

**САТТАРОВА Н. А.
КОПИНА А. А.**

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Учебник для магистров



Москва 2018

УДК 347.73:336

ББК 67.402я73

С 21

Рецензенты:

Н. А. Поветкина, заведующая отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» кандидат юридических наук, доцент;

А. В. Реут, доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

Саттарова, Н. А.

Копина, А. А.

С21 Актуальные проблемы финансового права: учебник для магистров. — Москва: Прометей, 2018. — 318 с.

978-5-907003-71-2

Учебник подготовлен на основе научных подходов к исследованиям актуальных проблем финансового права и в полном соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция» (уровень магистра).

Учебник ориентирован на магистров и аспирантов юридических вузов, но может представлять известный интерес для преподавателей и работников органов государственной и муниципальной власти, поскольку имеет теоретическую применимость и служит юридической практике.

УДК 347.73:336

ББК 67.402я73

978-5-907003-71-2

© Н. А. Саттарова, А. А. Копина, 2018

© Издательство «Прометей», 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.	5
ТЕМА 1. Актуальные проблемы теории современного финансового права	7
1.1. Сущность, понятие финансов и финансовой деятельности государства в аспекте правового регулирования: современные подходы к определению и взаимообусловленности	7
1.2. Современное финансовое право как отрасль публичного права: проблемы определения предмета и особенности метода правового регулирования	21
1.3. Проблемы формирования и развития системы современного финансового права	30
1.4. Проблемы теории финансового правоотношения.	36
ТЕМА 2. Проблемы реализации принципов финансового права	46
2.1. Дискуссионные вопросы реализации принципов финансового права	46
2.2. Особенности реализации принципов бюджетного права	55
2.3. Проблемы реализации принципов налогового права.	62
2.4. Принципы банковского права: проблемы их реализации	70
ТЕМА 3. Юридический процесс в финансовом праве	78
3.1. Финансовый процесс: понятие и содержание.	78
3.2. Особенности бюджетного процесса в Российской Федерации	107
3.3. Налоговый процесс: проблемы теории и практики	124
ТЕМА 4. Актуальные проблемы правового регулирования публичных доходов	156
4.1. Понятие публичных доходов и множественность оснований их классификаций	156
4.2. Обязательные доходы: определение и виды	166
4.2.1 Налоговые доходы: понятие и порядок установления	172
4.2.2. Неналоговые доходы: определение, классификация, проблемы и решения при их установлении и взимании.	195
4.3. Производные доходы: понятие и виды	205

ТЕМА 5. Правовые основы расходов бюджетов	209
5.1. Теоретико-правовая идентификация расходов бюджетов и принципы их реализации	209
5.2. Соотношение основных понятий при регламентации расходов бюджетов.	217
ТЕМА 6. Денежное обращение: проблемы финансового правового регулирования	223
6.1. Финансово-правовое значение денег	223
6.2. Эмиссионное право, денежное право и право денежного обращения как новые явления в финансовом праве . . .	234
6.3. Понятие платежной системы. Национальная платежная система	237
6.4. Валютное регулирование: проблемы правоприменительной практики	243
ТЕМА 7 . Актуальные проблемы современной финансово-правовой политики	251
7.1. Правовая политика: понятие, цели, виды	251
7.2. Понятие и соотношение категорий «финансовая политика» и «финансово-правовая политика	255
7.3. Принципы и приоритеты финансово-правовой политики.	259
7.4. Проблемы реализации и уровни финансово-правовой политики	264
ТЕМА 8. Теоретическое обоснование и практика реализации финансово-правовых механизмов обеспечения финансовой безопасности в РФ	274
8.1. Понятие и характеристика финансовой безопасности: современные взгляды и подходы к сущности и содержанию	274
8.2. Проблемы определения рисков и угроз финансовой безопасности	280
8.3. Финансово-правовой механизм обеспечения безопасности финансовой системы	290
ТЕМА 9. Международное финансовое право	296
9.1. Международная финансовая система: понятие, содержание	296
9.2. Понятие международного финансового права	304

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемое читателю издание представляет собой учебник по курсу «Актуальные проблемы финансового права» для студентов магистратуры высших учебных заведений и разработано на основе существующих подходов и научных представлений о правовых аспектах финансовых отношений, финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Учебник включает в себя структурированный по главам и параграфам дискуссионный материал по проблемам формирования и развития системы современного финансового права.

Потребность в издании данного учебника вызвана тем, что в настоящее время отсутствуют учебники и учебные пособия, которые на базе общих требований государственного образовательного стандарта позволили сформировать представление о теории и проблемах современного финансового права. К достоинствам данного учебника можно отнести то, что авторами предложено комплексное рассмотрение отдельных важных вопросов без которых, по мнению авторов, не представляется возможным определить систему, институты финансового права и раскрыть актуальные вопросы, обусловленные происходящими изменениями в экономико-правовой сфере жизнедеятельности государства и общества.

Данный учебник ориентирован на углубленное изучение финансового права и призван восполнить те знания, которыми не обладают студенты, имеющее непрофильное базовое образование по юриспруденции. Информация, изложенная в учебнике, также позволит студентам, обладающими правовыми знаниями, совершенствовать навыки юридического мышления, поскольку содержит основной теоретический материал, а также различные суждения и

позиции ученых. Авторы сознательно включили в текст учебника множество ссылок, поэтому предлагаемый материал может служить опорой студентам (особенно очно-заочной и заочной форм обучения) при подготовке научных и исследовательских работ, затрагивающих актуальную проблематику финансового права.

Следует отметить, что данный учебник не охватывает весь курс финансового права, рассматриваемого в проблемных аспектах. В нем акцентируется внимание на ключевых в теоретическом и методологическом плане темах, отражающих современную систему финансового права, а также актуальные практические вопросы и теоретические дискуссии.

Учебник подготовлен для студентов и аспирантов юридических вузов, но может представлять известный интерес для преподавателей и работников органов государственной и муниципальной власти, поскольку имеет теоретическую применимость и служит юридической практике.

ТЕМА 1. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ СОВРЕМЕННОГО ФИНАНСОВОГО ПРАВА

1.1. Сущность, понятие финансов и финансовой деятельности государства в аспекте правового регулирувания: современные подходы к определению и взаимообусловленности

Исследование проблем в любой области знаний предполагает формирование основополагающих понятий и их структурно-функциональной связи. Определение и формирование понятия финансовой деятельности государства обуславливает необходимость выявления ее взаимосвязи с категорией «финансы».

Для понимания места и роли финансов и других экономических категорий в соответствующих правовых отношениях необходимо уяснить их сущность и функции.

Финансы — экономическая категория, возникающая с появлением государства и развитием товарно-денежных отношений. Сущность финансов, закономерности их развития, сфера действия и роль в процессе общественного воспроизводства определяются природой и функциями государства, а также степенью развития (формацией) товарно-денежных отношений¹.

Финансы — экономическая категория, характеризующая отношения по поводу образования, мобилизации, распределения и использования финансовых ресурсов².

¹ *Продолятченко П. А.* Сущность финансов: изменение парадигмы // Наука и экономика. — 2010. — №2 (2). — С. 20.

² *Щедров В. И.* К вопросу о сущности и функциях финансов // Транспортное дело России. — 2011. — №5. — С. 167.

По мнению других авторов¹, финансы — это совокупность денежных отношений по поводу распределения стоимости валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, в результате которого формируются денежные доходы, поступления и накопления у отдельных субъектов хозяйствования, государства, используемые в дальнейшем для решения экономических и социальных задач. В. А. Останин под финансами понимает экономическую категорию, выражающую экономические отношения, возникающие в процессе мобилизации распределения фондов денежных средств и их целевого распределения на уровне индивида, производственного звена (фирмы), ассоциации фирм, муниципалитета, района, города, края, республики, государств, международного сообщества². Авторы учебника «Финансы» конкретизируют, что финансы представлены как механизм неэквивалентного перераспределения доходов общества в пользу одного из агентов за счет другого, чтобы обеспечить возможность выполнения им его функций, в которых общество нуждается; это механизм поддержания того социального института, без которого общество было бы менее эффективным³.

Итак, понятие «финансы» в экономической литературе рассматривается в трех аспектах, как: 1) денежные распределительные отношения; 2) особая форма экономических отношений; 3) совокупность общественных отношений. При таком разнообразии подходов необходимо обратить внимание на то, что практически все авторы сходятся во мнении, что финансы всегда есть отношения (экономические, денежные, общественные), участники которых удовлетворяют свои потребности посредством мо-

¹ Грязнова А. Г., Маркина Е. В. Финансы: учеб. / под ред. Грязновой А. Г. Маркиной Е. В. — М., 2005. — С. 13.

² Останин В. А. Финансы: учеб. пособие. Владивосток. — 2001. — С. 8.

³ Финансы: учебник / под ред. Г. Б. Поляка. 2-е изд., М., 2003. — С. 15.

билизации, распределения и использования финансовых ресурсов.

Следует уточнить, что понятия «финансы» и «финансовые отношения» — синонимы.

Динамика финансовых отношений, т.е. движение финансов, происходит в форме финансовых ресурсов. Финансовые ресурсы (англ. *financial resources*) — денежные средства, формируемые в результате экономической и финансовой деятельности, в процессе создания и распределения валового национального продукта¹. Финансовые ресурсы — средства, которые могут быть направлены на цели развития и общественного обустройства. Источники финансовых ресурсов: вновь созданный чистый доход; часть национального богатства (ранее накопленных средств); получение средств из внешних источников².

Важным характерным признаком финансов, как видим, является то, что это денежные отношения. Но здесь необходимо уточнить, что отождествлять финансовые и денежные отношения следует с учетом того, что не все денежные отношения являются финансовыми. По данному поводу В. В. Глухов отмечает: «в настоящее время финансы становятся неотъемлемой частью денежных отношений, но не приравняются к ним. Последние существенно шире финансовых отношений, так как это следует из функций денег и форм их существования»³. В содержание финансов включаются только те денежные отношения, которые имеют специфическую финансовую форму движения стоимости, связанную с распределением денежных доходов и накоплений, формированием и использованием определенных фондов денежных ресурсов.

¹ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под общ. ред. А.Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2004. — С. 1037.

² Щедров В.И. К вопросу о сущности и функциях финансов // Транспортное дело России. — 2011. — №5. — С. 167.

³ Глухов В.В. Противоречия в определении содержания и сущности финансов // Финансы и кредит. 2008. №39 (327). — С. 16.

Мнения правоведов относительно понимания финансов не противоречат позиции отечественных экономистов. В юридической литературе сущность финансов уточняется через призму властного субъекта, устанавливающего правовые предписания, рамки общественных отношений, которые являются денежными, финансовыми.

Самой главной отличительной особенностью финансовых отношений является обязательное участие в них государства¹. Э.Д. Соколова пишет, что финансы возникают и существуют в обществе, где действуют товарно-денежные отношения, с помощью финансов государство управляет различными денежными потоками, направляя их на обеспечение решения задач общественного развития. Финансы выступают всегда в денежной форме, однако денежные отношения не исчерпываются финансами и находятся они в различных плоскостях².

Финансы охватывают две группы отношений: 1) денежные отношения, связанные с формированием и использованием централизованных денежных фондов; 2) денежные отношения, опосредующие формирование и использование децентрализованных денежных фондов предприятий и организаций, а также домашних хозяйств. В первую группу включаются отношения по: а) уплате налогов и неналоговых платежей в бюджет и государственные внебюджетные фонды; б) выделению средств из бюджета и государственных внебюджетных фондов; в) распределению бюджетных средств между звеньями бюджетной системы и т. д. Вторая группа представлена отношениями по формированию, распределению, а в ряде случаев и использованию доходов и прибыли предприятий и организаций, а также домашних хозяйств³.

Итак, финансы — особый вид общественных отношений, возникающих между государством, всеми хозяй-

¹ Крохина Ю. А. Финансовое право России: учебник. М., 2004. — С. 2.

² Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России. Ответ. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2006. — С. 9.

³ Финансовое право Российской Федерации : учебник / под ред. М. В. Карасевой. М., 2012. — С. 17.

ствующими субъектами, физическими лицами по поводу формирования, распределения и использования фондов денежных средств. В свою очередь, все фонды денежных средств в государстве подразделяются на централизованные и децентрализованные. К централизованным фондам денежных средств относятся денежные средства, поступающие в распоряжение государства как властвующего субъекта (средства бюджетов бюджетной системы, государственные внебюджетные фонды, государственный и банковский кредит, государственное страхование). К децентрализованным фондам денежных средств относятся финансы предприятий, организаций, учреждений всех форм собственности.

Заслуживает внимания позиция В. В. Сисаури, в соответствии с которой при определении понятия «финансы» необходимо проводить следующую дифференциацию:

1) финансы как предмет финансово-правового регулирования включают экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения собственных функций и задач государства или местного самоуправления, а также делегированных полномочий государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства, в процессе которых осуществляются распределение и перераспределение валового внутреннего продукта и контроль за удовлетворением потребностей сообщества;

2) финансы как объект финансовых правоотношений представляют собой денежные фонды государства, государственно-территориальных и муниципальных образований, предприятий, учреждений, организаций и других хозяйствующих субъектов, используемые для материального обеспечения потребностей общества и развития производства¹.

Таким образом, финансы как экономические категория — это экономические отношения, как материальная

¹ Сисаури В. В. Финансы как объект правового регулирования // Финансовое право. — 2005. — №3. — С. 5.

категория — это финансовые ресурсы, которые являются денежными фондами участников указанных отношений. Правовой режим финансов следует определять через объект правоотношений, которые возникают в сфере образования, распределения и использования финансовых ресурсов.

С помощью финансов государство регулирует экономику, оказывает прямое воздействие на развитие производства и влияет на социально-политические процессы. Финансы, выраженные в денежной форме, отражают количественные характеристики процессов формирования, перераспределения и использования денежных фондов. Посредством финансов государство также осуществляет функцию контроля за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций, учреждений и иных субъектов финансовых отношений. Иными словами, роль финансов выражается в их распределительной и контрольной функциях.

Распределительная функция состоит в непосредственном распределении стоимости валового общественного продукта в целях обеспечения государства и хозяйствующих субъектов необходимыми финансовыми ресурсами. Контрольная функция финансов способствует отслеживанию их количественных параметров, т.е. заключается в контроле формирования, распределения и использования фондов денежных средств.

Всякое хозяйство функционирует лишь в том случае, если в процессе своей деятельности оно получает доходы и осуществляет за счет них расходы. Это несомненный факт одинаково справедлив применительно и к частному хозяйству (в любых организационно-правовых формах), и к государственному хозяйству. Речь здесь идет о денежных, финансовых потоках, которые как кровеносная система, питают экономический организм страны¹.

Движение финансовых потоков обусловлено необходимостью формирования фондов финансовых ресурсов и

¹ Барулин С. В., Ковалева Т. М.: Сущность финансов: новые реалии // Финансы и кредит. — 2004. — №5 (143). — С. 2.

использования их в соответствии с потребностями государства, хозяйствующих субъектов, населения в различных сферах их жизнедеятельности. Все финансовые отношения в совокупности составляют финансовую систему, в процессе функционирования ее отдельных элементов (звеньев) образуются и используются фонды денежных средств. Как отмечает М. В. Карасева: «финансовые отношения в обществе весьма многообразны. Однако они могут быть систематизированы в зависимости от того, к каким фондам денежных средств «привязаны»¹.

Следует отметить, что понятие «финансовая система», ее содержание менялось с изменением экономических и политических условий в стране. Так, в учебнике «Финансовое право» 1967 года под редакцией В. В. Бесчеревных и С. Д. Цыпкина указано: «Финансовая система СССР представляет собой совокупность финансовых институтов, под которыми авторы понимают экономические категории, каждая из которых представляет собой систему определенных экономических отношений, при помощи которых Советское государство собирает и использует необходимые ему денежные средства. В финансовую систему СССР авторы включали: государственный бюджет СССР; финансы государственных хозрасчетных предприятий и организаций; финансы колхозов, кооперативных и общественных организаций; государственный кредит; банковский кредит; государственное имущество и личное страхование; бюджет государственного социального страхования.

В учебнике «Советское финансовое право» 1985 года (отв. редактор Г. С. Гуревич) указывается, что финансовая система СССР представляет собой совокупность различных звеньев финансовых отношений (финансовых институтов), посредством которых Советское государство планомерно образует, распределяет и использует соответствующие фонды денежных средств. При этом, в финансовую систему авторы включают: а) общегосударственные централизованные финансы (государственный бюджет СССР,

¹ Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть. М., 2000. — С. 10.

бюджет государственного социального страхования, бюджет государственного имущественного и личного страхования); б) финансы социалистических предприятий и отраслей народного хозяйства; в) различные формы кредита (банковский и государственный).

Н. И. Химичева и Е. В. Покачалова финансовой системой в экономическом аспекте называют объективно обусловленное внутреннее строение финансов, выражающееся в совокупности входящих в них взаимосвязанных звеньев (институтов), каждое из которых представляет специфическую группу финансовых отношений. Материальное выражение звеньев финансовой системы составляют соответствующие их специфике денежные фонды — бюджетные, внебюджетные и т.д.¹ В состав финансовой системы, отмечая соответствующие изменения в ее структуре, авторы оперируют иными понятиями и уже включают: бюджетную систему, состоящую из государственных (федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации) и местных бюджетов муниципальных образований; внебюджетные целевые государственные и муниципальные (местные) денежные фонды; финансы предприятий, организаций, учреждений; финансы страхования; кредит (государственный, муниципальный, банковский).

Под финансовой системой Российской Федерации авторы другого учебника «Финансовое право» понимают совокупность финансовых институтов, каждый из которых способствует образованию и использованию соответствующих денежных фондов, а в структуру финансовой системы включают: государственные финансы; финансы хозяйствующих субъектов; местные финансы; фонды страхования и кредит (государственный и банковский)².

Отдельные авторы при анализе финансовой системы исходят из классификации финансовых отношений по кругу субъектов. Так, в учебном пособии под редакцией М. В. Кустовой и Н. А. Шевелевой, выделяются публич-

¹ Химичева Н.И., Покачалова Е. В. Финансовое право. М., 2005. — С. 93.

² Финансовое право: учебник / ответ. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2014. — С. 13.

ные и частные финансы. «Система публичных денежных фондов включает государственные бюджеты (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации) и местные бюджеты, а также государственные внебюджетные фонды. В сферу частных финансов, по мнению авторов, попадают финансы организаций, независимо от формы собственности, в том числе государственных и муниципальных предприятий»¹.

Вместе с тем, «в ходе истории значение финансовой системы менялось (ее хвалили и проклинали, были моменты высокой конъюнктуры и кризиса); сегодня же ее можно охарактеризовать как основополагающий сектор общего управления экономикой. Ее роль чрезвычайно усилилась, так как вместо множества кредитов появились рынки, а коммуникационные технологии достигли новых количественных и пространственных масштабов. За счет этого возрастает значение форм организации денежного и валютного обращения, а также роль центральных банков и связанных с ними международных организаций»².

Таким образом, современная экономическая деятельность показывает, что финансовая система более сложна и многогранна, чем считалось ранее³. Современная финансовая система включает в себя рынки, посредников, фирмы, представляющие финансовые услуги, и другие институты, с помощью которых домохозяйства, частные компании и правительственные организации реализуют принимаемые ими финансовые решения⁴. Главным атрибутом финансовой системы является фонд денежных средств

¹ Финансовое право / под ред. М. В. Кустовой и Н. А. Шевелевой. СПб. — 2014. — С. 10.

² Швейцарское финансовое право и международные стандарты = Schweizerisches Finanzmarktrecht und internationale Standards / П. Нобель; пер. с нем. Н. Сироткина, Ю. Волобуева, В. Иванова; науч. ред. И. Г. Хубер. 2-е русскоязычное изд. М.: Инфотропик Медиа, 2012.

³ Винницкий Д. В. Финансовое право в современных условиях: традиции и инновации // Финансовое право. — 2006. — № 8. — С. 9.

⁴ Боди З., Мертон Р. Финансы // Пер. с англ. М., 2005. — С. 62.

государства, хозяйствующего субъекта, домашнего хозяйства и т.д.

Финансы органически связаны с деятельностью государства, или наоборот: деятельность государства всегда связана с финансами. Финансовая система, является неотъемлемым признаком государства.

Государство заинтересовано в устойчивом функционировании финансовой системы, государственный интерес в финансовой сфере максимально совпадает с интересом публичным. Тесная взаимосвязь государственного и публичного интересов в сфере финансов определяется тем, что публичные интересы включают в себя государственные, которые направлены на сохранение устойчивости финансовой системы и «крепкость» государственной казны. Именно государство решает возникающий в сфере финансов дисбаланс публичных и частных интересов, создавая при этом состояние защищенности и «безопасности» финансовых ресурсов, где в приоритете денежные фонды государства, являющиеся по сути финансовой основой функционирования государства в целом. При этом, государство, являясь участником публичных отношений, в одностороннем порядке реализует законодательно оформленный публичный интерес, обеспечивая его защиту мерами принуждения. Следовательно, в процессе осуществления деятельности в сфере финансов, т. е. финансовой деятельности, государство ориентировано на защиту публичных интересов государства, что в свою очередь опосредует гарантию защиты провозглашенных Конституцией прав и свобод человека.

Движение финансовых, денежных потоков, их формирование и использование, всегда осуществляется в рамках общественных отношений. Именно поэтому государство инициирует возникновение указанных отношений, регулирует их, обеспечивая приоритетные направления действий специально уполномоченных субъектов, наделяя их соответствующими правами и обязанностями, т.е. осуществляет особую деятельность в финансовой сфере.

Понятие финансовой деятельности государства является основополагающим и раскрытым в теории финан-

сового права, хотя в настоящее время законодательного определения данного понятия не имеется.

Главным в содержании финансовой деятельности государства и муниципальных образований является то, что в процессе ее совершения организуются и непосредственно осуществляется деятельность по формированию (образованию), распределению и использованию денежных фондов для финансового обеспечения тех задач и функций, которые стоят на конкретном этапе развития перед государством и муниципалитетами.

Понятие финансовой деятельности получило разработку в учебном пособии М. А. Гурвича «Советское финансовое право» (1952 г.), где финансовая деятельность Советского государства определялась как деятельность государственных органов по планомерному собиранию (мобилизации), распределению и использованию государственных денежных фондов. Позже Е. А. Ровинский в своей монографии «Основные вопросы теории советского финансового права» (1960 г.) детально раскрыл данное понятие и определил финансовую деятельность как «правоммерные действия органов государства, направленные на мобилизацию, распределение и использование... государством денежных средств... образующих общегосударственный фонд, необходимый для осуществления функций... государства...»¹.

А. И. Худяков указывает, что «это деятельность государства, выступающего в целом или в лице уполномоченных на то органов, по созданию денежной инфраструктуры страны и обеспечению ее надлежащего функционирования, а также по формированию, распределению и организации использования государственных денежных фондов»².

Н. И. Химичева, под финансовой деятельностью государства понимает осуществление им функций по плано-

¹ Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. — М., 1960. — С. 20.

² Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. — Алматы, 2001. — С. 19.

мерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, поддержания обороноспособности и безопасности страны, а также обеспечения финансовыми ресурсами деятельности государственных органов, а финансовую деятельность муниципальных образований определяет как осуществление функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию муниципальных (местных) денежных фондов в целях реализации социально-экономических задач местного значения и обеспечения финансовыми ресурсами деятельности органов местного самоуправления¹.

Е. Ю. Грачева и Э. Д. Соколова определяют данную деятельность как процесс², по мнению А. В. Демина это воздействие государственных (местных) органов на финансовые отношения³.

С. В. Запольский пишет, что «осуществляя финансовую деятельность, государство (и муниципалитет), подобно архитектору, конструирует экономическую среду, подобно металлургу, создает несущие конструкции и, подобно строителю, формирует хозяйственный механизм, нуждающийся, по мере эксплуатации, и в доводке, и в ремонте, и в обслуживании, и в иной помощи»⁴.

Таким образом, акцентируя внимание на аспектах взаимосвязи и взаимообусловленности категорий финансы и финансовая деятельность государства необходимо указать, что финансовая деятельность государства (муниципальных образований) имеет основополагающее значе-

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. — М., 2012. — С. 89.

² Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право: учебник для средних специальных учебных заведений. 3-е изд., испр. и доп. — М., 2010. — С. 7–11.

³ Демин А. В. Финансовое право: учебное пособие. — М., 2003. — С. 12.

⁴ Запольский С. В. К вопросу о роли финансового права в правовой системе России // Финансовое право. — М., 2010. — № 8. — С. 2–7.

ние для функционирования финансовых отношений, поскольку финансы определяются функциями государства, отражают степень развития экономических и товарно-денежных отношений в стране. По мере развития товарно-денежных отношений система финансовых отношений, возникающих между государством, хозяйствующими субъектами изменяется, включая все финансовые ресурсы общества.

Разноплановость финансовой деятельности государства определяется тем, что это разновидность экономической деятельности, одновременно являющаяся разновидностью государственного управления¹. Следует отметить, что в современных условиях, признавая дифференциацию финансов на публичные и частные, а финансовой деятельности на публичную и частную, возникает необходимость расширения и корректировки понятия «публичная финансовая деятельность». Публичная финансовая деятельность представляет собой управленческую деятельность публичной власти по формированию, распределению, использованию публичных денежных фондов; по организации денежного обращения в стране; по государственному регулированию и контролю на финансовых рынках.

Не смотря на то, что финансы — особая экономическая категория, содержание и действие ее во многом обусловлены теми правовыми формами, которые государство (как законодатель, так и правоприменитель) считает целесообразным использовать в конкретной социально-экономической обстановке. Не будет преувеличением полагать, что финансовые отношения в современном, экономически развитом обществе не могут существовать иначе, как будучи предметом, целью и результатом их правового регулирования; возникновение тех или иных финансовых отношений, если они не урегулированы правом, практически невозможно².

¹ Бельский К. С. Оригинальный взгляд на предмет финансового права // Государство и право. — 2005. — № 4. — С. 117.

² Запольский С. В. К вопросу о роли финансового права в правовой системе России // Финансовое право. — 2010. — №8. — С. 6.

Объективная необходимость возникновения финансов в обществе, где действуют товарно-денежные отношения и возможность их проявления только в процессе планомерной деятельности государства, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов, обусловила появление концепции, согласно которой финансы и финансовые отношения не могут рассматриваться в качестве чисто экономических категорий, а представляют собой сложные экономико-правовые образования¹.

В рассматриваемом аспекте необходимо остановиться на позиции Е. В. Покачаловой, которая отмечает, что «особенностью понятийного ряда финансового права является то обстоятельство, что в нем (а также в некоторых его основных подотраслях — например, налоговом) достаточно часто встречаются понятия, которые не только с позиции научных абстракций, но и с позиций легальных дефиниций, закрепленных нормами финансового и налогового права, не совпадают с одноименными, синонимичными по названию понятиями, а также легальными дефинициями других отраслей правоведения — гражданского, предпринимательского, уголовного права. Такая особенность понятийного ряда финансового права обусловлена тесной связью финансово-правовых понятий с осуществлением государством в интересах всего населения страны особой публичной финансовой деятельности, а также связью указанных понятий с реализацией государством фискальной функции»².

Следовательно, финансовые отношения и финансовая деятельность государства (муниципальных образований) взаимосвязаны тем, что, государство определяет границы и порядок движения денежных потоков, формируя ими денежные фонды в целях финансового обеспечения своих функций. Все финансовые отношения возникают посред-

¹ Худяков А. И. Основы теории финансового права. — Алматы, 1995. — С. 10.

² Покачалова Е. В. Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права / под ред. Н. И. Химичевой. — Саратов. 2007. — С. 25—26.

ством действий заинтересованных в этом хозяйствующих субъектов, основным из которых и является государство, которое в одностороннем (в т. ч. принудительном) порядке устанавливает правила, порядок деятельности для всех участников финансовых отношений. Данный порядок государство закрепляет в правовых нормах. Таким образом, указанные понятия входят в систему финансового права, будучи финансово-правовыми категориями.

Категории — фундаментальные понятия, на основании которых осуществляется систематизация тех или иных явлений, разрабатываются методы их познания, формируется целостное мировоззрение¹.

Финансы и финансовая деятельность государства (муниципальных образований) будучи финансово-правовыми категориями отражают существующие связи в отношениях по образованию, распределению и использованию денежных фондов государства (муниципальных образований). При этом, основной формой финансовой деятельности государства и муниципальных образований является правовая, в рамках которой государством устанавливаются правила поведения хозяйствующих субъектов.

1.2. Современное финансовое право как отрасль публичного права: проблемы определения предмета и особенности метода правового регулирования

В теории права устоялась позиция, имеющая исторические корни, относительно сущности публичного права, с которой, как представляется и необходимо начать анализ поставленных в данном разделе вопросов.

В основе характеризующего признака публичного права лежит различие публичного и частного права, их соотношение и взаимосвязь, что находит свое начало в римском праве, где существовало право частное (*jus privatum*)

¹ Иванов А. А. Теория государства и права. Справочник. — М., 2007. — С. 114.

и право публичное (*jus publicum*), относящееся к положению Римского государства. Важнейшим постулатом в понимании частного и публичного права сохранившееся до настоящего времени является то, что в основе частного права лежат интересы отдельных лиц, их правовое положение, а для публичного права — интересы государства, его органов, должностные лица которых руководствуются общественными интересами.

Еще Г. Ф. Шершеневич в начале прошлого века писал, что «главенствующей в вопросе взаимодействия частного и публичного права является идея параллельного существования и развития государственного и индивидуального интереса, что с юридической стороны выражается в разделении права на публичное и частное»¹.

Оригинальная характеристика рассматриваемых категорий, представлена в монографии «Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федерации»². По мнению авторов: «прилагательное «публичный» имеет много значений. Оно означает и общественный, и всенародный, открытый для публики, гласный, а также употребляется в значении, обратном словам частный, личный, индивидуальный, не общественный, не государственный. Именно на последнем противопоставлении базируется традиционное деление права на частное и публичное. Интересы по-разному отражаются в публичном и частном праве: то взаимодействуя, то противореча друг другу, то согласуясь между собой».

Следовательно, публичное право — совокупность норм, обеспечивающих публичные интересы в обществе, т.е. регулирующих общественные отношения по защите общегосударственных интересов, где существует государственное правовое принуждение и возникают отношения с участием государственных структур.

¹ Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права: в 2 т. Т.1. — Казань, 1901. — С. 77.

² Под общ. ред. О. Ю. Бакаевой. — М., 2010. — С. 19.

В самом общем виде к предмету регулирования публичным правом относят: а) устройство и функционирование государства и его институтов; б) институты гражданского общества; в) механизм и уровни самоуправления; г) основы правовой системы, правотворчества и правоприменения; д) принципы, нормы и институты межгосударственных отношений и международных организаций»¹.

Финансовое право является отраслью публичного права. Анализ финансовой деятельности государства показал, что нормы финансового права регулируют общественные отношения, возникающие в процессе формирования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований для финансового обеспечения стоящих перед ними целей и задач. Иными словами, финансовое право — отрасль российского права, представляющая собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения функционирующие в процессе формирования, распределения и использования денежных средств централизованных и децентрализованных фондов государства и муниципальных образований в целях финансового обеспечения публичных задач. Здесь следует согласиться с мнением Е. А. Рыжковой, которая пишет: «государство, осуществляя финансовую деятельность, исходит не только из собственных интересов общего характера (содержание государственного аппарата, аппарата управления и принуждения, армии, внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности и др.), которые были ему присущи еще с момента зарождения государств, но и заботится о благе каждого индивида, физического или юридического лица, предоставляя ему финансовую возможность для реализации жизненных задач и амбиций»².

Финансовое право закрепляет структуру финансовой системы, бюджетного устройства, а вместе с тем и соответ-

¹ Общая теория государства и права. Академический курс. — М. 2. Право. — 2007. — С. 647.

² См. подробнее: *Рыжкова Е. А.* Публичное и частное в финансовом праве // *Lex russica*. — 2014. — № 2. — С. 168—175.

ствующие полномочия Российской Федерации, ее субъектов, местного самоуправления в данной сфере. Следует отметить, что особенность современного периода развития финансового права, характеризуется тем, что включает в себя отдельное научное направление — региональное финансовое право. Данное направление И. Б. Лагутиным рассматривается в трех основных значениях:

- во-первых, региональное финансовое право представляет собой комплексный (смешанный) правовой институт, состоящий из системы норм, регулирующих «организацию и правовое регулирование вертикальных общественных финансовых отношений в различных государствах независимо от формы их государственного устройства»;

- во-вторых, региональное финансовое право — это раздел науки финансового права, имеющий свои методологические и иные особенности, связанные с необычным характером общественных отношений, возникающих в области публичных финансов на региональном и местном уровне;

- в-третьих, региональное финансовое право может существовать как учебная дисциплина магистратуры или даже в качестве отдельной программы подготовки магистрантов по направлению «Юриспруденция»¹. В свое время П. Годме писал: «Связь финансов и экономики, гибкость и оборотоспособность данной части имущества и связанная с этим возможность злоупотреблений требует, чтобы государственные финансы регламентировались специальными государственными нормами. Эти нормы дают возможность: 1) распоряжаться средствами в достаточном их количестве (правила, регулирующие доходы); 2) точно учитывать движение средств (казначейские правила); 3) обеспечивать их использование в соответствии с волей народа и в общих интересах (бюджетные правила). Эти нормы влияют на все стороны жизни — экономику и политику, — составляют самостоятельную отрасль права»².

¹ См. подробнее: Региональное финансовое право /ответ. ред. И. Б. Лагутин. — М., 2017.

² Годме П.М. Финансовое право. — М., 1978. — С. 38.

Именно с данной позиции представляется необходимым раскрыть предмет и особенности метода правового регулирования финансового права.

Одним из ключевых вопросов в проблеме системы права является определение оснований ее дифференциации, к которым юридическая наука относит предмет и метод правового регулирования. Предмет регулирования отрасли права — это определенная сторона, часть, широкая однородная сфера (область) единого общего поля правового регулирования, круг общественных отношений, регулируемых данным нормативным образованием. Предмет правового регулирования отвечает на вопросы: что, какие именно отношения между людьми регулируются отраслью права?¹

Предмет финансового права — это общественные отношения, возникающие в процессе деятельности государства и муниципальных образований по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов в целях реализации своих задач. Данное определение, с незначительными вариантами, используется в учебниках и публикациях практически всеми учеными, исследующими рассматриваемые вопросы. «Сегодня предмет финансового права следует определять через имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований», указывает М. В. Карасева².

Относительно отличительных признаков отношений, составляющих предмет финансового права, среди ученых не существуют противоречий. Обобщая публикации представителей финансового права, можно выделить три основных признака отношений, составляющих предмет финансового права: 1) имущественный характер (т. е. объектом этих отношений являются деньги или денеж-

¹ Байтин М.И. Вопросы общей теории государства и права. Саратов. — 2006. — С. 243.

² Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). — М., 2003. — С. 19.

ные обязательства, всегда связанные с формированием, распределением и использованием денежных фондов); 2) организационный характер (данные отношения направлены на формирование, распределение и использование государственных и муниципальных финансовых ресурсов); 3) властный характер (обязательным участником данных отношений всегда является государство или муниципальное образование. Здесь следует отметить, что в круг субъектов указанных отношений могут также входить иные субъекты, обеспечивающие публичные интересы в силу задач, возложенных на них государством).

Современные подходы к предмету финансового права, по мнению И. С. Иванова, складываются из следующих идей:

- финансовое право относится к семейству публичных отраслей;

- механический перенос понятийного аппарата экономических наук в финансово-правовую науку в некоторых случаях может только навредить;

- финансы — это деньги, перемещение и распределение которых не связано напрямую с товарами, работами, услугами;

- экономические отношения не стоят на месте — они изменяются, следовательно, изменяется и содержание финансовых отношений;

- финансово-правовые отношения имеют тенденцию к расширению, например, частью предмета финансового права стал бухгалтерский учет¹.

Действительно, нормы финансового права относятся к нормам публичного характера, а финансовые отношения регулируются нормами публичных отраслей права. Однако, финансы — это все-таки особый вид денежных отношений, возникающих в связи с формированием и использованием фондов денежных средств, поэтому, не смотря на то, что функционирование данных отношений осуществляется в денежной форме, не следует их отождествлять с деньгами, которые также являются категорией гражданского права.

¹ *Иванов И. С. Краткий курс финансового права: Учебное пособие. СПС КонсультантПлюс, 2013.*

Важным теоретическим вопросом, требующим пояснения, является вопрос о понятийном аппарате финансового права, тесно взаимосвязанного с экономическими категориями. Следует учесть, что становление финансового права непосредственно связано с развитием финансовой науки — системы знаний о финансовых явлениях и процессах, целью которой является выявление закономерностей в сфере финансов, теоретическое воспроизведение финансовых связей и отношений, сформировавшихся в обществе. И. И. Янжул, один из основоположников отечественной науки финансового права, в конце XIX в. проводил практически аналогию между категориями “наука о финансах” и “финансовое право”¹. Именно поэтому, как пишет Е. В. Покачалова: «самобытность предмета науки финансового права заключается в том, что в основе ее категориального аппарата лежат экономические, а не только (а порой и не столько) правовые категории»².

Финансовое право, также как и другие отрасли российского права имеет свое понятие правовой категории, свои цели и задачи, что и характеризует его особенности. При определении финансово-правой категории следует исходить из круга отношений, соответствующих направлениям финансовой деятельности государства и муниципальных образований, регулируемых финансовым законодательством. Иными словами «финансово-правовая категория» определяется принадлежностью к таким категориям как финансы, финансовая деятельность государства и муниципальных образований, т.е. особенность финансово-правовой категории обусловлена тем, что она отражает существующие связи в отношениях по образованию, распределению и использованию денежных фондов государства.

¹ Янжул И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. Серия «Золотые страницы российской финансовой науки». — М.: Статут, 2002. — С. 34.

² Покачалова Е. В. Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права». Под ред. Н. И. Химичевой. — Саратов. — 2007. — С. 23.