

ПРЕДМЕТ, МЕТОД, СИСТЕМА КАК КЛЮЧЕВЫЕ ПОНЯТИЯ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

© 2018 г. К. С. Бельский*, С. С. Тропская**

Российский государственный университет правосудия

*E-mail: finpravo@rsuj.ru; **E-mail: stropskaya@yandex.ru

Поступила в редакцию 28.05.2018 г.

В статье рассматриваются ключевые понятия финансового права — предмет, система и метод. Аргументируется, что данные понятия выступают в системном единстве, притом что ведущая роль принадлежит предмету финансового права.

Ключевые слова: финансовое право, предмет и система финансового права, метод финансового права.

DOI: 10.31857/S013207690002174-3

Финансовое право представляет собой самостоятельную отрасль права в системе российского права, причем существующую как отрасль и учебная дисциплина с 1863 г. Объективными признаками данной отрасли, как, впрочем, всякой другой, могут быть два признака¹.

Во-первых, каждая отрасль права должна иметь свой предмет правового регулирования, т.е. иметь определенную систему общественных отношений. Во-вторых, правовые нормы, составляющие организационное единство, могут быть преобразованы в систему и включать в себя подотрасли и правовые институты. Эти два понятия — предмет финансового права и система финансового права, генетически связанные между собой, являются ключевыми понятиями науки финансового права.

Предмет финансового права. Предмет финансово-правового регулирования есть система общественных отношений, или (что то же самое) система социальных связей, на которые государство в силу экономических причин целенаправленно воздействует с помощью сформулированных им правил (финансово-правовых норм), которые выступают в

качестве важного инструмента управления этими отношениями.

Приведем два примера.

1. В сфере налоговых платежей общественные отношения могут не подвергаться со стороны государства целенаправленному воздействию, но на эти же отношения в другой ситуации государство будет воздействовать в целях уплаты налогов. Так, в период военных петровских реформ, когда государство испытывало острую нужду в финансах, был введен “налог на бороды” на лиц из купцов, дворян и бояр, кто их носил.

2. В XVIII в. владелец мануфактуры платил государству налог на землю, строения, механические устройства, но получаемый им доход (прибыль) не облагался платежами. Только во второй половине XIX в., когда на смену мануфактурам пришли фабрики и заводы, возникшие новые общественные отношения были взяты на прицел министерствами финансов стран Европы, и приняты законы о налогах на прибыль.

Общественные отношения, образующие предмет финансового права, нельзя понимать абстрактно. Это — человеческие отношения, социальные связи людей в области хозяйственной, культурной и финансовой деятельности. На рубеже XIX–XX вв. в научных работах не встречается абстрактное выражение

¹ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 3–9.

“воздействие права на общественные отношения”, но имеются более конкретные и близкие к жизни: “правовое регулирование данного социального хозяйства”, “регулирующее воздействие на общественное человеческое сотрудничество”, “правовое регулирование избирает эту форму воздействия, при которой осуществляется общественное сотрудничество”².

Общественные отношения, составляющие предмет финансового права, характеризуются рядом признаков.

Первый признак определяет их как денежные, или финансовые, отношения, которые возникают в процессе финансовой деятельности государства: эмиссионной, налоговой, бюджетной и т.д. Поясняя этот признак, следует сказать, что общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, являются имущественными отношениями, так как прямо или косвенно связаны со специфическим имуществом — денежными средствами. Поэтому данные общественные отношения в научной литературе называются как финансовыми, так и денежными отношениями, которые требуют детализированного и четкого опосредования нормами финансового права.

Общественные отношения, образующие предмет финансового права, родственны отношениям, составляющим предмет административного права: как и эти отношения, они являются публичными, точнее — управленческими. Об этом справедливо писала Р.О. Халфина, полагая, что обе отрасли — административное право и финансовое право — объединяет управленческий характер общественных отношений³. Государственные и муниципальные финансы представляют собой финансовые фонды, которыми управляют государственные и муниципальные органы. Такими являются бюджетные и внебюджетные фонды. Отсюда можно дать более точную характеристику анализируемым общественным отношениям: это — денежно-управленческие отношения. Это

второй, более точный признак предмета финансового права.

Можно назвать третий признак общественных отношений, составляющих предмет финансового права. Система общественных отношений складывается не произвольно, но обусловлена финансово-экономическим базисом, охватывающим все сферы общественной жизни.

Наконец, еще один признак, характеризующий общественные отношения как разнообразные, а потому подлежащие дифференциации на группы, причем на каждую группу право воздействует с учетом ее специфики. Одни отношения трансформируются в налоговые, другие — в бюджетные и т.д. В процессе такого воздействия правовых норм на различные группы общественных отношений “прорастают” элементы системы права. Подчеркнем, предмет и система финансового права генетически связаны между собой.

Предмет финансового права включает не все, а только денежно-управленческие по характеру, которые возникают в процессе финансовой деятельности государства. Например, денежные отношения по поводу купли-продажи имущества регулируются нормами гражданского права.

Система финансового права. Итак, общественные отношения, составляющие предмет финансово-правового регулирования, по причине их разнообразия дифференцируются на группы, из которых в процессе воздействия на них правовых норм “прорастают” элементы системы финансового права. Что же собой представляет система финансового права и можно ли ей дать характеристику, назвав основные ее элементы? Начнем с определения, которое сформулировал Кант в “Критике чистого разума”: “Под управлением разума наши знания вообще должны составлять не отрывки, а систему, так как только в системе они могут поддерживать существенные цели разума и содействовать им. Под системой же я разумею единство многообразных знаний, объединенных одной идеей”⁴. Система финансового права есть научно организованная совокупность правовых норм, распределенных по подотраслям и правовым институтам, ко-

² Штаммлер Р. Хозяйство и право с точки зрения материалистического понимания истории. СПб., 1899. С. 207, 217.

³ См.: Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права / отв. ред. В.Ф. Коток. М., 1952.

⁴ Кант И. Критика чистого разума. М., 1994. С. 486.

торые объединены в целостное образование — финансовое право.

Система финансового права решает главным образом три практические задачи:

1) система финансового права обладает, как и другие системы, поразительной наглядностью, помогающей понять ее как преподавателю, так и студенту. С помощью системы финансового права легко ориентироваться в данной отрасли при ее изучении. “Система, — писал известный немецкий правовед Р. Иеринг, — самая прозрачная форма материала. В этой форме обнаруживается все обилие его содержания, все скрывающееся в нем”⁵;

2) на основе правильного распределения нормативного материала в рамках системы и выделения подотраслей и правовых институтов она помогает кодифицировать финансовое законодательство;

3) система, выделяя подотрасли, указывает на те из них, которые имеют особый познавательный характер. К таким Высшая аттестационная комиссия (ВАК) при Минобре России отнесла налоговое и бюджетное право, признав их наиболее актуальными.

Подотрасль в финансовом праве — это относительно самостоятельное укрупненное подразделение финансового права, состоящее из компактной массы взаимосвязанных и распределенных по правовым институтам норм права. Подотрасль, будучи крупной частью финансового права, включает в свой состав ряд правовых институтов. Например, налоговое право включает правовые институты прямых налогов, косвенных налогов, государственных пошлин, сборов и т.д.

Правовой институт в финансовом праве — это первичное самостоятельное структурное подразделение данной отрасли, где правовые нормы группируются по их юридическому содержанию. Предметный критерий выделяет следующие самостоятельные правовые институты финансового права: государственный кредит; финансы предприятий и учреждений всех форм собственности; финансы граждан.

Подотрасли и правовые институты в науке финансового права выстраиваются в две линии (шеренги): на первом ряду — подотрасли,

на втором — правовые институты. Ограничимся характеристикой подотраслей.

Эмиссионное право. Исторически, экономически и логически первое место в системе финансового права принадлежит эмиссионному праву. Как только появились цивилизованные деньги — серебряные и золотые монеты, на одной стороне была установлена их стоимость при обмене, а на другой — профиль монарха, говоривший о том, что стоимость гарантирована государством, выпуск же денег — это монополия государства. И, что самое, пожалуй, главное: выпуск денег, организация их обращения по стране, наказание за их подделку регламентируются юридическими нормами.

Налоговое право как подотрасль следует за эмиссионным. Исторически оно первичнее бюджетного права. В классической стране финансов и финансового права — Англии бюджетное право как правовой институт и научное понятие возникло благодаря налогам, о чем свидетельствуют Великая хартия вольностей и другие английские акты. Переход России в 90-х годах XX в. к рыночным отношениям предопределил бурное развитие этих процессов, принятие в 1998 г. Налогового кодекса РФ.

Бюджетное право — ведущая подотрасль финансового права. Представляет собой совокупность правовых норм, определяющих понятие бюджета, бюджетное устройство страны, регулирующих отношения по образованию бюджетных и внебюджетных фондов денежных средств, устанавливающих стадии бюджетного процесса. В основном нормы бюджетного права сосредоточены в Бюджетном кодексе РФ.

Есть основания полагать, что в современном финансовом праве формируется еще одна подотрасль, объединяющая ряд финансово-правовых институтов, имевших ранее самостоятельное значение. “Родителем” этой подотрасли является такое крупное правовое образование, как банковское публичное право, включающее правовые нормы, регулирующие публично-правовую деятельность Банка России на основе Федерального закона от 10 июля 2002 г. “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”⁶ (далее — Закон о Банке России). Главная деятельность

⁵ Иеринг Р. Юридическая техника. СПб., 1905. С. 99.

⁶ См.: СЗ РФ. 2002. № 28, ст. 2790.

Банка России — это прежде всего сфера осуществления контроля за деятельностью частных банков и других кредитных организаций.

С 1 сентября 2013 г. на Банк России возложены широкие полномочия по регулированию операций не только кредитных организаций, но и других профессиональных участников финансового рынка, объединенных общим названием “некредитные финансовые организации”. Теперь целями деятельности Банка России выступают (ст. 3 Закона о Банке России):

- защита и обеспечение устойчивости рубля;
- развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;
- обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы;
- развитие финансового рынка Российской Федерации;
- обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации.

Расширение сферы деятельности Банка России отражает тот факт, что переход России к рыночным отношениям привел к возникновению в стране финансового рынка, который будет постепенно расширяться, подпадая под сферу как частного (гражданского), так и публично-го (финансового) права. Возникло право финансового рынка, частью которого является публичное право финансового рынка. Публичное право финансового рынка как элемент системы финансового права постепенно вытесняет публичное банковское право, которое становится фрагментом (институтом) этой новой отрасли.

Для отечественного законодательства, как, впрочем, и для науки финансового права, понятие финансового рынка — новое и малоисследованное, поэтому в нормативно-правовых актах определение финансового рынка отсутствует. По сути, финансовый рынок означает движение свободных денежных средств как при посредничестве финансовых организаций, так и без такового (прямое инвестирование). Характеризуя финансовый (тогда еще денежный) рынок, английский автор Г. Витгерс писал: “Денежный рынок есть место, где вы можете взять деньги взаймы”⁷. Как у Антея его силу составляла земля, так силу финансового рынка составляют деньги, точнее —

ссуда. Если на товарном рынке предлагаются к продаже разные товары и спрос на многие из них отсутствует, то на финансовом рынке предметом предложения являются деньги — универсальный товар, который нужен всем: малому, среднему и крупному бизнесу, рядовым гражданам, покупающим квартиры, и т.д. В отличие от товарного рынка, где покупаются не все товары, а только часть, деньги как ссуда покупаются всеми.

Большое внимание финансовому рынку уделяется в работах по экономике. В экономической науке принято считать, что финансовый рынок состоит из следующих частей (сегментов или секторов): рынок банковского кредита, рынок ценных бумаг, страховой рынок, валютный рынок. Полагаем, что соответствующие этим сегментам финансово-правовые нормы образуют относительно самостоятельные финансово-правовые институты, регулирующие денежно-управленческие отношения на финансовом рынке: финансово-правовое регулирование банковской деятельности, или банковское публичное право; финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг, или публичное право рынка ценных бумаг; финансово-правовое регулирование страховой деятельности, или страховое публичное право; валютное регулирование и валютный контроль.

Помимо наделения Банка России полномочиями мегарегулятора можно наблюдать последовательную и постепенную унификацию в регулировании отдельных сегментов финансового рынка.

Во-первых, в законодательстве появилось понятие финансовой организации, правда, определение его в законе отсутствует. Из норм Закона о Банке России следует, что таковыми могут быть: кредитные финансовые организации (т.е. банки и небанковские кредитные организации) и некредитные финансовые организации. К последним относятся: профессиональные участники рынка ценных бумаг; микрофинансовые организации; страховые организации; управляющие компании инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда; акционерные инвестиционные фонды и др. (ст. 76.1).

Во-вторых, на разных сегментах финансового рынка усиливаются и унифицируются требования к руководителям и иным лицам, принимающим управленческие решения. Например, в

⁷ Витгерс Г. Денежный рынок. Одесса, 1914. С. 3.

ст. 16 Закона о Банке России установлены требования квалификационного характера к деловой репутации кандидатов на должности и руководителя, и главного бухгалтера, а также требования к деловой репутации учредителей кредитной организации и некоторых других лиц. Эти требования состоят в необходимости наличия образования, определенного опыта работы; недопустимости непогашенной судимости. Кандидаты на эти должности не должны быть замечены в противоправных действиях на предыдущих местах работы и др.

Похожие требования установлены и в отношении субъектов страховой деятельности (ст. 32.1 Закона РФ “Об организации страхового дела в Российской Федерации”), некоторые из таких требований предусмотрены и в адрес профессиональных участников рынка ценных бумаг (ст. 10.1 Федерального закона “О рынке ценных бумаг”).

В-третьих, свое развитие получают нормы, регулирующие консолидированный надзор на финансовом рынке. В банковском секторе осуществляется надзор за деятельностью банковских групп и банковских холдингов (ст. 43 Закона о Банке России), в страховом секторе — за деятельностью страховых групп (ст. 28 Закона “Об организации страхового дела в Российской Федерации”). Усиление консолидированного надзора — настоятельная необходимость в целях предотвращения системных рисков в результате деятельности финансовых организаций и их объединений на смежных сегментах финансового рынка⁸.

Еще одна характерная черта развития государственного регулирования финансового рынка России — стремительный рост законодательства в этой сфере. Причем появляются законы, регулирующие не только отдельные сегменты финансового рынка, но и его смежные сегменты. В качестве примеров помимо Закона о Банке России можно назвать Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ “О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”⁹, Федеральный закон от

27 июля 2010 г. № 208-ФЗ “О консолидированной финансовой отчетности”¹⁰, Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ “О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка”¹¹.

Вышеизложенное позволяет предположить, что происходит сближение относительно разрозненных институтов финансового права и объединение этих институтов в единый правовой массив. Этот правовой массив можно именовать как публичное право финансового рынка.

Завершает выстроившийся ряд элементов системы финансового права финансово-контрольное право. Переведенная в Общую (теоретическую) часть эта подотрасль чувствовала себя крайне одиноко, не востребованно и беспомощно. Финансово-контрольное право — чрезвычайно актуальная подотрасль, включающая в свой состав следующие правовые институты: институт Счетной палаты, парламентский финансовый контроль; Контрольное управление Президента; контроль в форме аудита. Уже М.М. Сперанский, создавая в 1810–1811 гг. финансовый контроль, отличал государственную финансовую деятельность от независимого государственного финансового контроля за этой деятельностью. Сперанский придавал особое значение отделению “контроля счетов” от деятельности министра финансов, так как в противном случае министр “сам в ней” (ревизии) был бы “истец, ответчик и судья”¹².

Перечислив и бегло охарактеризовав элементы — подотрасли российской системы финансового права, в заключение назовем ее главные признаки: сложность познаваемого объекта, если система познается в этом качестве; способность делиться на части — подсистемы; способность быть элементом системы более высокого порядка, образовывать особое единство со средой и представлять таким образом “социальную реальность”; целостность, при которой каждая часть связана с другими частями интегративными свойствами.

Метод финансового права. Предмет финансового права, как предмет любой юридической отрасли, обладает отличными “материнскими”

⁸ См.: Гузнов А.Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 225, 226.

⁹ См.: СЗ РФ. 2010. № 168, ст. 4193.

¹⁰ См.: СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4177.

¹¹ См.: СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I), ст. 4349.

¹² Большая Энциклопедия. Словарь общедоступных сведений по всем отраслям знания / под ред. С.Н. Южакова. Т. 7. СПб., 1905. С. 364.

свойствами: он порождает не только систему финансового права, но и метод финансово-правового регулирования. Если в основе образования системы финансового права лежит разноеобразие денежно-управленческих отношений, то в основе формирования метода финансового права — характер этих общественных отношений. Общественные отношения, будучи социальными связями, являются человеческими отношениями, даже если они представлены организациями, т.е. коллективными субъектами. Эти общественные отношения нуждаются в том или ином воздействии на них, или, если говорить по-другому, в необходимых для государства и общества вариантах человеческого поведения, например в области эмиссионного права для государства нежелательным является такой вариант поведения, как подделка и незаконное изготовление наличных денег (ст. 29 Закона о Банке России). В области налогового права для государства нежелательны следующие варианты поведения: неуплата или неполная уплата суммы налога (ст. 122 НК РФ); уклонение от постановки на учет в налоговые органы (ст. 117 НК РФ). В области бюджетного права для государства нежелательны следующие варианты поведения: нецелевое использование бюджетных средств; невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (ст. 306 БК РФ). Государство и общество заинтересованы в позитивных вариантах человеческого поведения, при которых граждане и организации не нарушают норм финансового права: вовремя уплачивают налоги, с уважением относятся к денежным знакам и т.д. Поэтому наряду с предметом и системой финансового права в науке финансового права и практике финансовой деятельности государства возникает необходимость в использовании способов предотвращения подобных вариантов поведения путем запрещения. Наряду с запрещением государство использует и другие способы воздействия, объединяемые понятием “метод”.

Метод как понятие семантически связан с рядом слов, которые в известной степени аналогичны или подчинены ему: “способ”, “средство”, “прием”, “воздействие”. Метод — генеральное понятие, которое объединяет все другие. Так, метод всегда ассоциируется со словом “воздействие”, причем само воздействие в науке финансового права может быть разным. К примеру, нельзя смешивать метод познания финансового права с методом финансового права. Метод познания финансового права представляет собой воздействие познающего субъекта на познае-

мый объект с использованием предшествующих (готовых) знаний в целях получения новых. Отсюда — понятие “методология”.

Метод финансового права, его сознательное использование государством — важный и вместе с тем специфический метод установления соответствующего порядка в финансово-правовой действительности. Метод, как и система, определяется предметом правового регулирования, т.е. он применяется с учетом особенностей общественных отношений. Одни из них требуют одного юридического воздействия на них, другие отношения — иного юридического воздействия, что выражается в соответствующем варианте поведения человека. Для граждан, обязанных платить налоги государству, воздействие на общественные отношения проявляется в форме предписания: “ты обязан”, которое закрепляется в одних нормах налогового права. Для граждан, уклоняющихся от уплаты налогов, воздействие на общественные отношения проявляется в форме запрещения: “тебе это запрещается”, которое закрепляется в других правовых нормах. В самых разнообразных финансово-правовых актах содержатся нормы, в которых государство фиксирует такой способ воздействия, как дозволение: “ты имеешь право на это”. Например, Налоговый кодекс РФ в отдельных статьях закрепляет право некоторых лиц, указанных в законе, на налоговые льготы.

Таким образом, система общественных отношений, составляющая предмет финансового права, подразделяется на группы, причем каждая группа отношений по своему характеру нуждается именно в данном юридическом воздействии. Иначе говоря, специфика метода финансового права заключается в том, что этот метод закрепляется официально в конкретных юридических нормах — нормах финансового права, которые содержатся в Бюджетном кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ, в Законе о Банке России и других нормативных актах, содержащих нормы финансового права.

Дополним и усилим сказанное: способы финансово-правового регулирования закреплены в нормах, содержащихся также в Конституции РФ. Так, в ст. 57 фиксируется способ предписания: “Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы”. Юридические нормы, содержащиеся в ст. 75, устанавливают монополию государства на выпуск денежных знаков и запрещают их выпуск частными лицами.

Фиксация трех способов воздействия на человеческое поведение в соответствующих правовых нормах — предписаниях, дозволениях, запрещениях — известна еще со времен Солона и Аристотеля. Все названные способы объединяются в единый метод правового регулирования. Профессор В.Д. Сорокин писал: “Единый метод правового регулирования может работать только как *объединение* трех первичных компонентов, т.е. как система, основанная на взаимодействии этих трех частей”¹³. При этом в зависимости от отрасли права в системе способов, образующих метод, один из способов выступает как преобладающий или главный, а два других — в качестве вспомогательных способов. Преобладающий способ определенной отрасли назван В.Д. Сорокиным прямым регулятором¹⁴. Для финансового права как отрасли публичного права прямым регулятором является предписание.

Говоря о методе правового регулирования, нужно сделать поклон в сторону проф. В.Д. Сорокина, который обосновал единый метод правового регулирования и доказал, что в таком системном его понимании он применим к любой отрасли права, в том числе к финансовому праву. Следует признать, что взгляд В.Д. Сорокина на метод правового регулирования оказался более точным и глубоким, чем позиция его оппо-

нентов: С.С. Алексеева, В.Ф. Яковлева, а в науке финансового права — Е.А. Ровинского¹⁵. Иными словами, он доказал, обосновывая единый метод правового регулирования, что концепция “у каждой отрасли свой специфический метод” вызывает серьезные возражения и далеко не соответствует научной истине.

Давая характеристику трем ключевым понятиям — предмету, системе, методу финансового права, — нельзя не сказать о соотношении метода и системы. Система финансового права образуется посредством не только дифференциации денежно-управленческих отношений на относительно самостоятельные группы, которые затем трансформируются в подотрасли, но и закрепления метода правового регулирования в соответствующих юридических нормах каждой подотрасли системы финансового права. Поэтому метод занимает своеобразное место в системе финансового права, будучи его свойством, или, как выражался проф. В.М. Горшенев, “достоянием самого права, а не регулируемых правом общественных отношений”¹⁶.

¹³ Сорокин В.Д. О едином методе правового регулирования // Сов. государство и право. 1975. № 7. С. 32.

¹⁴ См.: там же.

¹⁵ См.: Алексеев С.С. О теоретических основах классификации отраслей советского права // Сов. государство и право. 1957. № 7; Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений: дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1973; Финансовое право / под ред. Е.А. Ровинского. М., 1971. С. 58.

¹⁶ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1974. С. 84.

THE SUBJECT, METHOD, SYSTEM AS KEY CONCEPTS OF FINANCIAL LAW

© 2018 K. S. Belskiy*, S. S. Tropkaya**,

Russian state University of justice

*E-mail: finpravo@rsuj.ru; **E-mail: stropkaya@yandex.ru

Received 28.05.2018

The article deals with the key concepts of the science of Financial Law — the subject, the system and the method. It is argued that these concepts act in systemic unity, while the leading role belongs to the subject of Financial Law.

Key words: Financial Law, subject and system of Financial Law, method of Financial Law.