

Актуальные проблемы российского финансового права

Грачёва Елена Юрьевна

*доктор юридических наук, профессор, первый проректор, зав.
кафедрой финансового права Московского государственного
юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

Важнейшим направлением развития нашего государства является формирование инновационной модели экономики, что ставит перед юридической наукой новые задачи по правовому обеспечению инновационного развития России. Это, по сути, означает определение роли права в современном обществе, его предназначение, социальную ценность как регулятора общественных отношений. Данное предназначение может быть реализовано только в том случае, если оно способствует решению задач, стоящих перед обществом на современном этапе его развития. В этой связи встают вопросы о том, каковы задачи и роль права, в частности, финансового права, в их реализации?

Найти ответы на эти вопросы невозможно без анализа формирования финансового права как науки в России, рассмотрения основных этапов и закономерностей его развития, поскольку именно исторический подход позволяет выявить предпосылки и корни сегодняшних достижений и проблем.

Предмет науки финансового права изучает отрасль финансового права, предметом которой, в свою очередь, являются общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования, распределения, перераспределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств государством и муниципальными образованиями, а также уполномоченными ими субъектами для достижения общесоциальных целей и задач, стоящих перед обществом.

Рассматривая названную сферу общественных отношений, наука финансового права анализирует и изучает не только создаваемые правовые нормы, направленные на регулирование финансовых общественных отношений с целью достижения поставленных целей и задач, но и их систему, источники, финансовые правоотношения,

возникающие в результате воздействия финансово-правовых норм на сферу финансовой деятельности.

Достижению стоящих перед наукой задач способствует использование таких методов исследования названных общественных процессов, как сравнительный, а также исторический подход, позволяющие выявить тенденции возникновения и развития различных общественных процессов и реакции государства на их правовое регулирование. Возникающие в обществе проблемы не ясны без уяснения уроков прошлого, без использования выводов, сформулированных наукой 19–20 веков.

В истории становления и развития науки финансового права возможно выделение нескольких этапов.

Поскольку финансовое право длительное время развивалось в рамках науки о финансах, кратко рассмотрим основные направления ее развития.

Несмотря на то, что некоторые упоминания финансов мы находим в Законах XII таблиц, законах Хаммурапи, Русской правде, Великой Хартии Вольностей, в рассуждениях Фомы Аквинского, по общему признанию финансовая наука возникает одновременно с политической экономией в XV столетии в городах Северной Италии, переживавших экономический подъем и культурный рост в то время. Последующие годы были ознаменованы работами Ж. Бодена, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ф. Юсти, И. Зонненфельса и др. Ф. Юсти в 1766 г. издает первое методическое сочинение «Система финансового хозяйства», в котором изложены основные положения финансовой науки. По мнению ряда ученых Ф. Юсти является отцом финансовой науки. В 1768 г. издается работа министра финансов Австрии И. Зонненфельса «Основные начала полиции, торговли и финансов», которая была издана в большинстве европейских стран, в том числе многократно переиздавалась в России. Значительное влияние на развитие финансовой науки оказали работы Ш.Л. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, И. Канта, а особенно А. Смита и Д. Риккардо.

Развитие политической экономии в XVIII веке явилось основанием для выделения из ее состава финансовой науки в XIX веке и разработкой такими учеными, как К.Г. Рау, чей учебник «Основные начала финансовой науки» шесть раз переиздавался в России и чья структура, включающая общие начала финансовой науки, государственные расходы, государственные доходы, государственный кредит, бюджет, организацию финансового управления, использовалась в финансовой науке иных европейских стран, включая Рос-

сию. Среди европейских ученых XIX века финансовую науку разрабатывали А. Вагнер, Э. Сакс, К. Менгер, Ф. Нити, Л. Косс, А. Пигу, К. Маркс К.Т. Эберг.

Наука о финансах в России на рубеже XIX - XX веков развивалась на европейском уровне и ее рекомендации учитывались не только в политике государства до Октябрьской революции, но и вплоть до 30-х годов 20 века.

В то же время, сама наука о финансах начала формироваться в XVIII веке, отделившись от такого научного направления, как камералистика. Среди наиболее значимых в области камералистики можно назвать работы немецкого ученого Зонненфельса, которые многократно издавались в России¹.

Выделившись из камералистики, наука о финансах заняла в России заметное место в системе наук о «государственном благоустройстве». Российская финансовая наука формировалась под влиянием западных научных воззрений на природу финансов, необходимость их правового регулирования и использования их государственной властью для достижения своих целей и задач. Наибольшее влияние оказали работы А. Смита, Д. Риккардо и других европейских исследователей. Вместе с тем, российская наука XVIII - XIX веков отличается активными научными разработками теории налогов, денег, кредита, государственного долга, публичных финансов и т.п. Среди наиболее заметных, оказавших серьезное влияние на дальнейшее развитие российской науки о финансах, можно назвать работы И.Т. Посошкова «Книга о скудности и богатстве»², В.Н. Татищева «Краткая российская география»³, А.Я. Поленова «О крепостном состоянии крестьян в России», в котором впервые был употреблен термин «налог»⁴. Нельзя не назвать работу И.А. Третьякова «О причинах изобилия и медлительного обогащения государств как у древних, так и у нынешних народов»⁵, которая вышла в свет за четыре года до публикации фундаментального труда А. Смита «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776).

¹ Зонненфельс И. Начальные основания полиции, или благочиния. – М., 1787. С. 19.

² Посошков И.Т. Книга о скудности и богатстве. – М., 1937. Работа вышла в свет за два года до опубликования трудов А. Смита и Кондильяка о свободе торговли. Так, в 1725 г. В России был издан царский «Манифест о свободе торговли и заведения промышленных станов».

³ Татищев В.Н. Избранные труды по географии России. – М. 1950.

⁴ Избранные произведения русских мыслителей второй половины ХУШ в. Т. 2. – М., 1952.

⁵ Третьяков И.А. Рассуждение о причинах изобилия и медлительного обогащения государств как у древних, так и у нынешних народов. – М. 1772. С. 8.

Как отмечалось ранее, значительное влияние на развитие науки финансового права оказало издание курса финансового права немецкого профессора Эберга.

К числу замечательных представителей финансового права относится В.А. Лебедев, профессор Санкт-Петербургского университета (1833–1909 гг.). Основным его трудом стала работа «Финансовое право» (1882–1885 гг.), которую современники называли финансовой энциклопедией и которая была переведена и издана во многих европейских странах. Высокой оценки у современников работа удостоилась тем, что в начале следуют рассуждения о понятии финансовой науки и финансовом праве, их соотношении, предмете исследования на основании исторического очерка развития понятий о финансах и финансовой науке, а также рассматриваются ее составные части. В.А. Лебедев отмечает, что финансовая наука и финансовое право имеют один и тот же предмет, но они различаются только по способу его рассмотрения. Такой подход был характерен, как мы уже отмечали, для того времени. Вместе с тем, начиная с 1884 г. во всех университетах на юридических факультетах создавались кафедры финансового права. Этим обусловлена необходимость чтения соответствующих курсов и подготовка учебных пособий именно по финансовому праву.

Финансовое право как самостоятельная учебная дисциплина преподавалась на всех юридических факультетах университетов, публиковались интересные фундаментальные учебники и учебные пособия по финансовому праву в целом или отдельным его институтам.

Принципиально иная ситуация в развитии финансового права и его преподавания сложилась после Октябрьской революции. Экономические потрясения, связанные с изменением экономического и политического строя, привели к национализации банков, страхования, преобладанием государственной собственности, отказу от старых финансовых институтов и финансовых органов, аннулированию «царских» государственных долгов. В этих условиях востребованными стали нормы административного права, регулирующие финансовое отношения, что соответствовало административно-командной системе управления, сложившейся в нашей стране после Революции. Установившаяся система управления сделала ненужными экономические, финансовые методы управления, воздействия на общественные процессы. Это привело к тому, что в системе российского права начинают преобладать нормы административного права по сравнению с нормами финансового права, т. к. расширилась

сфера государственного управления в финансовой сфере, которое использовало не столько финансовые, экономические методы воздействия, сколько императивные, административно-командные, не учитывающие экономические интересы хозяйствующих субъектов.

Несмотря на это научная мысль не останавливается, публикуются новые работы по финансовому праву.

Следующим заметным этапом развития финансового права можно назвать начало 50-х годов 20 века.

По мнению многих ученых 60-70-е годы XX века можно назвать «золотыми» в развитии науки финансового права⁶, которые всесторонне обосновали самостоятельный характер предмета и метода финансового права, охарактеризовали систему финансового права, его взаимосвязи с иными отраслями права и тем самым заложили фундамент его дальнейшего развития.

Фундаментальные преобразования всех сфер общественной жизни в нашей стране в 80-е годы XX века, связанные с формированием рыночных отношений, вызвали к жизни необходимость использования публичной властью новых методов воздействия на общественные процессы, т. е. тех инструментов, правовое регулирование которых осуществляется нормами финансового права.

Также как и иные отрасли права финансовое право подвергается кардинальным преобразованиям, обусловленным изменению роли государства в условиях рынка, возможностью использования экономических регуляторов для решения современных, стоящих перед обществом задач.

В первую очередь изменениям подверглись Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации. Благодаря этому в нашей стране началось формирование принципиально новой бюджетной и налоговой систем, соответствующих рыночной модели экономики.

В настоящее время бюджетная система РФ является трехуровневой, что обусловлено федеративным устройством государства, и включает в себя: на первом уровне - федеральный бюджет и федеральные бюджеты государственных внебюджетных фондов (пенсионного фонда, фонда социального страхования, фонда обязательного медицинского страхования); на втором уровне - бюджеты субъектов Российской Федерации и региональные бюджеты на-

⁶ См. напр.: История финансового законодательства России: Учебное пособие. – М., Ростов н/Д. 2003. С. 13.

званных ранее государственных внебюджетных фондов; на третьем уровне – местные бюджеты. Важным для нашего государства стало урегулирование вопросов межбюджетных отношений, включая представление межбюджетных трансфертов.

Основным источником доходов бюджета любой страны выступают налоги, что и обусловило проведение налоговой реформы с начала девяностых годов. Новым этапом в становлении налоговой системы стало, как уже отмечалось, принятие Налогового кодекса РФ, который состоит из двух частей. В первой части Кодекса содержатся нормы, содержащие понятие налога и сбора, их отличия друг от друга, принципы налогообложения, обязательные условия установления налогов и сборов, определены все виды налогов, взимаемые на территории страны. Все налоги делятся на: федеральные, к которым относятся, например, налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц и др.; региональные – налог на имущество организаций, транспортный налог и др.; местные налоги – налог на имущество физических лиц и земельный налог. В Кодексе определено, что каждый обязан платить только перечисленные в соответствующих статьях НК РФ налоги. Во второй части Налогового кодекса РФ содержатся нормы, регулирующие порядок установления и взимания конкретных видов налогов.

Уже с семидесятых годов двадцатого столетия активно говорилось о научно-техническом прогрессе, который государство должно поставить себе на службу, поскольку только использование преимуществ технического прогресса позволит приобрести статус экономически развитой, демократической мировой державы. Необходимость преодоления экономических проблем в конце прошлого века обусловило рыночные преобразования в нашей стране, что формирует цели правового регулирования.

Уровень развития науки и техники в мире на современном этапе диктует необходимость создания инновационной экономики. Темпы развития всех сфер жизни чрезвычайно высоки. Так, по мнению специалистов, поток поступающей информации таков, что каждые два года требуется его кардинальное обновление, т.е. студенты третьего курса вузов обладают по сути уже устаревшей, полученной на первых курсах, информацией. Следовательно, ключевым фактором развития общества выступают инновационные процессы. И цели права как регулятора общественных отношений заключаются в обеспечении потребностей инновационного раз-

вития общества, оно способно и должно выступать в качестве катализатора прогресса общества на инновационной основе, одной из ключевых направлений общественной жизни в начале XXI века.

Самые серьезные коррективы в глобальные процессы внес мировой экономической кризис, показавший несостоятельность существующей модели экономики в развитых странах, что дает основания говорить о необходимости, как уже отмечалось нами ранее, **формирования инновационной модели экономики** (иногда используется термин «постиндустриальная экономическая модель»), которая должна сменить докризисную модель экономики. Именно на достижение этих целей и направлено развитие права в целом и финансового права в частности. Характеристика некоторых черт российской экономики позволит определить эти направления правового воздействия.

В утвержденной Указом Президента Российской Федерации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года отмечается, что для России нет иного пути развития, кроме как пути создания инновационной модели экономики⁷. Среди национальных интересов и приоритетных направлений их развития назван экономический рост, который достигается путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал. Право и государство, в свою очередь, должны обеспечить достижение названных целей. «России нужна сильная финансовая система, дающая ресурсы для модернизации»⁸. Представляется, что сказанное свидетельствует об особой роли финансового права в современных преобразованиях нашего общества, связанных с формированием инновационной модели экономики, процесса модернизации всего общества. Именно финансовое право обладает достаточным потенциалом по воздействию на названные процессы. Механизм стимулирования инновационных процессов с помощью финансово-правового регулирования видится, в первую очередь, в следующем:

1. использование налоговых стимулов, включая предоставление налоговых льгот, снижение налоговых ставок, в частности, в сфере малого и среднего бизнеса, научно-исследовательской сфере, при разработке и внедрении инно-

⁷ См.: Указ Президента Российской Федерации № 537 от 12 мая 2009 г. // Российская газета. 2009. 19 мая.

⁸ Медведев Д.А. Здесь и сейчас. // Российская газета. 2010. 25 июня.

- вационных технологий, а также при приобретении нового оборудования или технологий;
2. субсидирование процентных ставок на кредиты, используемые на приобретение новых технологий, патентов, лицензий, современного оборудования;
 3. совершенствование межбюджетных отношений, в том числе, по пути децентрализации, в целях повышения бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
 4. предоставление льготных кредитов, увеличение выделяемых бюджетных средств в форме субсидий и т.п. для малого и среднего бизнеса;
 5. развитие государственного воздействия через размещение госзаказов;
 6. усиление финансового контроля за целевым и эффективным использованием финансовых ресурсов, в том числе бюджетных средств, предназначенных на инновационную деятельность.

Эти и иные инструменты финансово-правового воздействия, используемые государством, позволят не остаться нашей стране в стороне от развития мировых тенденций инновационного развития. Именно право, как важнейший и самый действенный регулятор общественных отношений, способно обеспечить решение названных жизненно важных для нашей страны задач.