
БЮДЖЕТ,
НАЛОГИ, БАНКИ

СИСТЕМНОСТЬ В ФИНАНСОВОМ ПРАВЕ:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

© 2017 г. Николай Михайлович Артемов¹,
Игорь Борисович Лагутин²

Статья посвящена исследованию проблемы применения системности как подхода по исследованию проблем права и государства на примере финансового права. Под системностью в финансовом праве понимается принцип осуществления публичной финансовой деятельности, а также методологический прием, используемый при исследовании финансово-правовых отношений.

The article is devoted to problems of application of as systematic approach to study the problems of law and state on the example of Financial Law. Under consistency in Financial Law refers to the principle of implementation of public financial activities, the methodological technique used in the study of financial legal relations.

Ключевые слова: системность, система, публичные финансы, финансовое право, системность права.

Key words: system, system, public finance, Financial Law, system of law.

Одна из основных проблем, как в целом современного российского права, так и его отдельных отраслей, — не комплексность его развития. Реформы законодательства в России чаще всего носят частный характер и направлены, как правило, на изменение отдельных положений нормативных правовых актов. Часто принимаются законы, вносятся изменения, вызванные в большей степени экономическими, практическими или политическими обстоятельствами или проблемами, нежели логикой развития права и государства. *Несистемность свойственна в настоящее время и финансовому праву Российской Федерации.*

Важно отметить, что системный подход в науке существует достаточно давно и является универсальным, применимым к большинству научных

исследований. Так, по мнению В. Н. Садовского, “теоретически любой объект научного исследования может быть рассмотрен как особая система”³. Несмотря на это, *в современных правовых исследованиях системный подход применяется достаточно редко.*

А. В. Оболенский и В. Д. Рудашевский справедливо указывают на то, что “интегративные тенденции, заложенные в системном подходе, не следует понимать как стремление к нивелировке особенностей отдельных наук. В центре внимания историка по-прежнему остается ретроспективное рассмотрение объекта, а правовед, как и до сих пор, будет заниматься нормативными сторонами вопроса. Но практическое овладение системными представлениями послужит предохранителем против абсолютизации тех или иных, пусть очень важных, но отнюдь не всеобъемлющих характеристик объекта”⁴.

С точки зрения И. В. Блауберга и Э. Г. Юдина, “специфической чертой социальной науки в современных условиях является направленность научного познания в целом на создание эффективных средств управления — как природными, так и социальными процессами”⁵. Они также отмечают, что под системным анализом в науке понимается именно “методология решения крупных

¹ Профессор кафедры финансового права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования РФ (E-mail: KFP@msal.local).

Nikolay Artemov, professor of the department of Financial Law of Moscow state juridical University named O. E. Kutafin (MSAL), Doctor of Law, Professor, honorary worker of higher professional education of the Russian Federation (E-mail: KFP@msal.local).

² Заведующий кафедрой финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета (г. Курск), доктор юридических наук, доцент (E-mail: lagutinigor81@mail.ru).

Igor' Lagutin, head of the department of Financial Law, constitutional, civil and administrative proceedings of South-West state University (Kursk), Doctor of Law, associate Professor (E-mail: lagutinigor81@mail.ru).

³ Садовский В. Н. Основания общей теории систем. М., 1974. С. 5.

⁴ Оболенский А. В., Рудашевский В. Д. Методология системного исследования проблем государственного управления. М., 1978. С. 18.

⁵ Блауберг И. В., Юдин Э. Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973. С. 7.

комплексных проблем в сфере управления”⁶. В этой связи финансовое право, содержащее в себе элементы управления публичными финансами, должно обязательно рассматриваться с использованием системного подхода.

Системность как методологический прием интересовал как советских ученых⁷, так и является востребованным современными исследователями. Проблемы системности организации государственного управления и её отдельных направлений исследуются чаще всего в рамках административного права и управленческой науки⁸.

В философии под системой понимается нечто целое, составленное из частей, элементов, связанных между собой отношениями⁹. По мнению В. Г. Афанасьева, “целостная система в качественном аспекте способна обладать такими свойствами, которые отсутствуют в обычной совокупности элементов системы. Именно появление нового качества у совокупности взаимодействующих элементов рассматривается как критерий целостности системы”¹⁰. Таким образом, можно определить, что *целостная система есть новое качественное состояние ранее существовавших разрозненных элементов*. Более того, В. Г. Афанасьев в другой своей работе указывает на то, что “система активно воздействует на свои компоненты, преобразует их соответственно собственной природе. В результате исходные компоненты претерпевают заметные изменения — теряют некоторые свойства, которыми обладали до вхождения в систему, приобретают новые характеристики. При образовании системы нередко появляются новые компоненты, отсутствовавшие ранее”¹¹.

⁶ Там же. С. 232.

⁷ Так, системный подход представлен в работах таких авторов, как: Антипов Г. А., Кочергин А. Н. Проблемы методологии исследования общества как целостной системы. М., 1988; Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М., 1973; Его же. Общество: системность, познание, управление. М., 1981; Блауберг И. В., Садовский В. Н., Юдин И. Г. Проблемы методологии системных исследований. М., 1970; Блауберг И. В., Юдин Э. Г. Указ. соч.; Копнин П. В. Гносеологические и логические основы науки. М., 1974; Уемов А. И. Системный подход и общая теория систем. М., 1978; и др.

⁸ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М., 1997; Оболюнский А. В. Человек и управление / Отв. ред. М. И. Пискотин. М., 1987; Оболюнский А. В., Рудашевский В. Д. Указ. соч.; Чиркин В. Е. Система государственного и муниципального управления. М., 2012; и др.

⁹ См.: Философская энциклопедия / Гл. ред. Ф. В. Константинов. Т. 5. М., 1970. С. 18, 19.

¹⁰ Афанасьев В. Г. Системность и общество. М., 1980. С. 24, 25.

¹¹ Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. С. 19.

Однако стоит обратить внимание на то, что “эффективность практического применения системного подхода к конкретным проблемам народного хозяйства существенным образом зависит от глубины разработки методологических проблем”¹², т.е. *системный анализ необходимо применять только совместно с иными методологическими приемами исследования финансового права*.

Более того, важно отметить, что *в финансовом праве как публичной отрасли права обязательно должно быть преобладание публичного интереса над частным*, что по факту не всегда отражено в нормах права. Свойственно это было в большей степени социалистическому обществу, хотя и не повсеместно. Так, по мнению Я. З. Хайкина, “поддержание целостности общности как системы требует исторически определенного способа корреляции этих интересов”¹³.

В целом системный подход предполагает рассмотрение отдельного направления как системы, которому присущи определенная структура, состоящая из элементов; субъектов и объектов; механизма взаимодействия субъектов и объектов; процессов обмена информацией и иных специфических черт, свойственных именно этому направлению. Как справедливо отмечает А. В. Оболюнский, системный подход “дает возможность получить элементы нового знания об анализируемом объекте не в рамках какой-либо определенной дисциплины, а на стыке различных наук”¹⁴.

Метод системного анализа, по мнению К. С. Бельского, есть способ мышления, основанный на обзорно-научном исследовании какого-либо объекта и рассматривающий его элементы не изолированно, а во взаимодействии, системно, в процессе их сборки в нечто целое. Целое — это система. В методологическом плане это — новое системное знание¹⁵. Следовательно, *применение метода системного анализа при изучении финансового права позволит целостно (системно), по-новому изучить финансовое право*.

Важно понимать, что в одну систему могут входить не только структурно единые элементы, но и разрозненные, главное, чтобы эти элементы были созданы для реализации единой цели, например цели, направленной на совершенствование механизмов движения публичных

¹² Уемов А. И. Указ. соч. С. 5.

¹³ Хайкин Я. З. Структура и взаимодействие моральной и правовой систем. М., 1972. С. 31.

¹⁴ Оболюнский А. В. Указ. соч. С. 5.

¹⁵ См.: Бельский К. С. Философские методы познания финансового права // Право и государство: теория и практика. 2011. № 1 (27). С. 51.

денежных фондов государства и органов местного самоуправления.

Важно также обратить внимание еще на одно преимущество системного подхода, а именно: системный подход позволяет сконструировать некую идеальную модель финансового права Российской Федерации, определить ее сильные и слабые стороны, а также понять пути ее дальнейшей модернизации. А. В. Оболонский и В. Д. Рудашевский определяют, что моделирование в области государственного управления, к которой несомненно относится финансовое право, имеет своей целью выявление и упрощение связей и переменных, релевантных заранее сформулированной теоретической концепции, а затем их упорядочение, типологизацию, допустимые трансформации и согласованные изменения для установления полного соответствия между теоретической гипотезой и наблюдаемыми фактами. В юридических же исследованиях, с их точки зрения, «модель — это внутренне связанная совокупность суждений, выраженных вербально, статистически и количественно, которая образует систему, рассматриваемую как условный элемент исследуемых отношений»¹⁶.

По мнению Г. В. Атаманчука, «для государственного управления системное представление его компонентов, элементов и их взаимосвязей имеет принципиальное теоретическое и методологическое значение», и от того, что «понимается под системой государственного управления, какие и в каком порядке включаются в нее управленческие проявления, как они соотносятся между собой и приводятся в реальное взаимодействие, зависит почти все, что ассоциируется с государственным управлением»¹⁷.

А. В. Оболонский обращает внимание еще на одну методологическую проблему, возникающую в связи с применением системного подхода при изучении государственного и муниципального управления. Так, он указывает на то, что «государственное управление есть деятельность, осуществляемая людьми, по отношению к людям и в интересах людей»¹⁸. Следовательно, *управление публичными финансами должно осуществляться исключительно в интересах людей*, а не в интересах государства или публичных органов власти¹⁹. Более того, А. В. Оболонский применительно к праву определяет, что «ученые-управленцы

анализируют систему органов управления, нормативно-юридическую основу их деятельности, информационные потоки, процедуры принятия решений и контроля за их исполнением, принципы построения и функции аппарата, компетенцию органов и должностных лиц, иерархию подразделений, проблемы автоматизации управленческого труда..., но не реальное поведение людей в сфере управления»²⁰, т.е. *основной целью финансового права должен быть человек, а именно: его жизнедеятельность в государстве и влияние на него норм финансового права, но не государство в лице органов публичной власти*.

В этой связи уже в основе отдельных частей финансового права изначально заложено глубокое теоретическое противоречие, а именно: непонятно, *чьи интересы должны учитываться в первую очередь при совершенствовании норм финансового законодательства — интересы государства или интересы общества?* Что делать, если эти интересы прямо противоположны? Так, например, в налоговом праве существует проблема исполнения обязанности по уплате имущественных налогов, а основными плательщиками указанных налогов являются физические лица, подавляющая часть которых граждане Российской Федерации. Возникает резонный вопрос: из чьих интересов должен исходить законодатель при решении данной проблемы? Как представляется, из интересов органов публичной власти, так как нужно увеличить доходы бюджетов, заставив всех без исключения платить налоги, а уже полученные доходы позволят «жизнь людей сделать лучше и качественнее». Однако это качественное улучшение осуществляется за счет самих же людей, т.е. получается, что законодатель, желая сделать жизнь людей лучше, делает одновременно жизнь этих же людей хуже, накладывая на них дополнительное бремя. При этом необходимо понимать, что *уплата налогов — это вещь конкретная, а благо, получаемое от публичных органов власти, чаще всего — вещь абстрактная*. Явное противоречие интересов можно встретить и при девальвации курса российского рубля, а именно: нефтегазовые доходы государство получает в иностранной валюте, а бюджет исполняется в рублях, следовательно, органам публичной власти обесценивание рубля выгодно, но при условии небольшого внешнего (в иностранной валюте) государственного долга. Пострадали же от обесценивания рубля прежде всего люди: обесценились сбережения граждан, накопительные части пенсий, в разы выросли цены на многие, в первую очередь экспортные, товары (компьютерную технику,

¹⁶ Оболонский А. В., Рудашевский В. Д. Указ. соч. С. 28, 29.

¹⁷ Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 92.

¹⁸ Оболонский А. В. Указ. соч. С. 7.

¹⁹ См. подробнее об этом: Лагутин И. Б. Категория «общественные финансы» в финансовом праве // Налоги и финансы. 2013. № 4 (65). С. 24–28.

²⁰ Оболонский А. В. Указ. соч. С. 7.

лекарственные средства и т.д.), которые по большей части не имеют российских аналогов. Сразу возникает другой резонный вопрос: должно ли государство компенсировать гражданам понесенный ущерб, оцениваемый только при обесценивании накопительной части пенсий в 200 млрд руб.?²¹ Именно *понятная причинно-следственная правовая связь, по мнению авторов, должна быть заложена в основу системного подхода.*

Как показывает практика, публичное управление не всегда подразумевает системность. Так, В. Е. Чиркин справедливо отмечает, что “общество, его коллективы управляются *системным* (иногда говорят — структурным) и *бессистемным* (бесструктурным) способами”²². Бессистемность в настоящее время свойственна многим направлениям государственной политики Российской Федерации. В этой связи интересным выглядит мнение советского ученого В. П. Кузьмина, который выделял в своей работе три типа наиболее общих объектов природы и общества: отдельный предмет — целостная система — совокупная разнородная действительность²³.

Как указывают А. В. Оболонский и В. Д. Рудашевский, “строгое системное исследование сложного явления включает в себя две последовательные ступени — структурный анализ и функциональный анализ”²⁴. Поэтому при изучении финансового права, которое, несомненно, есть сложное образование, возникает методологическая проблема, связанная с объектом исследования, а именно: *системным должно быть финансовое право или же наука финансового права*, либо системность должна быть свойственна и тому, и другому.

Итак, применительно к финансовому праву необходимо, по мнению авторов, разграничивать:

1) *системность развития финансового права как отрасли права*, которая представляет собой цепь последовательных и взаимосвязанных действий по совершенствованию финансового законодательства, включающая в себя *системность организации отдельных институтов финансового права* как элементов общей системы финансового права;

2) *системность как методологический прием, применяемый при изучении науки финансового*

права, представляющий собой рассмотрение науки финансового права как единой системы, но при этом входящей в общую систему юридической науки.

Любая система, в том числе система финансового права, состоит из элементов. Важно отметить, что не все элементы имеют одинаковое значение для системы финансового права. Так, одни элементы являются *системообразующими*, а другие — *дополняющими* систему элементами. Более того, элементы системы могут различаться и качественно, а именно: *формировать основу системы* (теоретические элементы) и быть *непосредственно ее структурными элементами*²⁵.

Для эффективной работы системы финансового права *важнейшее значение имеет влияние внешних факторов*. Об этом в своей работе пишет В. Г. Афанасьев, который обращает внимание на то, что система — это такое образование, в котором “внутренние связи частей между собой являются преобладающими по отношению к движению этих частей и к внешнему воздействию на них”²⁶, т.е. применительно к исследуемой проблеме *все элементы системы финансового права подвержены влиянию процессов (политических, экономических и др.), происходящих в российском обществе, которые напрямую не зависят от самой этой системы, но без учета которых невозможно составить правильное о ней представление.*

Следует отметить, что принципы системного исследования проблем государственного управления были сформулированы еще в конце 1970-х годов А. В. Оболонским и В. Д. Рудашевским, которые определили, что системный анализ строится на “принципе *целостности* рассмотрения объекта и принципе *изоморфизма*, т.е. схожести законов, действующих в различных областях действительности”. Более того, они справедливо указывают на то, что “системная картина мира предполагает иерархичность его построения”²⁷.

Итак, как уже было определено ранее, система представляет собой многосоставное образование, включающее в себя как взаимосвязанные, так и разрозненные элементы, объединяющиеся общей целью и задачами. По мнению В. Г. Афанасьева, “огромное значение в определении качественной специфики системы, ее особенностей, свойств имеет *структура* — внутренняя форма системы,

²¹ Голодец “потеряла” пенсии (Ольга Голодец заявила о потере 200 млрд рублей пенсионных накоплений. Виновата девальвация рубля — пенсии тают, поэтому копить бесполезно, считает вице-премьер) // Ведомости. 2016. 24 марта.

²² Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 21.

²³ См. подробнее: Кузьмин В. П. Принцип системности в теории и методологии К. Маркса. М., 1980. С. 30.

²⁴ Оболонский А. В., Рудашевский В. Д. Указ. соч. С. 8.

²⁵ См.: Лагутин И. Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2014. С. 214.

²⁶ Афанасьев В. Г. Системность и общество. С. 26.

²⁷ Оболонский А. В., Рудашевский В. Д. Указ. соч. С. 14, 15.

представляющая собой *способ взаимосвязи, взаимодействия образующих ее компонентов*²⁸.

Следовательно, при изучении системности финансового права важнейшее значение имеют исследование ее элементов, выявление их особенностей и установление между ними механизма взаимосвязи. Так, В. Н. Садовский при изучении системности обращал внимание на то, что «свойства системы оказываются не просто суммой свойств составляющих ее отдельных элементов, а определяются спецификой связи и отношений между элементами, т.е. конституируются как интегративные свойства системы как целого. Наличие связей и отношений между элементами системы и порожаемые ими интегративные целостные свойства системы обеспечивают относительно самостоятельное, обособленное существование, функционирование (а в некоторых случаях и развитие) системы»²⁹.

Итак, *финансовое право, с одной стороны, есть часть единой правовой системы государства, а с другой — само является сложной системой*. Система финансового права представляет собой совокупность элементов финансового права, имеющих свои отличительные особенности и внутреннее строение, обособленные друг от друга, а также от других отраслей права.

Группа однородных по формам и методам аккумуляции (собираания) или распределения фондов денежных средств экономических отношений получила название «финансовый институт»³⁰, а совокупность финансовых институтов и подотраслей представляет собой систему финансового права.

Понятие «институт» употребляется в двух основных значениях: во-первых, как элемент внутреннего строения публичных финансов, а именно — как определенное звено, состоящее из частей, объединенных на основе общности отношений. Во-вторых, под термином «институт» понимается объединение правовых норм, имеющих общий объект правового регулирования, в единый элемент независимо от того, относятся они или нет к одной отрасли права. В этой связи необходимо разграничивать финансовую систему как экономическую категорию, состоящую из финансовых органов и кредитных учреждений, и систему финансового права как юридическую категорию, в состав которой входит совокупность правовых норм Общей и Особой

частей финансового права, объединенных в подотрасли и институты³¹.

Построение системы финансового права по признаку институтов, регулирующих мобилизацию и расходование государством денежных средств, дает возможность выявить и такую важнейшую особенность финансового права, как наличие в этой отрасли права двух видов юридических институтов:

а) *единые институты*, охватывающие своим регулированием весь комплекс отношений, подлежащий финансово-правовому воздействию;

б) *смешанные (комплексные) институты*, в которых данный комплекс финансовых отношений в порядке последовательности их возникновения регулируется не только финансовым правом, но и другими отраслями³².

Е. М. Ашмарина относит процесс выделения комплексных внутриотраслевых образований и выведение их на новый межотраслевой уровень к так называемой вторичной систематизации финансового права. Первичная (или основная) систематизация, по ее мнению, направлена на выделение внутриотраслевых финансово-правовых образований (институтов и подотраслей). Она также справедливо указывает на то, что к Общей части финансового права относятся институты, имеющие общеправовое значение, а Особенная часть аккумулирует институты, нормы которых регулируют процедуры перераспределения многообразных централизованных и децентрализованных фондов денежных средств³³.

Финансовое право включает большое количество правовых норм, между которыми складываются сложные системные связи. Необходимое условие финансового права как самостоятельной отрасли права, как целостного упорядоченного

³¹ Так, к финансово-правовым институтам некоторые ученые относят, например «институт бюджетно-правовой ответственности» (см.: *Маркелов Ф. В.* Проблемы соотношения видов субъектов бюджетных правоотношений и бюджетно-правовой ответственности в аспекте системного исследования отдельных финансово-правовых институтов // *Вестник СГАП.* 2006. № 2. С. 146; *Его же.* Проблемы формирования института бюджетно-правовой ответственности // *Право и государство: теория и практика.* 2006. № 2. С. 95); «институт государственного кредита» (см.: *Махмутова Э. Х.* Финансово-правовой институт государственного кредита: перспективы развития // *Финансовое право.* 2004. № 4. С. 53) и др.

³² См.: *Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 92.

³³ См. подробнее: *Ашмарина Е. М.* К вопросу об объеме и пределах финансово-правового регулирования // *Гос. и право.* 2015. № 10. С. 17.

²⁸ *Афанасьев В. Г.* Общество: системность, познание и управление. С. 24.

²⁹ *Садовский В. Н.* Основания общей теории систем. М., 1974. С. 83, 84.

³⁰ *Грачева Е. Ю., Куфакова Н. А., Пепеляев С. Г.* Финансовое право России. М., 1995.

образования — строгая внутренняя организация образующего его нормативного массива³⁴.

Следует отметить, что современной системе финансового права свойственна тенденция к унификации внутренней структуры. Так, в настоящее время отдельные институты финансового права объединяются учеными в более крупные образования — подотрасли финансового права.

Таким образом, на сегодняшний день, на наш взгляд, систему финансового права можно представить следующим образом.

1. *Общая часть финансового права*, а именно: то, что роднит финансовое право с другими отраслями права, а также смешанные (комплексные) институты финансового права, регулируемые помимо финансового права нормами других отраслей российского права.

Итак, к Общей части финансового права относятся понятия и категории финансового права, что свойственно всем другим юридическим наукам, а также смешанные (комплексные) институты финансового права — *институт публичного финансового контроля* как часть общей системы управления публичными финансами (включающий в себя бюджетный контроль, налоговый контроль, валютный контроль и банковский надзор³⁵), а также *институт ответственности в системе финансового права*,

являющийся на практике факультативным, возникающим исключительно при нарушении финансового законодательства, но при этом обладающий общей превенцией в публичных финансовых отношениях.

2. *Особенная часть финансового права* — то, что есть особенного в финансовом праве.

Так, к Особенной части можно отнести:

три подотрасли финансового права:

1) *денежное право или право денежного обращения* (поглотившее некоторые ранее независимые институты финансового права, такие как валютное право, эмиссионное право и т.д.). Именно с этой подотрасли, по нашему мнению, должна начинаться Особенная часть финансового права;

2) *бюджетное право*, в которое предлагается включить помимо традиционных институтов институт “правовое регулирование публичного кредита” как механизма ликвидации дефицита бюджетов;

3) *налоговое право*;

институты Особенной части финансового права — те институты, которые нельзя отнести ни к одной из подотраслей финансового права (например, таким институтом является институт “правовое регулирование публичного страхования”). Следует отметить, что перечень институтов Особенной части финансового права не является исчерпывающим и может быть дополнен другими институтами при условии не включения их в указанные подотрасли финансового права.

3. *Специальная или факультативная часть финансового права*, включающая в себя *международное финансовое право и финансовое право зарубежных стран*.

³⁴ См.: Костюков А. Н. Дискуссионные вопросы предмета и системы российского финансового права. Омск, 2002. С. 27.

³⁵ Одновременно указанные виды контроля могут выступать факультативными институтами подотраслей Особенной части финансового права (денежного права, бюджетного права, налогового права).