвергается соответствующий административно-правовой инструмент, адаптируемый для использования в области финансов.

Так, область финансового контроля является собой пример адаптации информационного права для целей получения сведений о деятельности подконтрольного субъекта, в том числе и путем обязывания последнего отчитываться перед органом финансового контроля. Важно подчеркнуть, что трансформация гражданско-правовых инструментов в инструменты финансовые имеет свои пределы, что позволяет государству, выступающему в роли законодателя, в нередких случаях абстрагируясь от финансовой формы, использовать гражданско-правовую сущность соответствующего экономического отношения. Примером может служить преобразование налоговой задолженности юридического лица — банкрота в ходе конкурсного производства в задолженность по сделке.

Есть достаточные основания считать относящимися к финансовому механизму лишь те правовые связи, которые, являясь результатом намеренной трансформации или приспособления к финансам, сохраняют, тем не менее, свою родовую принадлежность к гражданскому или административному праву. В свою очередь, их правовое регулирование носит двухслойный характер — специальный (финансово-правовой) и при наличии специально оговоренных законом условий допускает применение родового юридического инструментария — гражданско-правового или административно-правового. Вполне допустимо полагать, что финансовое право есть надотраслевое по отношению к системе отраслей права образование, гармонически объединяющее правовые инструменты регулирования расчетов, кредитования, денежного оборота в целом, характерные во многом гражданско-правовой природой, и публично-правового воздействия на эти отношения со стороны государства в целях достижения соответствующих публичных целей.

Не менее важной функцией финансового права является приведение к общим юридическим «знаменателям» различных по своему действию финансовых инструментов, превращение их из простой совокупности в стройную систему. Действительно, только правовым путем осуществляется корреспондирование кредитования и налогообложения, государственного долга

и бюджетного финансирования, иных разнородных, но функционально связанных между собой финансовых инструментов.

Многочисленные попытки ученых, пытавшихся и пытающихся доказать существование особого вида правоотношений, не являющихся ни административными, ни гражданско-правовыми, а финансово-правовыми, будут успешны настолько, насколько будет принята во внимание надотраслевая природа финансового права как синтетической сферы правового регулирования, адаптирующей гражданско-правовые либо административно-правовые конструкции для использования в регулировании особых имущественных отношений. Собственно, последние возникают не иначе как в результате этой адаптационной деятельности. Абстрагируясь от социально-исторической обстановки, мы должны исходить из того, что налог отличается от дани, бюджет от казны, а бюджетное финансирование от жалованья воеводам или генерал-губернатору именно тем, что современные юридические конструкции, сохраняя гражданско-правовую сущность, вбирают в себя одновременно новую форму и содержание как финансово-правовые конструкции.

Не являются ли многочисленные коррупционные проявления путем свободного манипулирования доходами или расходами бюджета рецидивом средневековой «традиции» бесконтрольного распоряжения царскими (государственными) деньгами как собственными — чем грешили чиновники в XIX в., тем и грешат в веке XXI? Ведь нередко оправданием хищений бюджетных средств или недонесения налогов и других платежей в бюджетные фонды служит именно «финансовость» соответствующих средств и как бы нераспространенность на них ни вещных, ни обязательственных прав публичной власти. В этом свете понимание финансовых отношений как имущественных сделок, вызывающих эффект отчуждения имущества или его приобретения, а равно выступление публичной власти в роли должника или кредитора носит принципиальный характер для укрепления правопорядка в экономике в целом. Отличие финансовых операций от гражданско-правовых сделок видится в другом — в основаниях возникновения прав и обязанностей. В процедуре совершения этих операций, характере и процедуре возложения ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, т.е. в технико-юридических деталях. Отсюда должен следовать вывод и о том, что финансовые отношения, будучи не только инициированными, но и прямо порожденные государством как особым участником гражданского оборота, в юридическом отношении регулируются всем комплексом находящихся

у публичной власти правовых средств, а не только финансовым правом, как нередко об этом пишут специалисты этого научного направления. Роль финансового права в другом — в создании процедурно-процессуальной среды возникновения и прекращения имущественных отношений, связанных с деятельностью государственного аппарата и выполнения государством и органами муниципальной власти своих задач и функций.

Ценность автономного функционирования финансового механизма, не обремененного необходимостью подсудного решения различных социальных и политических задач, скорее всего перевешивает возможность универсального использования финансов публичной властью. Достаточно напомнить недавний водевильный опыт взимания налога на холостяков, малосемейных и бездетных граждан в СССР для решения демографических проблем, чтобы не повторять подобных ошибок в Российской Федерации.

Если финансы есть система отношений, порожденных государством в целях регулирования имущественного оборота с его непосредственным участием, то, очевидно, созидательный продукт, привносимый государством в сферу имущественного оборота с той или иной долей основательности, можно считать совокупностью элементов финансового механизма. При этом невозможно игнорирование и правовых критериев — товарно-денежные институты, строящиеся на основе диспозитивности участников соответствующих отношений, всегда оказываются в положении «белых ворон». И хотя вопрос об относимости к кругу финансов тех или иных юридических конструкций носит вкусовой характер, и каждый исследователь волен самостоятельно определять этот круг в зависимости от собственных взглядов, попытки доказывания финансовой природы ценообразования, корпоративного регулирования, антимонопольных мер, регулирования несостоятельности и банкротства контрактной системы, невзирая на значительную близость этих и ряда других инструментов экономического управления, вряд ли увенчаются успехом. Скорее наоборот, близость к финансам только доказывает взаимосвязь финансового механизма с другими частями экономического управления без растворения в них.

Будучи подсистемой национальной экономики, финансовый механизм выступает одновременно комбинацией правовых средств регулирования имущественных отношений разной отраслевой принадлежности. Следует предположить, что эффективность действия финансового механизма предопределяется степенью органического слияния гражданско-правовых

и административно-правовых начал и выработки юридических конструкций синтетического типа⁹.

Произошедшая в конце 80-х — начале 90-х годов прошлого века либерализация банковского кредитования, вызванная отказом государства от банковской монополии, не привела к обещанным позитивным результатам, обратила кредит в источник неосновательного, но вполне правомерного обогащения банков за счет хозяйствующих субъектов. Параллельно банковский кредит как финансовый инструмент утратил ряд уникальных свойств и достоинств, присущих ему в условиях плановой экономики, — здесь достаточно упомянуть режим дифференцированного кредитования банками предприятий в зависимости от результатов их хозяйственной деятельности. Более того, в современных условиях банковский кредит играет нередко контрпродуктивную роль. Так, например, автокредитование существенно искажает структуру покупательных возможностей граждан, создавая к тому же искусственную излишнюю нагрузку на дорожную сеть, ремонтный сектор и сферу торговли горюче-смазочными материалами.

Немало претензий у специалистов к организации ипотечного кредитования, к ссудам промышленности, строительству и транспорту, к выдаче т.н. стартаповских ссуд. Поэтому-то предложения отдельных экономистов и юристов о возвращении банковскому кредиту его финансово-правового лица представляются и актуальными, и своевременными, особенно в свете возникновения новых волн мирового экономического кризиса.

Что представляют из себя правоотношения, образующие в своем развитии и взаимодействии финансовый механизм национальной экономики? Достаточно ли они специализированы, чтобы составлять особую категорию (вид) правоотношений? Ответы на эти вопросы нужны нам для признания финансового механизма не только особым экономическим явлением, но и особым правовым феноменом. Для чистоты анализа исключим из него большую группу организационных правоотношений, которые становятся финансовыми в явочном порядке. К ним относятся процедурно-процессуальные отношения, финансовый контроль, аудит, бухгалтерский учет и иные крайне важные, но обслуживающие прежде всего информационно финансовую систему институты.

Что же касается материально-правовых финансовых отношений, то по молчаливому уговору специалистов-ученых выявление их природы

⁹ Так, банковский кредит, внешне напоминая ссудные отношения (в том числе и терминологически), представляет собой, в сущности, амальгаму вышеназванных начал и только в этом качестве может использоваться в экономическом управлении.

сводится к классификации и разграничению, скажем, бюджетных правоотношений от налоговых, кредитных — от расчетных, страховых — от каких-то иных и т.д. Возникает стойкая презумпция отсутствия у финансовых правоотношений общего лица и единой природы, презумпция невозможности выделить финансовое правоотношение в чистом, абстрактном виде.

Между тем наши возможности с типизацией условий возникновения, субъектного состава, особенностей юридических фактов, порождающих правоотношения разных видов, но относящихся к финансам, далеко не так жестко ограничены и позволяют предположить, что финансовыми материальными правоотношениями должны быть признаны те из них, которые опосредствуют движение капитала в денежной форме, связанное с финансированием одним субъектом другого субъекта. Именно финансирование, понимаемое как особое правовое состояние двух и более субъектов, в различных видах осуществляемое, и создает тело и дух финансового механизма. Оно может осуществляться в зависимости от обстоятельств в императивной форме (правоотношения в области государственных доходов), в форме законотворчества (бюджетное планирование, межбюджетные трансферты), в форме одностороннего волеизъявления (эмиссия платежных средств), в форме выполнения добровольно принятых на себя обязательств (бюджетное финансирование), в форме договора (банковское кредитование) и, наконец, в форме исполнения гражданско-правового обязательства (факторинг, некоторые природоохранные платежи). При этом далеко не всегда сильная сторона выступает в роли донора, а слабая — реципиентом. Роли могут меняться на противоположные, но всегда сохраняются неизменными ряд признаков юридического свойства, таких как отсутствие встречного удовлетворения, особый субъектный состав, высокая степень бланкетности прав и обязанностей сторон.

Пока понимание финансового правоотношения как финансирования — не более чем приглашение к дискуссии, но саму проблему отыскания юридической модели всех финансов и отдельно взятого финансового отношения трудно переоценить. Возможно, с решения этой задачи начнется отсчет времени существования принципиально нового финансового права...

Фондовая теория финансов и финансового права в немалой степени отразилась и на научных представлениях о финансовом механизме, что, в свою очередь, породило трудно-исправимые последствия в построении системы финансового законодательства и государственных органов управления в области финансов. Гипертрофирование роли бюджета, традиционно понимаемого центром

финансового механизма, обрекает все иные инструменты управления финансами на «ранжирование» в зависимости от близости и связи с бюджетной деятельностью; все то, что содействует мобилизации денежных средств в бюджет приобретает приоритет перед исполнением бюджета, в расходной части. Финансовые отношения, удаленные от бюджета, автоматически приобретают меньшую значимость. Вспомогательные инструменты управления финансами становятся объектами публичного внимания только при экстраординарных обстоятельствах.

Обслуживание бюджета как смысл и цель функционирования финансового механизма получило распространение и принятие как среди ученых, так и практических работников, и нередко такое понимание переносится на всю экономику в целом — нередко народное хозяйство рассматривается как «бюджетно-организованное». Соответственно, роль любого товаропроизводителя в этом случае сводится к выполнению обязанностей по исполнению доходной части бюджета.

Подобная этактическая философия, не находящая, казалось бы, основы ни в современном законодательстве, ни в реальной экономической политике, продолжает подсудно управлять финансовой жизнью страны и процессами принятия управленческих решений. В результате финансовый механизм, призванный стимулировать экономическую активность, содействовать развитию первичного звена народного хозяйства и всего хозяйственного комплекса, во многих своих проявлениях и ипостасях действует контрпродуктивно¹⁰.

Есть глубокая убежденность, что балансировку экономики нужно начинать не с размеров ассигнований и фондов заработной платы, а с выравнивания наших собственных представлений о том, что первично и что вторично в экономике. Считаю, что преувеличение роли государства наносит экономике серьезный ущерб, следовало бы отказать и от приоритета бюджета над иными финансовыми механизмами, тем более что когда-то монополюбно-функционирующий бюджет получил серьезных конкурентов в лице внебюджетных фондов, а также нефтегазовых доходов, хотя и учитываемых в бюджете, но находящихся в особом правовом режиме.

Подобно приоритету бюджета неизменным постулатом неписаной финансовой философии выступает размежевание финансового механизма

¹⁰ Достаточно вспомнить, что вследствие неэффективности правового режима, санирования промышленных предприятий финансовые органы вынуждены выступать в роли инициаторов банкротства многих экономически состоявшихся производств, попадающих в режим конкурсного производства вопреки интересам народного хозяйства и даже интересам бюджета.

и регулирования денежного обращения, отказ в признании эмиссионно-денежной системы — инструментом финансового управления экономикой. С точки зрения ортодоксальных воззрений на соотношение финансов, с одной стороны, денег и кредита — с другой, последние, не будучи бюджетными инструментами, опосредствуя экономические отношения, построенные на началах эквивалентности и встречного удовлетворения, сами по себе не являются финансами, а лишь содержат финансовую составляющую. Что же касается практики, то скорее всего деньги, кредит, новые платежные средства, ценные бумаги, валютное регулирование заполняют почти всю нишу, отводимую общественным мнением под понятие финансов. Парадоксально, что финансы в бытовом и общественном понимании означают совершенно иное, нежели значение этого термина в научном обороте¹¹.

Не требует отдельного доказывания то, что в основе финансов лежит тот или иной вид расчетов, платежей — отчуждение денег в любой их форме, на возмездных или безвозмездных началах, т.е. денежный оборот, так же, как и факт расщепления понятия денег на деньги как таковые и производные от денег платежные средства — вексели, ценные бумаги, электронные деньги и др. Решающим моментом становится разделение денежных потоков на налоги, иные фиски, выплаты из бюджета, либо бюджетные трансферты, и ветвь к этим отношениям не относящуюся; различия между ними заключаются прежде всего в формах и методах их правового регулирования. Первые подчиняются финансовому законодательству, вторые — гражданскому законодательству. Именно здесь закладывается причина неполноты раздела Гражданского кодекса РФ, посвященного безналичным расчетам и кредитованию, но игнорирующего большую группу кредитно-расчетных отношений, складывающихся в сфере финансов.

Но что представляют собой сами деньги и иные платежные средства, обращающиеся в одном или другом из названных правовых режимов? Во-первых, как деньги или как производные от денег они эмитированы государством в виде специфического обязательства; во-вторых, хождение этого платежного средства возможно не иначе как с волеизъявления государства; в-третьих, допуская национальные платежные средства, государство ограничивает, специализирует либо запрещает движение иностранных платежных средств, денежных или

иных платежных суррогатов; в-четвертых, хождение того или иного платежного средства сопряжено с установленными публичной властью правилами по сфере применения, кругу лиц, правилам конвертации в иные платежные средства.

Деньги и их производные — продукт многовековой деятельности государства по формированию публично управляемого денежного оборота, и то, что эта деятельность протекает в автоматическом режиме, есть всего лишь свидетельство высокой ее цивилизованности, складывавшейся в предшествующие нашей эре века и тысячелетия и доставшейся нам как естественная данность.

Представляется, что первичным элементом финансового механизма не может служить ничто иное, кроме комплекса правовых средств управления эмиссией и обращением платежных средств. Долгий период времени эмиссионно-денежное регулирование находилось в положении Золушки в экономической и правовой науке. Плановая экономика оставляла денежному обращению абсолютно служебную роль по доведению до хозяйствующих субъектов их национального дохода. Денежное регулирование и ценообразование выступали как инструменты трансформации плановых показателей в стоимостные; ни потребности, ни возможности придания им формы правового института в то время не имелось. Весьма показательны, что целый ряд ведущих ученых — специалистов финансового права после реформы экономики и зарождения рынка в нашей стране инициировали обсуждение возможности формирования эмиссионного (эмиссионно-денежного) права¹². Дело в том, что если обращение денег как таковых — давно сложившийся институт, и можно говорить об «юстировке» некоторых спорных вопросов, то в отношении производных от денег и выраженных в них производных платежных средств, включая т.н. электронные деньги, в лучшем случае следует констатировать пребывание регулирования их оборота в «правовой тени». Речь может идти о систематизации применяемых в российской национальной экономике платежных инструментов, установлении правил их взаимной конвертации, четких прав и обязанностей эмитентов этих инструментов. Воспоминания о расчетах с применением налоговых освобождений или же железнодорожного тарифа в относительно недалеком прошлом не могут не убеждать в актуальности этой задачи.

Становление эмиссионного права как научного феномена и предмета законодотворения создаст в будущем возможность включения в эту сферу валютного права и регулирования экспортно-импортных операций.

¹¹ Англосаксонская правовая школа под финансами понимает движение капитала в форме денег, выпуска ценных бумаг, облигаций, залога, в виде займа в целях обеспечения бизнеса (см.: Black's Law Dictionary. West Publishing co., термин "finance").

¹² См., напр.: Артемов Н.М., Арзуманова Л.Л., Ситник А.А. Денежное право. М., 2011.

Полагаем, что ситуация, при которой обращение национальной валюты и валюты иностранной разведены в отдельные и самостоятельно существующие правовые институты, далеко не украшает российское законодательство и создает излишний дуализм регулирования сходных экономических отношений. В будущем гипотетический пока эмиссионный кодекс мог бы охватить все многообразие расчетно-платежных отношений под едиными принципами регулирования.

Весьма специфическое место занимает в финансовом механизме банковская система. Сама по себе сфера торговли деньгами и оказания услуг своим клиентам в виде безналичных расчетов довольно далека от финансов. В то же время коммерческие банки наделены и публично-правовой компетенцией, позволяющей рассматривать их в качестве носителей валютных полномочий в отношении валютного и экспортно-импортного контроля, кассового регулирования, противодействия легализации доходов, полученных противоправным путем, а также адресата императивных требований, исходящих от Центрального банка РФ (создание финансовых резервов, пруденциальное регулирование, обязательное страхование вкладов физических лиц).

В юридической литературе эта характеристика правосубъектности коммерческих банков получила название особого режима банковского кредитования, синтетически сочетающего в себе предпринимательскую деятельность с участием в государственном управлении¹³. Следует присоединиться к мнению Е. В. Черниковой о финансово-правовой природе банковской деятельности и вхождении ее в финансовый механизм управления экономикой. Банковская система страны не может не выступать как организатор эмиссионно-денежного обращения, и, следовательно, юридическое поле, именуемое банковским правом, следует отнести к сфере финансового права. Это ни в коей мере не противоречит статусу банка как правосубъекта, вступающего в расчетно-кредитные, залоговые, факторинговые и другие коммерческие отношения, регулируемые гражданско-правовыми средствами. Интервенция публично-правового начала в банковскую сферу осуществляется государством по большей части не материально-правовыми путями, а в форме компетенционного регулирования и обременения банков финансовыми функциями в «обмен» на возможность ведения предпринимательской деятельности. Очевидно, такое положение вещей не вполне соответствует высшим идеалам либеральной экономики — в их свете

банковский бизнес есть разновидность предпринимательства и не может быть вовлечен в публично-правовую деятельность, но реалии таковы, что воздействие на банковскую систему с целью стабилизации денежного оборота и предотвращения сползания национальной экономики в очередной кризис. Все дело в том, что экономические кризисы есть порождение падения качества услуг, оказываемых банковской системой субъектам хозяйственной деятельности. Меры публичного регулирования банковской деятельности преследуют в первую очередь цель восстановления качества банковских услуг и только затем могут использоваться для решения макроэкономических задач. Именно этой идеологией пронизаны меры по формированию мегарегулятора на базе Центрального банка РФ. По общему замыслу, мегарегулятор призван обеспечить стабильность функционирования теперь уже не только банковской системы, но и всей сферы финансовых отношений, не состоящей под непосредственным контролем государственных органов управления экономикой.

Таким образом, эмиссионно-денежное регулирование в условиях экономических реалий XXI в. следует рассматривать основополагающим элементом финансового механизма, а правовое регулирование эмиссионно-денежных отношений — как своеобразный «генетический код» для всей системы финансово-правового регулирования. Как замечено многими исследователями, центр научной дискуссии и центр законодательного внимания в области финансов смещается в сторону эмиссии и управления движением платежных средств, инвестиционных отношений, страхования, т. е. к финансовым отношениям с акцентированием гражданско-правовых элементов.

В известном смысле эта тенденция угадывается и в развитии традиционных финансово-правовых институтов, прежде всего сферы государственных доходов. Возникновение налогового права стало историческим событием по многим аспектам; в юридическом смысле регулирование мобилизации доходов хозяйствующих субъектов в бюджет посредством налогов оказало глубокое реформирующее влияние на всю систему экономических отношений. Главный канал взаимодействия государства и бизнеса обрел нормативно-правовое регулирование взамен плановому формированию отчислений в бюджет.

Придется рискнуть и предложить парадоксальный вывод о том, что становление налоговой системы явилось торжеством гражданско-правового регулирования имущественных «вертикальных» отношений — государство своими налоговыми законами поставило жесткий барьер аппетитам налоговых, финансовых и иных органов. Даже то,

¹³ См.: Черникова Е. В. Публично-правовое регулирование деятельности кредитных организаций в Российской Федерации. М., 2009. С. 93.

что бизнес не получил ожидаемого эффекта и налоговая нагрузка по сравнению с дореформенными годами даже увеличилась, не девальвирует значимости принципа нормативного регулирования доходов в бюджет как главной гарантии финансовой самостоятельности субъекта экономической деятельности.

В противовес механизму распределения доходов и прибыли государственных предприятий, действовавшему до начала девяностых годов XX в. и ставившему товаропроизводителя под глобальный контроль государства, налоговая схема построена на принципе автономии интересов налогоплательщика от публичных имущественных интересов. Это размежевание позволяет сформировать не только систему налогов как таковых, но и самостоятельную подотрасль российского финансового права — правовое регулирование государственных доходов. Фискальная деятельность государства и муниципалитетов включает в себя: налоги и специальные налоговые режимы, фискальные сборы, парафискалитеты, страховые взносы во внебюджетные фонды, природоресурсные платежи, платежи за негативное воздействие на окружающую среду. Есть смысл дополнить этот круг специальным упоминанием таможенной и государственной пошлинами, а также нефтегазовыми доходами, взимаемыми в режиме, отличном от налогообложения. Их совокупность представляет собой отдельную подотрасль финансового права именно потому, что правовая идеология, породившая возникновение налоговой системы, способствовала установлению и иных фискальных обязательств налогового типа. Благодаря этому, например, страховые платежи по обязательному страхованию за непродолжительное время дважды меняли свою внешнюю форму — из неналоговых платежей были преобразованы в единый социальный налог и обратно в прежнее правовое состояние и испытывают тенденцию к очередной реконструкции — возврату к налоговому администрированию.

Для признания фискального права отдельным инструментом финансового механизма, помимо общей для всех функции — мобилизации денежных средств в бюджет и особого предназначения в экономике — опосредствовать преумножение имущества плательщика и приращение публичного имущества, важнейшим аргументом служит наличие, в сущности, единой юридической конструкции (модели), состоящей из жестко взаимосвязанных элементов, образующих тот или иной налог, сбор или иное фискальное обременение.

Представляется, что фискальное право далеко не достигло своего юридического совершенства — остается неразработанной идеология возникновения соответствующих обязательств, допускается

повторное обложение ранее уже обремененного платежом дохода, остается открытым вопрос о распространении фискальных обязательств на иные платежные инструменты кроме национальной валюты, отсутствуют правовые основания тех или иных ставок обложения, нечетко демаркированы границы между фискальными платежами и возмещением ущерба в гражданско-правовом порядке и другое. Система фискальных обязательств нуждается в унификации, а соответствующее законодательство — в кодификации. Именно в решении этих научно-теоретических и законодательских задач видится высший смысл выделения госдохода в отдельный элемент финансового механизма, а фискального права — в самостоятельную подотрасль финансового права.

Переходя к третьему элементу финансового механизма — к бюджету и государственным расходам, необходимо отметить, что при всем внимании к этой важнейшей и смысловой сфере финансов, она в наименьшей степени сформирована юридическими средствами и представляет собой во многом «желеобразное» образование. Бюджетный кодекс РФ — один из самых невразумительных нормативных актов и представляет довольно странную комбинацию политических деклараций и технико-юридических норм. Вследствие этого главную регулятивную нагрузку по бюджетированию несут на себе акты Правительства РФ и Министерства финансов РФ, а также утверждаемый ежегодно бюджет Российской Федерации. При этом традиции и деловые обыкновения, свойственные в свое время процессу бюджетирования и исполнения бюджета в советские времена, оказались настолько живучи и сильны, что способны противостоять не только текущему законодательству, но и Конституции РФ, в частности в области финансов муниципальных образований.

Несовершенство бюджетной техники — вот что бросается в глаза в этой сфере действия финансового механизма. Так, ставившийся еще в 70-е годы прошлого века М.И. Пискотиным вопрос об отказе от принципа единства бюджета как юридического акта так и не решен и даже не обсуждался. Между тем опыт парламентской деятельности многих стран мира говорит о необходимости принятия отдельных законов, определяющих объекты налогового и иного обложения и ставки платежей в соответствующем финансовом году, а также устанавливающих объемы финансирования отраслей народного хозяйства. Практика показывает, что качество финансовых решений, принимаемых по одиночке и вне связи с решениями по другим вопросам, на порядок выше, нежели утверждение всех параметров нового финансового года в одном акте — федеральном бюджете или бюджете субъекта Российской Федерации.

Предельно сложна в правовом отношении сфера исполнения бюджета. Исполнение доходной части сопряжено с подчас (и далеко не случайно) не вызывающим благоговейного трепета эффектом – трансформацией части доходов юридических и физических лиц, а также и собственных доходов государства от принадлежащих ему монополий и регалий в доходы бюджета как непосредственную собственность государства.

Преобразование каждого мобилизованного в бюджет рубля в доход бюджета достоинством в один рубль – событие сакрального характера. Оно означает, что этот рубль (в действительности миллиарды и триллионы рублей) может быть израсходован не иначе как в особом, весьма сложном правовом режиме, с соблюдением ряда условий и предосторожностей, свод которых должен быть изложен в Бюджетном кодексе РФ. Мало того, что в действительности этого нет, общественное мнение волнуют странные планы по коммерциализации исполнения расходной части Федерального бюджета путем передачи специально созданному хозоргану части доходов бюджета в доверительное управление, исходящие от Министерства финансов РФ. Логика правового регулирования здесь неумолима и состоит в том, что категорическая императивность мобилизации средств в бюджет предопределяет предельную транспарентность и целевую предназначенность бюджетных средств на финансирование государственных программ, принятых к осуществлению Федеральным Собранием РФ или же законодательным органом субъекта Российской Федерации.

В этой области существуют и другие насущные правовые проблемы. Известно, что финансирование народного хозяйства, обороны и управления страной основывается на целой системе специализированных, отличных друг от друга процессуальных механизмов, число которых составляет от восьми до 14 и варьирует в зависимости от отрасли и субъектов финансирования. Несомненно, что процессуальная организация исполнения расходной части федерального бюджета относится к предмету законодотворения, т.е. должна быть отражена в Бюджетном кодексе РФ или ином законе. Однако такого законодательства не существует, что не может не сказываться на защите экономических интересов субъектов бюджетных средств и на эффективности государственного и общественного контроля за расходованием средств бюджета.

Учеными высказываются заслуживающие внимания предложения, касающиеся сферы расходов бюджета и их правового регулирования. Так, в частности, интересна мысль руководителя Федерального казначейства Р.Е. Артюхина, высказанная на одной из научных конференций, о необходимости

разграничения собственно бюджетного права, границами которого должна стать юридическая жизнь денежных средств от момента зачисления в бюджет до момента передачи их соответствующему главному распорядителю. Что же касается отраслевого распоряжения бюджетными средствами, то эти отношения служат предметом отдельного от бюджетного права института – права публичных расходов. В пользу этого предложения говорит прежде всего неспособность учесть в рамках одного института бюджетного права все многообразие форм и методов финансирования публичных расходов в условиях необходимости повышения эффективности контроля за их использованием.

* * *

Таким образом, архитектуру финансового механизма можно сформулировать в виде замкнутого треугольника, состоящего из: 1) блока эмиссионного денежного регулирования, охватывающего эмиссию денег и других платежных средств, выпуск ценных бумаг, кредитование и расчеты, банковское право, валютное право; 2) фискального права, составленного из налогового права, регулирования страховых платежей, природоохранных платежей, таможенного обложения, пошлинного обложения и других госрасходов; 3) бюджетного права как совокупности институтов бюджетного регулирования, межбюджетных трансфертов, доходов от монополий, регалий и государственных займов, а также расходов по государственному долгу, с выделением права государственных расходов как отдельного, находящегося в периоде формирования института финансового права, а также 4) блока организационного регулирования – бухгалтерского учета, финансового контроля и мониторинга, а также планово-финансовых процедур.

Нет сомнений в том, что любая, в том числе и предлагаемая классификация и систематизация такого сложного и противоречивого правового поля, каким является финансовый механизм, будет страдать условностью и недоговоренностью.

Есть, однако, уверенность в том, что для законодателя настало время отойти от безучастного следования традициям экономического анализа и изыскать правовые критерии как для размежевания финансов и «нефинансов», так и для построения системы финансовых институтов и, соответственно, системы финансового права. Решение этой задачи предопределяет возможность разработки давно предлагаемого для принятия федерального закона «О финансах» или же Основ финансового законодательства Российской Федерации¹⁴. Как представляется, путем

¹⁴ См.: Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003.

концентрации внимания ученых на этой проблеме удастся придать динамику развития законодательства в этой сфере.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Аллахвердян Д.А.* Финансово-кредитный механизм развитого социализма. М., 1976.
2. *Артемов Н.М., Арзуманова Л.Л., Ситник А.А.* Денежное право. М., 2011.
3. *Васянина Е.Л.* Фискальное право России. М., 2013. С. 115.
4. *Горбунова О.Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003.
5. *Дьяченко В.П.* Товарно-денежные отношения и финансы при социализме. М., 1974.
6. Словарь-справочник. М., 2009.
7. *Сулейменов М.* Право как система. Алматы, 2011. С. 131.
8. *Финансовое право: учеб.* М., 1940.
9. *Финансы и налоги. Очерки теории и политики. Золотые страницы финансового права России.* М., 2004.

Сведения об авторе

ЗАПОЛЬСКИЙ Сергей Васильевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

10. *Черникова Е.В.* Публично-правовое регулирование деятельности кредитных организаций в Российской Федерации. М., 2009. С. 93.

REFERENCES

1. *Allakhverdyan D.A.* Financial and credit mechanism of developed socialism. M., 1976 (in Russ.).
2. *Artemov N.M., Arzumanova L.L., Sitnik A.A.* Monetary Law. M., 2011 (in Russ.).
3. *Vasyanina E.L.* Fiscal law of Russia. M., 2013. P. 115 (in Russ.).
4. *Gorbunova O.N.* Financial Law and financial monitoring in modern Russia. M., 2003 (in Russ.).
5. *Dyachenko V.P.* Commodity-money relations and finance under socialism. M., 1974 (in Russ.).
6. Dictionary. M., 2009 (in Russ.).
7. *Suleimenov M.* Law as a system. Almaty, 2011. P. 131 (in Russ.).
8. Financial Law: textbook. M., 1940 (in Russ.).
9. Finance and taxes. Essays on theory and politics. Golden Pages of Financial Law of Russia. M., 2004 (in Russ.).
10. *Chernikova E.V.* Public law regulation of credit institutions in the Russian Federation. M., 2009. P. 93 (in Russ.).

Authors' information

ZAPOLSKY Sergey V. — Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Chief Researcher of the Sector of Administrative Law and Administrative Procedure, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia