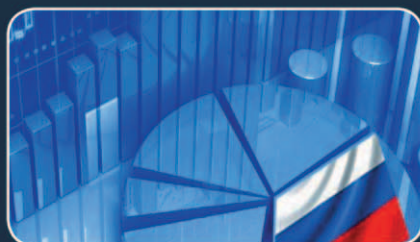


Э.Д. СОКОЛОВА

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

2-е издание,
переработанное и дополненное



Москва
Юриспруденция
2019

УДК 347.73(035.3)
ББК 67.402
С59

Автор:

Э.Д. Соколова – доктор юридических наук, профессор, профессор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Рецензент:

Е.Ю. Грачева – доктор юридических наук, профессор, первый проректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующая кафедрой финансового права.

Соколова Э.Д.

С59 Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. – М.: ИД «Юриспруденция», 2019. – 272 с.

ISBN 978-5-9516-0841-3

В настоящей работе автор на основе анализа объективных (экономических) предпосылок возникновения финансовой деятельности государства и муниципальных образований раскрывает ее сущность, принципы, методы и правовые основы осуществления, рассматривает соотношение норм публичного (финансового) и частного (гражданского) права в правовом регулировании данного направления деятельности государства и муниципальных образований на современном этапе развития России. Издание предназначено для научных сотрудников, преподавателей, аспирантов, студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», а также для всех интересующихся проблемами финансово-правовой науки.

УДК 347.73(035.3)
ББК 67.402

ISBN 978-5-9516-0841-3



© Соколова Э.Д., 2019
© Оформление. ИД «Юриспруденция», 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ВВЕДЕНИЕ	7
Глава I ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	11
§1. Экономические категории «финансы» и «финансовая система» – объективные предпосылки возникновения и осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований	11
§2. Понятие, сущность, принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Органы государства и муниципальных образований, осуществляющие финансовую деятельность	47
Глава II ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	94
§1. Финансовое законодательство и иные источники права – необходимое условие осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований	94
§2. Соотношение норм публичного (финансового) права и частного (гражданского) права в регулировании финансовой деятельности государства и муниципальных образований	124

Глава III

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
БЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ –
ОСНОВНОГО НАПРАВЛЕНИЯ
ИХ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ 168**

§1. Понятие бюджетной деятельности государства
и муниципальных образований и ее роль
в развитии общества. Правовые основы
осуществления бюджетной деятельности
государства и муниципальных образований 168

§2. Вопросы бюджетного устройства и бюджетной системы России 200

§3. Правовой режим доходов и расходов бюджетов
бюджетной системы Российской Федерации 209

Глава IV

**ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ –
ВАЖНЕЙШАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГОСУДАРСТВА И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ 225**

§1. Понятие и виды финансового контроля в России.
Правовая основа его осуществления 225

§2. Бюджетный контроль – важнейший вид контроля
финансовой деятельности государства
и муниципальных образований 258

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 269

Глава I

ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

§1. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ КАТЕГОРИИ «ФИНАНСЫ» И «ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА» – ОБЪЕКТИВНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований играет значительную роль в развитии общества, которому присущи товарно-денежные отношения. Природа финансовой деятельности государства и муниципальных образований, предпосылки ее возникновения и осуществления всегда находились в центре внимания представителей науки финансового права.

В обществе, где действуют товарно-денежные отношения на любом уровне своего развития, государство использует и не может не использовать для управления общественным производством, обеспечения социально-экономических потребностей населения, национальной безопасности страны, для решения иных общественных публичных интересов различные экономические рычаги, такие как финансы, налоги, деньги, кредит и т.д.

В условиях административно-командной системы управления народным хозяйством в СССР государство также применяло экономические регуляторы с целью обеспечения планомерного развития промышленности, сельского хозяйства, транспорта и других отраслей народного хозяйства, а также

для повышения социально-культурного уровня граждан, обеспечения обороны страны, содержания органов государственной власти и управления. Об этом свидетельствует история нашего государства. Товарно-денежные отношения в стране существовали и развивались с разной степенью интенсивности в зависимости от политики государства. Известный экономист профессор М.И. Боголепов, исследуя проблемы финансовой системы СССР, финансов, отмечал, что «финансы всегда, как правило, одеты в денежную оболочку, и вне товарно-денежных отношений им нет места»¹.

Плановое хозяйство не исключает использования экономических категорий в управлении обществом, хотя в значительной степени, как показала история развития Советского Союза, при усилении административных методов воздействия на производственные процессы тормозится развитие экономики, что, в свою очередь, отрицательно сказывается на состоянии всех остальных сфер общественной жизни.

Переход России в конце 90-х гг. прошлого столетия к рыночной экономике должен был бы дать значительный дополнительный импульс в развитии общества, если бы не негативные явления, произошедшие в связи с проведением правительством России политической линии, не учитывающей интересы большинства граждан страны, ее национальной безопасности. Общественное производство и развитие всего общества были отброшены далеко назад. Страна, ее граждане после распада СССР вынуждены были испытать все отрицательные последствия нарождающегося капитализма: разруху, безработицу, нищету, беззаконие, военные конфликты и т.д. Государственное регулирование экономики было фактически парализовано. Анализ периодической литературы за 90-е гг. прошлого столетия, когда особенно активно отрицалась необходимость государственного воздействия на экономику, показал, что правительство России в тот период не только не учитывало мнения многих российских и видных зарубежных экономистов, но и пренебрегло многолетним опытом развития ведущих стран

¹ Боголепов М.И. Советская финансовая система. М.: Госфиниздат, 1945. С. 38.

мира, доказывающим, что без государственного регулирования не может развиваться и рыночная экономика¹.

Следует отметить, что при характеристике экономического состояния Южной Кореи в рассматриваемый период в литературе отмечалось, что «роль государства в управлении экономикой – основа так называемого корейского чуда»².

Как известно, более 200 лет назад знаменитый шотландец Адам Смит, разрабатывая основы развития рыночной экономики, подчеркивал, что только государство в интересах нации может ограничивать алчность монополистов, авантюризм банкиров и эгоизм торговцев³.

Известный дореволюционный ученый И.И. Янжул, рассматривая историю развития государственных потребностей, отмечал, что путем «опыта многих десятилетий (речь идет о начале XIX в. – Э.С.) государство вынуждено было убедиться, что свобода конкуренции далеко не дает человечеству того Эдема⁴, о котором мечтали и наступление которого предсказывали защитники этой теории (теория полного невмешательства государства в регламентацию экономической жизни. – Э.С.), что последовательное проведение ее в жизнь влечет за собой целый ряд злоупотреблений и вредных последствий»⁵.

Британский экономист Джон Мейнард Кейнс также высказывался за государственное вмешательство в рыночные дела⁶. В. Леонтьев, американский экономист, утверждал, что сложнейшая система, какой является экономика большой страны, не может полагаться исключительно на «невидимую руку» рынка и конкуренцию. Анализируя состояние экономики

¹ См.: Соколова Э.Д., Александрова С.Н. Хозяйственное право: учебное пособие. М.: Академия управления МВД России. 2000. С. 13, 14.

² Российская газета. 1997. 26 апр.

³ См.: Федоров В. Кто танцует от печки, кто от Адама Смита // Российская газета. 1995. 3 окт.

⁴ Эдем – синоним рая. «И насадил Господь Бог рай в Эдеме на Востоке; и поместил там человека, которого создал». Библия Книги Священного Писания Ветхого и Нового завета. М.: Протестант, 1992. С. 2.

⁵ Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. С. 40.

⁶ См.: Паклин Н. Государство против рынка. Рынок против государства // Российская газета. 1998. 24 июля.

нашей страны в 90-е гг. прошлого столетия, Д. Валовой подчеркивал, что «в нынешних условиях предотвратить крах экономики... можно только решительным усилием государственного регулирования»¹.

Сторонники «шоковой терапии» отрицали необходимость государственного регулирования экономики, полагаясь на саморегулирование рынка. Только после провала «шоковой терапии» в России, через «милльон терзаний» народа, стало совершенно очевидно, что в условиях развития рыночной экономики государственное регулирование должно сохраниться. Однако формы и методы воздействия государства на экономику общества меняются в зависимости от социально-экономических условий его развития.

Потребовалось более десятилетия, чтобы несколько стабилизировать обстановку в стране.

В литературе справедливо отмечается, что в результате «псевдодемократических преобразований, проведенных в 90-е годы XX века, в стране был утрачен контроль над национальными ресурсами. За короткий период они были в массе своей присвоены узким кругом лиц, использованы и вывезены за границу. На низкий уровень упали производство, благосостояние населения. «Теневая экономика», согласно различным подсчетам, составляла от 40 до 90%. Национальной безопасности России был нанесен огромный ущерб»².

Т.Н. Трошкина, исследуя государственное регулирование внешнеторговой деятельности, также отмечала, что в последние годы «значительно усилилась критика в среде ученых и практиков в связи с резким ослаблением роли государства в экономике в целом и во внешней торговле в частности. Вместе с тем стало очевидным, что не все формы и виды государственного регулирования внешнеторговой деятельности (как любой другой деятельности. – Э.С.), успешно применяемые сейчас в

¹ Валовой Д. Прыжок в «черный рынок», или Ядерный удар по экономике // Правда. 1992. 23 мая.

² Моданов В.В. Правовое регулирование государственного финансового контроля как фактор обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 4.

развитых странах и предлагаемые к внедрению в российскую модель, можно механически «перенести» на российскую почву»¹.

Изменения в руководстве страны дали позитивные результаты во всех сферах общественной жизни. Рыночные отношения продолжают развиваться и расширяться. Государство, учитывая опыт индустриально развитых стран и собственный горький опыт, активно использует экономические рычаги при управлении обществом, осуществляя государственное регулирование общественных процессов.

В литературе вновь высказывается мнение, что «только частный бизнес через рост производительности труда может обеспечить большинству российских граждан достойный уровень существования»². Вряд ли стоит возвращаться к пройденному периоду, когда сторонники «шоковой терапии» отрицали необходимость государственного регулирования экономики, тем более что в настоящее время руководство страны принимает различные меры, в том числе и вливания денежных средств из федерального бюджета в кредитную (банковскую) систему с целью смягчить отрицательные последствия мирового финансового кризиса и введенных против Российской Федерации экономических санкций. Однако необходимо усиление государственного регулирования процесса распределения доходов от роста ВВП среди граждан России с целью и если не ликвидировать, то хотя бы сократить бедность населения России. Рост экономики в России не должен быть выгоден только богатым³.

Необходимость применения государством различных экономических регуляторов при управлении обществом обусловила потребность в изучении и достаточно активном обсуждении в финансово-экономической и правовой литературе содержания таких экономических категорий, как финансы

¹ Публично-правовое регулирование экономических отношений: сборник статей / Под ред. проф. А.Н. Козырина. М., 2005. С. 42.

² Щекин Д.И. Налоговые риски и тенденции развития налогового права / Под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Статут, 2007. С. 233.

³ Аргументы и факты. 2007. № 16. С. 11.

и финансовая система, которые являются объективными предпосылками возникновения и осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Выявление и обоснование объективных предпосылок возникновения и осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований в современный период приобретают особую актуальность, поскольку в литературе высказываются мнения, ставящие под сомнение, казалось бы, уже устоявшиеся представления по обозначенной проблеме¹.

Итак, в чем сущность финансов, финансовой системы и каково соотношение между обозначенными категориями и понятием «финансовая деятельность государства и муниципальных образований»?

И.И. Янжул, определяя происхождение слова «финансы», отмечал, что «под финансами, в техническом значении слова, разумеется исключительно совокупность материальных средств, необходимых для удовлетворения потребностей государств»².

В последующие годы категории «финансы» и «финансовая система» достаточно подробно исследовались в экономической и юридической литературе. При этом «финансы» стали часто характеризоваться как система относительно обособленных экономических отношений, посредством которых происходит планомерное распределение общественного продукта (ВВП) и части национального дохода путем образования и использования фондов денежных средств для нужд расширенного воспроизводства и удовлетворения других общественных потребностей. Активно разрабатывалось советскими учеными в 60–80-х гг. прошлого столетия и понятие «финансовая система». Известный советский правовед С.Д. Цыпкин, основываясь на положениях, выработанных

¹ См.: Запольский С.В. Финансы и право: Проблемы соотношения. Ежегодник МАФП, 2004; Сборник научных работ / Под общей ред. С.В. Запольского. М., 2005. С. 29; Он же. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М.: РАП, ЭКСМО, 2008. С. 9.

² Янжул И.И. Назв. соч. С. 44.

экономической наукой о финансах, детально исследует значение, содержание, состав финансовой системы, отмечая, что в литературе имеются по этой проблеме различные суждения как среди экономистов, так и юристов¹.

В финансово-экономической и правовой литературе, как подчеркивал С.Д. Цыпкин, понятие «финансовая система СССР» наиболее часто употребляется в двух значениях. В первом значении «финансовая система» подразумевает совокупность и взаимосвязь различных групп финансовых отношений, каждая из которых имеет особенности в аккумуляции и использовании денежных фондов, играет различную роль в общественном воспроизводстве². Во втором значении «финансовая система» употребляется как совокупность органов государства и учреждений, т.е. как разветвленная сеть специальных органов и учреждений, осуществляющих непосредственное руководство финансовой деятельностью государства³. Е.А. Ровинский в дальнейшем включает в финансовую систему разветвленную сеть не только финансовых органов, но и кредитных учреждений⁴.

Двуединое понимание финансовой системы в основном сохранилось в науке финансового права и до настоящего времени.

А.И. Худяков, проанализировав понятие финансовой системы в экономическом смысле, отмечает, что в литературе встречается еще одно значение термина «финансовая система», которое можно, по его мнению, назвать организационным (мы его называем управленческим). «В этом смысле, – пишет А.И. Худяков, – под финансовой системой понимается совокупность финансовых учреждений государства (финансовое ведомство и его подразделения, казначейство, налоговые

¹ См.: Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М.: Изд-во Московского университета, 1983. С. 4.

² См.: Цыпкин С.Д. Назв. соч. С. 5.

³ Финансовое право. М.: Юридическая литература, 1971. С. 18.

⁴ Финансовое право. М., 1978. С. 9.

органы, центральный государственный банк, орган государственного страхового надзора и т.п.)»¹.

В юридической литературе появились определения финансовой системы другого плана. Так, Т.А. Лахтина предлагает определять финансовую систему Российской Федерации как совокупность финансовых ресурсов, а также как системы органов государственной власти, органов местного самоуправления и создаваемых ими организаций, осуществляющих образование, распределение и использование фондов денежных средств².

Вряд ли, по нашему мнению, использование категории «финансовые ресурсы» раскрывает сущность финансовой системы даже «как элемента современного государства» (по определению Т.А. Лахтиной), особенно при характеристике предмета правового регулирования финансового права.

Е.В. Покачалова предлагает также «при характеристике звеньев финансовой системы не ограничиваться традиционным признаком фондовости, а применять более широкий термин «финансовые ресурсы». При этом Е.В. Покачалова в подтверждение своей позиции приводит аргумент, что предприятие имеет возможность распоряжаться своими денежными (финансовыми) ресурсами «без предварительного зачисления в какой-либо специализированный денежный фонд последнего»³.

Денежные (финансовые) ресурсы, может быть, и не всегда «зачисляют» в фонд предприятия, но обязательно отражаются в бухгалтерской отчетности с указанием источника поступления и направления их расходов. По утверждению Е.В. Покачаловой, «в правовой и экономической литературе уже применяются более широкие, выходящие за пределы признака фондовости, определения финансов»⁴.

¹ Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы: ТОО «Баспа», 2001. С. 38.

² См.: Лахтина Т.А. О сущности финансовой системы как элемента современного государства. Финансовое право. 2005. № 4. С. 24–26.

³ Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: автореферат дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 39.

⁴ Там же.

Фонд определяется как «денежные средства, ассигнуемые для определенной цели». Например, валютный фонд, фонд заработной платы¹.

Трудно согласиться и с мнением С.В. Мирошник о том, что финансовая система включает в себя:

- финансовые ресурсы бюджетов всех уровней;
- финансовые ресурсы стабилизационного фонда;
- финансовые ресурсы резервных фондов;
- финансовые ресурсы естественных монополий;
- финансовые ресурсы общих субъектов хозяйствования;
- финансовые ресурсы кредитных организаций;
- финансовые ресурсы субъектов страхового дела;
- финансовые ресурсы субъектов фондового рынка;
- финансовые ресурсы населения²,

не только потому, что С.В. Мирошник отказывается от категории фонда, но и потому, что неясен правовой режим резервных фондов и других звеньев финансовой системы.

Н.И. Химичева совершенно справедливо считала, что применение термина «финансовая система» как системы финансовых органов, т.е. употребление данной категории во втором ее значении, ведет к размыванию понятия «финансовая система»³. Тем самым подтверждается обоснованность вывода С.Д. Цыпкина, сформулированного еще в 1983 г., что единственно правильным является определение финансовой системы только как совокупности различных звеньев, однородных по формам мобилизации и использования денежных средств групп общественных экономических отношений. При этом «каждое звено единой финансовой системы выступает как самостоятельный финансовый институт, имеющий помимо общего назначения и специальные задачи»⁴.

¹ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., дополненное М.: «А. Темп», 2004. С. 855.

² См.: Мирошник С.В. Финансовая политика и финансовая система страны // Правовая политика Российской Федерации в условиях современного социально-экономического развития. Материалы II Международной научно-практической конференции / Рост. гос. эконом. универ. Ростов н/Д, 2007. С. 136.

³ Финансовое право: учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Юристъ, 2003. С. 23.

⁴ Цыпкин С.Д. Назв. соч. С. 7.

Итак, основополагающие положения, характеризующие понятие «финансовая система» как экономическую категорию, были выработаны советскими учеными в конце прошлого столетия, которые сохранили, по нашему глубокому убеждению, методологическое значение для науки финансового права и в современных условиях развития общества. Поэтому трудно согласиться с мнением Е.В. Покачаловой о том, что финансовая система (речь не идет о системе финансовых органов) не является исключительно экономической категорией и что ее можно рассматривать в нескольких аспектах, в том числе и правовом¹. Право, и в первую очередь финансовое право, опосредует общественные отношения, возникающие между различными звеньями финансовой системы, т.е. в процессе ее функционирования. Из этого не может следовать вывод, что финансовая система – это правовая категория.

Административно-командная система управления обществом не могла уничтожить объективные закономерности его развития, товарно-денежные отношения действовали, но форма, условия проявления их не способствовали улучшению общественного производства и не давали должного положительного результата в развитии общества. Достаточно вспомнить итоги реформы, проведенной в СССР в середине прошлого столетия.

В литературе того времени отмечалось, что на основании решений сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС последовательно внедрялись экономические методы руководства народным хозяйством, в частности были установлены новые принципы распределения чистого дохода, создаваемого на государственных предприятиях.

С целью наиболее целесообразного сочетания хозяйственных интересов отдельных предприятий с интересами государства для предприятий, переведенных на новую систему планирования и экономического стимулирования, вводилась плата за производственные основные фонды и нормируемые оборотные средства, а также был установлен новый порядок

¹ См.: Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: автореферат дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 35, 39.

взноса в бюджет свободного остатка прибыли. Для предприятий, находящихся в особо благоприятных природных, транспортных, технико-экономических и некоторых других условиях, были установлены фиксированные (рентные) платежи¹.

Б.Н. Иванов указывал, что общая сумма перечисленных выше платежей в 1971 г. составила 41,7 млрд руб., или 78,9% поступлений в бюджет от прибыли государственных предприятий и организаций².

Подробный анализ правового регулирования отношений, возникающих по взиманию новых обязательных платежей – платы за производственные фонды, фиксированных (рентных) платежей, взносов свободного остатка прибыли, – провел С.Д. Цыпкин, обратив внимание на недостатки, проявившиеся при применении вновь введенных обязательных платежей³. Прогноз С.Д. Цыпкина оправдался.

Данная реформа не принесла ожидаемых результатов. Установленные обязательные платежи, особенно свободный остаток прибыли при наличии плановых затрат предприятия (погашение банковского кредита, финансирование капитальных вложений, пополнение оборотных средств, отчисления в резерв Министерства для оказания помощи предприятиям и прочие затраты), не способствовали развитию экономической самостоятельности государственных предприятий, переведенных на новую систему хозяйствования, реформа забуксовала.

Изменения, произошедшие в политической и социально-экономической сферах общества после распада СССР (декабрь 1991 г.), не могли не повлиять на содержание и структуру финансовой системы страны. Эти изменения изучались учеными, и их выводы нашли свое отражение в экономической и правовой литературе. В условиях развития и расширения рыночных отношений в стране государство, как отмечалось ранее,

¹ Советское финансовое право: учебник. М.: Юридическая литература, 1987. С. 229–240.

² Финансовое право. М.: Юридическая литература, 1971. С. 150.

³ См.: Цыпкин С.Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. М.: Юридическая литература, 1973. С. 77–120.

активно применяет экономические методы управления обществом. Особое значение приобретают финансы.

Природа и сущность экономических категорий, в том числе и финансов, детально изучаются экономической наукой. В экономической литературе подчеркивалось, что «финансы – неотъемлемый элемент общественного воспроизводства на всех уровнях хозяйствования; они одинаково необходимы и низовому звену – предприятиям (организациям), и межхозяйственным объединениям (ассоциациям, концернам), и государственной системе управления народным хозяйством. Без финансов невозможно обеспечивать индивидуальный и общественный кругооборот производственных фондов на расширенной основе, регулировать отраслевую и территориальную структуру экономики, стимулировать быстрее внедрение научно-технических достижений, удовлетворять другие общественные потребности»¹.

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 разных плоскостях.

В экономической и юридической литературе, как известно, понятие «финансы» рассматривалось в двух аспектах – диалектическом и метафизическом:

– диалектический аспект – совокупность экономических отношений, возникающих при распределении общественного продукта (ВВП) и части национального дохода в процессе создания, распределения и использования различных фондов денежных средств;

– метафизический аспект – совокупность различных фондов денежных средств, которые находятся как бы, условно говоря, в статике, а не в динамике.

¹ См.: Родионова В.М., Вавилов Ю.Я., Гончаренко Л.И. и др. Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. М.: Финансы и статистика, 1994. С. 20.

Говоря о понятии финансов в любом из двух названных выше аспектов, автору представляется необходимым уточнить с учетом высказывания А.И. Худякова свою точку зрения по данному вопросу, сформулированную несколько ранее.

А.И. Худяков отмечает, что понятие «финансы» можно употреблять в трех смыслах: широком, узком, специальном. Употребление понятия «финансы» в широком значении означает включение в него денежных фондов «различных субъектов хозяйствования и государства», охватывая денежные средства индивидуальных предпринимателей. При употреблении понятия «финансы» в узком значении предполагается включение в него денежных фондов «государства, его территориальных подразделений, предприятий, учреждений и организаций».

Если имеются в виду денежные фонды только государства, то в данном случае понятие «финансы» употребляется в его специальном значении¹.

Нам представляется более приемлемым употребление понятия «финансы» в его широком смысле, включая в него не только денежные фонды различных субъектов хозяйствования (в том числе и денежные фонды индивидуальных предпринимателей), государства, но и денежные фонды муниципальных образований. Однако в 1996 г., рассматривая понятие «финансы», автор настоящей работы делала акцент на денежные фонды государства². Данное утверждение не осталось без внимания А.И. Худякова, который классифицировал названное понятие «финансов» как понятие в его специальном значении³.

В диалектическом аспекте финансы – это совокупность экономических отношений, возникающих при распределении ВВП и части национального дохода в процессе создания, распределения и использования фондов денежных средств, необходимых государству, муниципальным образованиям и хозяйствующим субъектам для достижения поставленной цели

¹ См.: Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы: ТОО «Баспа», 2001. С. 11, 12.

² См.: Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право России. М., 1997. С. 3.

³ См.: Худяков А.И. Назв. соч. С. 12.

и для выполнения своих задач и функций. В материальном (метафизическом) смысле финансы – это совокупность фондов денежных средств, мобилизованных государством, муниципальными образованиями и хозяйствующими субъектами для осуществления своих целей и задач.

Г.В. Петрова вполне справедливо отмечала, что «...финансовые отношения объективны, они существуют независимо от воли и сознания людей, поскольку обусловлены потребностями общества в денежном обращении»¹.

При любом определении финансов они всегда представляют собой экономическую категорию, определяющее значение для которой имеет ее общественная сущность, т.е. это общественные отношения, складывающиеся в обществе в процессе распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта и части национального дохода в связи с образованием и использованием фондов денежных средств. Финансы в обществе, где существуют товарно-денежные отношения, объективно необходимы. Но они начинают проявляться только в процессе планомерной деятельности государства, муниципальных образований, хозяйствующих субъектов.

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 образования². С точки зрения процесса научного познания, вероятно, и можно согласиться с такой постановкой вопроса. Однако экономическая сущность финансов, их объективность не могут быть растворены в деятельности человека (в любой форме его объединения), носящей сугубо субъективный характер. От правильной оценки объективной необходимости и характера

¹ Петрова Г.В. Финансовое право: учебник. М.: ТК Велби, 2006. С. 9.

² Худяков А.И. Основы теории финансового права. Алматы: ЖЕТІ ЖАРҒЫ, 1995. С. 10.

финансов зависят конечные результаты практической деятельности человека в различных сферах общественной жизни. Вот почему мы не можем разделить точку зрения ученых, которые признают финансы атрибутом государства, а государство – атрибутом финансов¹. Финансы проявляются в деятельности государства, которое определяет, как правило, правовые формы их реализации, но государство не создает их, поскольку финансы – экономическая категория, обусловленная объективными потребностями развития того общества, в котором существуют товарно-денежные отношения. По этому же основанию трудно согласиться с утверждением, что «государство-скульптор обладает, в сущности, неограниченными возможностями при создании институтов национальных финансов...»².

Деятельность скульптора относится к творческой деятельности человека, результат которой носит особый характер, поскольку создается «идеальный образ», хотя и используются материальные средства для воплощения замысла автора.

Финансы – экономическая категория, которая проявляется, а не создается государством, хотя формы проявления финансов несут на себе отпечатки конкретных исторических, социально-экономических, политических условий развития соответствующего общества.

В этом аспекте можно использовать понятие «национальные финансы». Этим и объясняется различие «в построении финансовых систем государств, находящихся в одном географическом районе, со сходной политической и экономической судьбой»³.

Совершенно права О.Н. Горбунова, утверждая, что «финансы пронизывают все стороны общественной и государственной жизни. Любой вопрос управления не может быть решен без решения связанных с ним финансовых проблем»⁴.

¹ См.: Худяков А.И. Назв. соч. С. 11.

² Запольский С.В. О правовой природе финансовой деятельности государства: сборник научных работ. Ежегодник МАФП. 2003 год / Под общей ред. докт. юрид. наук, проф. С.В. Запольского. М., 2004. С. 34.

³ Запольский С.В. Назв. соч. С. 27.

⁴ Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 7.

Финансы как совокупность общественных отношений, возникающих в процессе распределения и перераспределения валового общественного продукта и части национального дохода, в связи с образованием и использованием определенных фондов денежных средств или, как отмечал С.Д. Цыпкин¹, система относительно обособленных экономических отношений (бюджетных, налоговых, кредитных и иных), посредством которых происходит планомерное распределение общественного продукта и национального дохода путем образования и использования фондов денежных средств для нужд расширенного воспроизводства и удовлетворения других общественных потребностей, при всем своем различии и своеобразии имеют общие черты. Наличие общих черт, характерных для рассматриваемых общественных отношений, обусловило возможность объединения их в отдельные относительно обособленные группы².

В науке финансового права отдельная группа однородных по формам и методам аккумуляции (собирания) или распределения фондов денежных средств экономических отношений получила название «финансовый институт»³, или, по определению А.И. Худякова, «финансово-экономический институт». По мнению большинства ученых, занимающихся проблемами финансового права, совокупность указанных институтов, о которых шла речь выше, образует единую финансовую систему страны, которая является экономической категорией. Н.И. Химичева считала, что финансовая система в экономическом аспекте – внутреннее строение финансов, совокупность входящих в них взаимосвязанных звеньев (институтов), каждое из которых представляет специфическую группу финансовых отношений⁴, подчеркивая объективную обусловленность структуры финансовой системы внутренней структурой финансов как целостной экономической категорией.

¹ См.: Цыпкин С.Д. Назв. соч. С. 6.

² Финансы / Под ред. проф. В.И. Родионовой. М., 1994. С. 20.

³ См.: Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Финансовое право России: учебник. М.: Теис, 1995. С. 6.

⁴ Финансовое право: учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2002. С. 23.

Наука финансового права, как правильно, по нашему мнению, утверждал С.Д. Цыпкин, должна пользоваться готовыми экономическими положениями, разрабатываемыми наукой о финансах, не превращаясь в «экономико-правовую науку»¹. Эти слова справедливо можно отнести и к определению содержания и структуры финансовой системы.

Иную позицию занимает А.И. Худяков. Разделяя точку зрения экономистов о существовании сложных экономико-правовых образований, А.И. Худяков считает, что юристам можно «не только примыкать к той или иной позиции во взаимном споре экономистов, но и высказывать свою самостоятельную точку зрения, корректируя положения экономической науки»². Конечно, в качестве определенного подтверждения указанной позиции А.И. Худякова может служить, по нашему мнению, научная деятельность известного русского ученого XIX в. И.И. Янжула. По словам А.Н. Козырина, «в личности Янжула-ученого органически сочетались две ипостаси – экономиста и юриста. Сильные экономические и юридические составляющие, присутствующие в большинстве работ И.И. Янжула, придают им основательность и завершенность»³.

К сожалению, как правильно отмечается в литературе, «...если юристы в своих научных исследованиях, как правило, всегда опираются на выводы экономической науки, то экономисты зачастую забывают о юридической природе денег (и не только денег, но и других финансовых институтов, опосредуемых правом. – Э.С.)»⁴.

В экономической и юридической литературе последних десятилетий (2009 год) финансовая система, ее структура определяются авторами по-разному⁵. Но независимо от определения

¹ См.: Цыпкин С.Д. Назв. соч. С. 5.

² Худяков А.И. Назв. соч. С. 10.

³ Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. С. 6.

⁴ Карасева М.В. Финансовое право и деньги: монография. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2006. С. 4.

⁵ См.: Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Назв. соч. С. 4.

структуры финансовой системы (в экономическом аспекте) данная экономическая категория обуславливает возникновение и осуществление финансовой деятельности государства, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов, являясь объективной предпосылкой их появления.

Анализируя экономическую (финансовую) литературу, можно отметить, что некоторые экономисты при определении структуры финансовой системы исходили из той роли, которую играет конкретный субъект в расширенном общественном воспроизводстве, в создании валового общественного продукта страны¹. По их мнению, поскольку предприятия, учреждения, организации непосредственно участвуют в производстве материальных благ, то основу всей финансовой системы составляют финансы предприятий, учреждений, организаций, которые, в свою очередь, подразделяются на финансы коммерческих организаций, некоммерческих и общественных объединений.

Второе звено финансовой системы составляет, по их мнению, страхование, коль скоро страховщики обеспечивают возможность восполнения производственных потерь при наступлении отрицательных последствий вследствие возникновения каких-либо чрезвычайных обстоятельств – страховых случаев. Страхование подразделяют на социальное, личное, имущественное, страхование ответственности, страхование предпринимательских и иных рисков. И, наконец, в финансовую систему они включают государственные финансы. Государство в условиях развития рынка осуществляет государственное регулирование общественного производства, что и обуславливает необходимость существования государственных финансов, включающих: государственный бюджет, внебюджетные фонды, государственный кредит. Несколько иную позицию в этом вопросе занимал А.З. Дадашев, который структуру финансовой системы ставил в зависимость от формирования фондов денежных средств у участников общественного воспроизводства:

¹ Финансы. Назв. соч. С. 20–21.

- предпринимателей, владеющих капиталом, вложенным в сферу производства и реализации товаров и услуг;
- трудоспособных людей, каждый из которых владеет собственной рабочей силой и занят наемным трудом (либо готов трудиться в качестве наемного работника);
- государства, владеющего природными ресурсами и регулирующего хозяйственную жизнь в национальном масштабе.

Разнообразие личных, коллективных и общественных потребностей и характер их удовлетворения, по мнению А.З. Дадашева, обеспечиваются соответствующей системой финансовых отношений и ресурсов. Поэтому в финансовой системе функционируют три взаимосвязанные подсистемы:

1. Подсистема финансовых отношений и ресурсов, возникающих у хозяйствующих субъектов.
2. Подсистема финансовых отношений и ресурсов, возникающих у работников.
3. Подсистема финансовых отношений и ресурсов, возникающих у государства.

При этом, как отмечал А.З. Дадашев, финансы хозяйствующих субъектов включают финансы коммерческих предприятий и организаций (нефинансовые предприятия, кредитные организации) и финансы некоммерческих организаций. Государственные и муниципальные финансы объединяют бюджетные и внебюджетные финансы¹.

Не ставя перед собой задачу детально обсуждать позицию А.З. Дадашева по вопросу о структуре финансовой системы, следовало бы все же подчеркнуть, что неясно, о каких ресурсах идет речь при характеристике подсистем, составляющих финансовую систему. Взгляды А.З. Дадашева не получили широкого распространения (2009 г.) в юридической литературе, посвященной рассмотрению финансовой системы. Однако необходимо отметить, что определенное влияние они все же оказали и на развитие науки финансового права. Так, В.Н. Ульянова, рассматривая финансовую систему России как

¹ См.: Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: учебное пособие. М.: Инфра-М., 1997. С. 15–18.

систему финансов в процессе воспроизводства общественного продукта в целях баланса движения стоимостных и натурально выраженных его составных частей (звеньев), приводила схему, в которой обозначены финансы хозяйствующих субъектов (предприятий и предпринимателей), государственные финансы, муниципальные (местные) финансы, финансы населения¹. Но уже буквально на следующей странице В.Н. Ульянова, характеризуя финансовую систему как совокупность финансовых институтов, полагала, что она состоит из:

1. Бюджетной системы, включающей в себя федеральный бюджет, бюджет субъектов Федерации и бюджет местного самоуправления.

2. Внебюджетных централизованных фондов.

3. Внебюджетных децентрализованных фондов.

4. Финансов хозяйствующих субъектов и отраслей.

5. Фондов страхования.

6. Кредита².

Юристы при характеристике финансовой системы чаще воспроизводят не взгляды А.З. Дадашева, а выводы других экономистов, согласно мнению которых финансовая система включает в себя финансы предприятий, организаций; страхование и государственные финансы. Так, Е.Ю. Грачева уже в 1995 г. отмечала, что финансовая система Российской Федерации состоит из следующих звеньев³:

1. Государственные финансы.

2. Финансы предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности.

3. Кредитование.

4. Страхование.

Каждое звено финансовой системы, по мнению Е.Ю. Грачевой, подразделяется на подзвенья в соответствии с внутренней структурой содержащихся в нем финансовых взаимосвязей.

¹ См.: Крохина Ю.А., Ульянова В.Н. Финансовое право России: учебное пособие. Саратов: СЮИ МВД РФ, 1999. С. 12.

² См.: Крохина Ю.А., Ульянова В.Н. Назв. соч. С. 13.

³ См.: Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Назв. соч. С. 6.

Государственные финансы включают в себя:

1. Бюджет страны.
2. Внебюджетные фонды (социального страхования, занятости населения (ныне отмененный. – Э.С.), обязательного медицинского страхования, пенсионный фонд и другие).
3. Государственный кредит.

Финансы предприятий, учреждений и организаций соответственно объединяют:

1. Финансы предприятий, функционирующих на коммерческих началах.
2. Финансы учреждений и организаций, осуществляющих некоммерческую деятельность.
3. Финансы общественных объединений.

Институт кредитования образуют отношения, возникающие между вкладчиками и коммерческими банками, иными кредитными учреждениями по поводу привлечения денежных средств, а также предоставления банковских ссуд.

В сфере страховых отношений каждое из звеньев, представленное особой отраслью страхования, подразделяется по видам страхования: социальное страхование, личное страхование, страхование ответственности, страхование предпринимательских рисков, перестрахование¹.

В связи с новыми экономическими и политическими условиями (переход к рыночным отношениям, распад СССР, изменение содержания федеративных отношений в Российской Федерации, становление местного самоуправления и др.) в финансовой системе Российской Федерации, по мнению Н.И. Химичевой, в последующее десятилетие произошли существенные изменения. Эти изменения, как считала Н.И. Химичева, коснулись как состава финансовой системы (появились новые институты), так и содержания вошедших в нее звеньев, их внутреннего строения, взаимодействия между собой. На современном этапе развития России в состав ее финансовой системы, как полагала Н.И. Химичева, входят:

¹ См.: Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев Г.С. Назв. соч. С. 7.