

ДОСТУПНОСТЬ НОРМ ФИНАНСОВОГО ПРАВА И ИХ ТОЛКОВАНИЕ

© 2020 г. К. С. Бельский*, Е. Ю. Павлова**

Российский государственный университет правосудия, Москва

*E-mail: finpravo@rsuj.ru

**E-mail: econf@rsuj.ru

Поступила в редакцию 27.11.2019 г.

Аннотация. Каждая отрасль права подлежит толкованию. Более того, процесс толкования неизбежен при реализации правовых норм, принадлежащих к любой отрасли права. В данной статье анализ категории «толкование» осуществляется главным образом применительно к финансовому праву. Что же собой представляет категория «толкование» норм финансового права? Толкование норм финансового права – это деятельность органов государства, должностных лиц, ученых-юристов, общественных организаций, отдельных граждан, направленная на понимание норм права, на раскрытие выраженной в них воли законодателя с учетом их специфики – чрезвычайной подвижности. Авторы приводят приемы и виды толкования норм финансового права, а также показывают доступность и ограниченную доступность норм финансового права и их толкование.

Задача авторов данной статьи заключалась в том, чтобы, анализируя вопросы толкования финансово-правовых нормативных актов, показать особенности содержащихся в них правовых норм, которые при определенных обстоятельствах не обладают абсолютной доступностью и подлежат исключительно официальному толкованию.

Ключевые слова: финансовое право, нормы финансового права, толкование норм финансового права, доступность норм финансового права, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ.

Цитирование: Бельский К.С., Павлова Е.Ю. Доступность норм финансового права и их толкование // Государство и право. 2020. № 3. С. 134–141.

DOI: 10.31857/S013207690008691-2

AVAILABILITY OF FINANCIAL LAW NORMS AND THEIR INTERPRETATION

© 2020 K. S. Belsky*, E. Yu. Pavlova**

Russian state University of justice, Moscow

*E-mail: finpravo@rsuj.ru

**E-mail: econf@rsuj.ru

Received 27.11.2019

Abstract. Each branch of law is subject to interpretation. Moreover, the process of interpretation is inevitable in the implementation of legal norms belonging to any branch of law. In this article, the analysis of the category “interpretation” is carried out mainly in relation to Financial Law. What is the category of “interpretation” of Financial Law? Interpretation of the rules of financial law is the activity of state bodies, officials, legal scholars, public organizations, and individual citizens aimed at understanding the rules of law, at revealing the will of the legislator expressed in them, taking into account their specificity – extreme mobility. The authors give methods and types of interpretation of Financial Law, as well as show the availability and limited availability of financial law and their interpretation.

The task of the authors of this article was to analyze the issues of interpretation of financial and legal regulations, to show the features of the legal norms contained in them, which in certain circumstances do not have absolute accessibility and are subject only to official interpretation.

Key words: Financial Law, financial law norms, interpretation of financial law norms, availability of financial law norms, Budget Code of the Russian Federation, Tax Code of the Russian Federation.

For citation: Belsky, K.S., Pavlova, E. Yu. (2020). Availability of Financial Law norms and their interpretation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 134–141.

Все законы нуждаются в толковании.

Т. Гоббс¹

Понятие толкования норм финансового права.

В учебнике по теории государства и права под редакцией В.Н. Корнева в главе о толковании норм права читаем: «Учение о толковании норм права является неотъемлемой частью общей теории государства и права»². Удивляет само слово «неотъемлемая», в котором можно видеть заявку на монополию общей теории права изучать данную проблематику, причем как-то открыто игнорируются отраслевые юридические науки, а между тем именно нормы права отраслевых наук находят применение в практической жизни, в т.ч. нормы финансового права. Иными словами, каждая отрасль права подлежит толкованию. Более того, процесс толкования неизбежен при реализации правовых норм, принадлежащих к любой отрасли права. В данной статье анализ категории «толкование» осуществляется главным образом применительно к финансовому праву.

Профессор А.С. Пиголкин справедливо замечает, что толкованию норм права предшествуют разработка норм права, их формулирование, изложение и сведение в нормативные акты, которые затем преобразуются в Кодексы, Своды законов, Основы законодательства³. Но разработка новых юридических норм невозможна без их толкования, поскольку в развитой системе того же финансового законодательства большинство издаваемых норм тесно связано с уже существующими нормативными положениями. Нормы финансового права, как и нормы административного права, чрезвычайно подвижны. Так, например, Бюджетный кодекс РФ часто дополняется новыми нормами права и нормативными понятиями, такими как «бюджетное устройство» и «бюджетная система», которым, к сожалению, не даны определения в ст. 6 Кодекса, и правоприменителю трудно понять, чем они отличаются друг от друга. Повторяем: нормы финансового права подвижны, а потому весьма важно, чтобы они дополняли и положительно направляли сложившуюся в нормативном акте (законе, кодексе) систему финансово-правовых норм.

¹ См.: Гоббс Т. Соч.: в 2 т. Т. 2. М., 1991. С. 213.

² Теория государства и права: учеб. / под ред. В.Н. Корнева. М., 2015. С. 350.

³ См.: Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 1962. С. 8–11.

Что же собой представляет категория «толкование» норм финансового права? Выберем определение, как представляется, наиболее правильное, понятное и запоминаемое. Толкование норм финансового права — это деятельность органов государства, должностных лиц, ученых-юристов, общественных организаций, отдельных граждан, направленная на понимание норм права, на раскрытие выраженной в них воли законодателя с учетом их специфики — *чрезвычайной подвижности*.

Сформулированное определение говорит о том, что толкование — двойственная категория по природе: это, во-первых, уяснение толкуемой нормы, т.е. «толкование для себя», и, во-вторых, это разъяснение, т.е. толкование «для других». Преподаватель юридического вуза, готовясь к лекции на тему «Прямые налоги, их характеристика», несомненно, должен эти нормы прежде всего растолковать для себя, понять смысл, вложенный в них законодателем, т.е. пройти «внутренний интеллектуальный процесс исследования правовой нормы»⁴. Цель толкования норм финансового права, как и любых других, — правильное, точное, единообразное понимание и применение норм права. Толкование не вносит поправки и дополнения в действующие нормы права, оно призвано лишь объяснить и уточнить то, что сформулировано в законе. Поэтому преподаватель на лекции обязан в доступной для понимания форме растолковать, объяснить студенческой аудитории правовые нормы, предусматривающие прямые налоги. Если он полагает, что какие-либо нормы сформулированы, на его взгляд, двусмысленно, неопределенно, то он должен изложить свое мнение об этом.

Нормы финансового права вследствие своих особенностей, как можно думать, более норм других отраслей права (административного, уголовного, экономического) нуждаются в толковании перед их применением. Назовем эти особенности. Прежде всего их отличает подвижность. Последние 10 лет хорошо показали множество изменений, внесенных в Бюджетный кодекс РФ. Другая особенность финансово-правовых норм заключается в том, что они регулируют достаточно сложные общественные отношения. Это денежно-управленческие отношения.

Профессор Е.В. Васьковский, определяя толкование норм права, связывал его *напрямую*

⁴ Там же. С. 7, 8.

с приемами толкования. «Толкованием или интерпретацией, — говорил он, — называется совокупность приемов, применяемых в произведениях человеческого духа с целью понять их»⁵.

Приемы толкования норм финансового права. Первый прием толкования норм права — *словесный или грамматический*. Элементарно этот прием объясняется так: смысл нормы финансового права понимается, как правило, в точном соответствии с текстом. Например, законодатель, определяя понятие «сбор» в ст. 8 части второй НК РФ, называет его взносом, взимаемым с организаций и физических лиц за предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий). При толковании нормы о сборе как платеже необходимо иметь в виду ее словесную форму, учитывая направленность платежа и его отличие от платежа, характерного для государственной пошлины. Таким образом, словесное или грамматическое толкование ст. 8 Кодекса глубоко коренится в самой сущности словесного толкования и в природе грамотного человека, хорошо знающего русский язык.

Толкование и понимание норм права может осуществляться произвольно, даже мгновенно, если правовые нормы словесно сформулированы отчетливо, взаимодействуют с другими нормами и смысл, вложенный в них, понятен с первого чтения. Но в отдельных ситуациях стиль изложения норм права затрудняет их толкование, и понимание смысла, вложенного в них законодателем, тормозится.

Другой важный прием, который называется *системным*⁶, заключается в том, что любая подлежащая толкованию норма финансового права представляет собой составную часть системы — нормативного акта, закона, кодекса и только в таком качестве, взаимодействуя с другими нормами, подлежит толкованию и пониманию⁷. Представляется, что нормы налогового права, содержащиеся в ст. 23 НК РФ и характеризующие обязанности налогоплательщиков, могут быть объектами толкования и раскрытия истинной воли законодателя только в составе и во взаимодействии с нормами ст. 21, 22, 24.

В юридической литературе о толковании законодательства обосновывается еще один способ толкования норм права, в т.ч. норм финансового права, — *историко-политическое толкование*. А.С. Пиголкин высказывал мнение, что изучение исторической и политической обстановки,

сложившейся при издании исследуемой правовой нормы, установление ее социального назначения, условий, обусловивших ее возникновение и действие, называется «историко-политическим толкованием»⁸.

Приведем пример. Английской истории известен политический казус, когда король Карл I (середина XVII в.) как глава исполнительной власти, превышая компетенцию, указом ввел «корабельный налог». Нижняя палата парламента подвергла указ короля толкованию и признала налог незаконным. Возник конфликт между ветвями власти, что в дальнейшем привело к драматическим событиям в стране⁹.

С другим примером историко-политического толкования норм финансового права нас знакомит Д.А. Толстой, крупный русский политик второй половины XIX в. и автор книги по истории финансов и финансовых учреждений России со времен основания государства. Анализируя подушную подать и оценивая законодательство о ней крайне отрицательно, Д.А. Толстой назвал подать «рабской и постыдной», упрекая Петра I¹⁰.

Виды толкования норм права. В теории государства и права называют три вида толкования норм права: официальное, доктринальное и общественное. *Официальное толкование* называют также по-другому — аутентическое. Е.В. Васьковский следующим образом говорит об этом виде толкования: «Аутентическое толкование представляет собою один из случаев прямого авторитетного разъяснения смысла норм, когда сам законодатель, побуждаемый неясностью или неправильным применением данной нормы в жизни, считает нужным установить ее истинный смысл»¹¹. Таким образом, аутентическое толкование используется тогда, когда нормативный акт на практике вызывает неясности и его официально разъясняет орган, принявший этот акт.

Но официальное толкование имеет еще одну сторону — казуальное толкование, которое применяется в особых ситуациях: разъяснение дается судебным или иным компетентным органом по поводу конкретного дела и формально обязательно лишь при его рассмотрении. Как правило, казуальное толкование норм права осуществляется как в деятельности судов (судебное толкование), так и в процессе применения права органами исполнительной

⁸ Пиголкин А.С. Указ. соч. С. 86.

⁹ См.: Иегер О. Всеобщая история: в 4 т. Т. 3. СПб., 1913. С. 336.

¹⁰ См.: Толстой Д.А. История финансовых учреждений со времен основания государства до кончины императрицы Екатерины II. СПб., 1848.

¹¹ Васьковский Е.В. Указ. соч.

⁵ Васьковский Е.В. Учение о толковании и применении гражданского законодательства. Одесса, 1901. С. 18.

⁶ См.: Черданцев А.Ф. Толкование права и договора. М., 2003. С. 31, 32.

⁷ См.: там же.

власти: правительством, Министерством финансов, Федеральной налоговой службой и др.

Неофициальное толкование не носит обязательного характера, не влечет за собой формально-юридических последствий. Неофициальное толкование подразделяется на доктринальное и общественное.

Доктринальное толкование. По мнению видного теоретика права В.В. Лазарева, доктринальное толкование не обладает юридической силой, но имеет определенное юридическое значение. Такое толкование основано, во-первых, на знаниях, которыми располагает субъект, объясняющий правовые нормы, во-вторых, на разуме субъекта, который может видеть «наиболее существенные глубинные связи предметов и явлений»¹². Субъектами доктринального толкования могут быть адвокаты, судьи, профессорско-преподавательский состав, специализирующийся в области финансового права. Так, например, банковские организации приглашают видных ученых-юристов, преподающих в юридических вузах финансовое право, для чтения лекций по определенному разделу банковского права и для толкования отдельно сложносформулированных норм данной отрасли права. В этом же аспекте к доктринальному толкованию норм права следует отнести деятельность преподавателя-юриста, как читающего лекции по финансовому праву и объясняющего отдельные правовые нормы, так и более основательно толкующего их на семинарских занятиях вместе со студентами. Поэтому Е.В. Васьковский справедливо называет педагогическое толкование норм права «юридической герменевтикой»¹³.

Общественное толкование. Этот вид толкования может осуществляться общественными организациями (политическими партиями, профсоюзными организациями), учреждениями, гражданами. Не лишне указать на то, что каждый рядовой гражданин, не связанный с юриспруденцией, имеет право на толкование и понимание закона.

Процессуальные действия. Реализация толкования осуществляется в зависимости от обстоятельств, в которых находится субъект, объясняющий нормы права. В основном могут иметь место два процессуальных варианта. Во-первых, толкование закона или подзаконного акта может проходить незаметно, быстро, автоматически по известному выражению: ознакомился, понял смысл, сделал. В качестве примера: ознакомился с правовыми нормами ст. 82 НК РФ, регулируемыми финансовый контроль, понял их смысл, применил

в практической деятельности в пределах компетенции и получения объяснения налогоплательщика. Иными словами, толкование осуществляется сразу перед правоприменением. Такое процессуальное действие часто называют «толкованием на ходу». Во-вторых, если имеет место официальное толкование органа государства, то процесс занимает определенное время, может иметь этапы и завершается составлением акта для всех лиц и органов, находящихся под юрисдикцией органа, производящего толкование. Так, к примеру, процедура толкования норм права Конституционным Судом РФ имеет ряд стадий и в целом протекает аналогично рассмотрению дел в других судах. Профессор А.Ф. Черданцев насчитывает семь стадий в процессе толкования норм права Конституционным Судом. Данные стадии охватывают: прием запроса или жалобы; их регистрацию; предварительное изучение обращения одним из судей; принятие обращения к рассмотрению на пленарном заседании; подготовку дела к слушанию и сбор необходимых документов; рассмотрение дела по существу; принятие решения в закрытом совещании открытым голосованием; опубликование решения или заключения в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации»¹⁴.

В последние десятилетия некоторые исследователи норм права поставили рядом с толкованием углубляющее его понятие «конкретизация».

Конкретизация финансово-правовых норм. Характеризуя данное понятие, к месту вспомнить кантовское положение, применимое к анализируемому понятию: в философской литературе указывается на то, что общее существует реально, находясь в «отдельных предметах, процессах, событиях (в отдельном) в виде повторяющихся, сходных черт, сторон, свойств»¹⁵. Это положение подводит к пониманию «конкретизации» как понятия, дополняющего толкование правовых норм и приближающего этот процесс к правоприменительной практике. Понятие «конкретизация», по существу, встроено во все отрасли права, в т.ч. в финансовое право. Приведем пример. В Конституции РФ в ст. 57 написано, как на скрижалях: «Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы». Цитируется общая конституционная статья, но она конкретизируется, приближается к правоприменительной деятельности в Налоговом кодексе РФ, где читаем более конкретные слова: «Настоящий Кодекс устанавливает систему налогов и сборов, взимаемых в федеральный бюджет, а также общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации, в том числе: виды

¹² Лазарев В.В. О роли доктринального толкования права // Сов. юстиция. 1969. № 14.

¹³ Васьковский Е.В. Руководство к толкованию и применению законов для начинающих юристов. М., 1913. С. 4.

¹⁴ Черданцев А.Ф. Указ. соч. С. 313, 314.

¹⁵ Шенгулин А.П. Диалектика единого, особенного и общего. М., 1973. С. 119.

налогов и сборов; права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов и других участников налоговых правоотношений; формы и методы налогового контроля»¹⁶. Профессор В.В. Ершов называет вполне справедливо конкретизацию «переходом от меньшей степени определенности к большей степени определенности»¹⁷.

В Конституции РФ в ст. 75 утверждается: «Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации». Данная конституционная норма конкретизируется и детализируется нормами Федерального закона от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». В данном Законе следующие функции Центрального банка конкретизируют конституционную норму. Банк России монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение; осуществляет эффективное управление золотовалютными ресурсами; организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль¹⁸. К сожалению, в Законе перечисленные функции не объединены в понятие «денежное обращение», чем в какой-то мере обесценивается эта чрезвычайно важная категория.

Толкование правовых норм и их конкретизацию нередко отождествляют. Но эти понятия — разные. Конкретизирующие положения вливаются в содержание конкретизируемых норм, составляя с ними единое целое. При конкретизации существующие нормы преобразуются в более детальные, в более усовершенствованные с учетом жизненной ситуации.

Конкретизацию осуществляют все правотворческие органы: Государственная Дума, законодательные органы субъектов Российской Федерации, органы исполнительной власти, конкретизирующие законы в подзаконных актах. «Положения, выработанные в ходе конкретизации, есть прямое продолжение норм права вглубь», — отмечают А. Безина и В. Лазарев в интересной статье о конкретизации¹⁹.

Доступность норм права и их толкование. Доступность — это возможность к чему-либо приблизиться, что-либо сделать. Доступность в праве — это возможность для субъекта знакомиться с обнародованным правом и толковать его. К сожалению, в науке финансового права такая возможность не всегда присутствует, а изданные и применяемые нормы могут подлежать только официальному толкованию.

Охарактеризуем в первую очередь доступность правовых норм для всех видов толкования: официального, доктринального и общественного. Причем сделаем некоторый акцент на общественное толкование, представленное рядовыми гражданами.

Начиная разговор об этом, не мешает вспомнить морально-правовую максиму, цитируемую чаще всего в сфере правоохранительных отношений: «никто не может отговариваться незнанием закона». Но также правильным является встречный запрос граждан страны: «сами законы должны быть сформулированы таким образом, чтобы их могли толковать, понимать и применять граждане». Давно известно, что знать не означает понимать.

История права свидетельствует о том, что в отдельных государствах писались и формулировались нормы права, которые были столь совершенными по форме, что толковались и понимались всеми гражданами этих стран, оставшись в памяти людей как образцовые тексты правовых норм. Приведем три примера такого рода памятников, а также отметим два по-своему замечательных нормативных финансово-правовых акта, работающих в нашей стране в настоящее время.

Римское право. Для него характерны отличающиеся краткостью словесные формулировки права. Язык норм права — ясный, отчетливый. Все другие народы поражались ясности и системности римского права, отточенности его определений. Недаром Цицерон восклицал: «Нельзя даже поверить, насколько беспорядочно — прямо-таки до смешного — все право, кроме нашего»²⁰. Римское право — «писанный разум», который они называли «цивильным правом» и понимали как «все право», подразделяя на частное и публичное. Публичное, можно думать, включало в себя нормы административного, финансового и военного права.

Кодекс Наполеона. Для Кодекса Наполеона также характерны отточенность формулировок и определений, изящность и простота изложения. Самое главное — язык Кодекса был понятен рядовому французскому гражданину. Этим объяснялся тот исторический факт, что Кодекс Наполеона был введен во многих странах: в Баварии, Голландии, Италии, Испании и др. Один из французских юристов писал: «Как только гражданский кодекс 1804 года был принят и обнародован, он стал для французских юристов евангелием, которое можно объяснить и комментировать, но не критиковать»²¹.

¹⁶ См.: СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3824.

¹⁷ Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений. М., 2018.

¹⁸ См.: СЗ РФ. 2002. № 28, ст. 2790.

¹⁹ См.: Безина А., Лазарев В. Конкретизация права в судебной практике // Сов. юстиция. 1968. № 2. С. 6.

²⁰ Кофанов Л.Л. Римское право // В кн.: Всемирная история: в 6 т. / гл. ред. А.О. Чубарьян. Т. 1. Древний мир / отв. ред. В.А. Головина, В.И. Уколова. М., 2011. С. 97.

²¹ Большая Советская Энциклопедия / гл. ред. О.Ю. Шмидт; зам. гл. ред. Ф.Н. Петров. Т. 33. М., 1938. С. 228.

Свод законов Российской империи. Это — официальное собрание действующих законодательных актов Российской Империи, которое представляло собой второй этап систематизации российского права после Полного собрания законов Российской империи, причем содержащиеся в Своде правовые нормы были классифицированы по отраслям и институтам права. Первый Свод законов был подготовлен М.М. Сперанским и его ближайшим помощником М.А. Корфом, который сидел за одной партой с А.С. Пушкиным в Царскосельском лицее. Финансовому праву посвящены тома 5—8. Как Полное собрание законов, так и Свод законов приблизили русское образованное и грамотное общество к праву, т.к. нормы этих актов были изложены достаточно понятно и ясно. Недавно П.Б. Струве называл язык Полного собрания законов языком А.С. Пушкина.

Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации как факторы доступности норм права и их толкования. Систематизация правовых норм и их преобразование в единый нормативный акт — кодекс представляет собой важную научно-техническую работу, приближающую кодифицированные нормы как к обществу в целом, так и к отдельному гражданину. Если нормы кодекса к тому же словесно отлично сформулированы, просты для их понимания и логически связаны друг с другом, то нормы такого кодекса обладают высшей степенью доступности, возможностью их толкования и удобством для их применения. Данную характеристику с некоторой осторожностью мы относим к названным кодексам — Бюджетному и Налоговому.

Бюджетный кодекс РФ — систематизированный акт, нормы которого устанавливают общие принципы бюджетного законодательства, определяют понятие государственного бюджета, его деление на доходную и расходную части, основы бюджетного процесса. Хотя по содержанию Кодекс нельзя назвать идеальным, он постоянно совершенствуется и является удобным нормативным актом для использования в практической и учебной деятельности. Отметим, что ни в царской России, ни в СССР подобного нормативного акта не было. Не все страны мира имеют бюджетный кодекс, ограничиваясь принятием законов по различным вопросам бюджетной деятельности. Кодекс был принят в 1998 г. и введен в действие с 1 января 2000 г.

Налоговый кодекс РФ — первый систематизированный законодательный акт, объединивший все нормы права, закрепляющие все платежи граждан и организаций в государственные фонды. Подобный Кодекс не мог быть написан в СССР в условиях отсутствия частной собственности и господства марксистской идеологии с ее идеями построить общество без государства и налогов. Налоговый

кодекс РФ — основной базовый акт законодательства Российской Федерации о налогах, сборах и пошлинах. Все другие подзаконные акты в области налогового обложения принимаются и подлежат толкованию в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Оба кодекса (и Бюджетный, и Налоговый) явились знаменательным событием в финансово-экономической деятельности Российского государства.

Принятие в 1998 г. Государственной Думой Бюджетного и Налогового кодексов показало высокий уровень развития экономического, финансового и юридического мышления в стране.

Ограниченная доступность норм финансового права и их толкование. Теоретик права А.Ф. Черданцев, анализируя отрасль права, определяет следующие ее черты: она представляет собой прежде всего гомогенную систему, состоящую из однородных элементов (норм права); систему упорядоченную; систему открытую, в первую очередь для толкования²². Однако с «открытостью» трудно согласиться. Как было сказано выше, в финансовом праве применяются нормы, доступ к которым ограничен, и они подлежат исключительно официальному толкованию, т.к. в них может содержаться государственная тайна. Приведем два примера: один из российской истории, другой из нашего времени.

Российский государственный бюджет до 1862 г. Государственный бюджет (смета доходов и расходов) и правила, регулировавшие его составление, до середины XIX в. не являлись публичными, т.е. не обнародовались. С государственным бюджетом была знакома очень узкая группа чиновников из Министерства финансов и близких советников императора. Один из сотрудников Петра I, объясняя финансовую секретность, писал: «Чтобы тайна их (финансов), как главного нерва государства оставалась скрытой от всех иностранцев, следует допускать к финансовым делам только действительных тайных советников»²³. Государственный бюджет, как по доходной, так и по расходной частям, не публиковался. Это резко отрицательно отражалось в сфере научных исследований. До 1862 г. мы совершенно не видим работ по бюджетному праву. Отсутствовало доктринальное и общественное толкование норм бюджетного права. В программах юридических факультетов отсутствовала наука финансового права.

В такой «полутьме» медленно развивались экономика и финансы страны. Купцы, банкиры, промышленные классы слабо могли планировать

²² См.: Черданцев А.Ф. Указ. соч.

²³ Озеров И.Х. Основы финансовой науки. Курс лекций. М., 1914. С. 35.

предпринимательскую деятельность, а потому не могли просчитывать прибыль.

Наряду с другими реформами в начале 60-х годов XIX в. были проведены преобразования в сфере бюджетной деятельности государства, точнее, высочайше утверждены Правила составления, рассмотрения, утверждения и исполнения государственной росписи (Государственный бюджет) от 22 мая 1862 г. В ст. 29 Государственная роспись и финансовые сметы по утверждению их Высочайшей властью обнародуются по распоряжению Министерства финансов во всеобщее сведение²⁴. Российский государственный бюджет стал гласным, а нормы бюджетного права становились объектом официального, доктринального и общественного толкования.

Объявление правительством гласности государственного бюджета произвело фурор, особенно в промышленно-торговых и финансовых классах русского общества. Начался медленный, но неуклонный подъем экономики, которая по ВВП догоняла ведущие страны Западной Европы (Германию, Англию, Францию), а также США.

Гласность бюджета, естественно, способствовала образованию института бюджетного права, которое в основе завершало построение системы финансового права. Через год после введения в стране принципа гласности государственного бюджета по предложению видного ученого-финансиста Н.Х. Бунге в университетскую программу юридических факультетов была включена новая учебная дисциплина — финансовое право. Устав университетов и его программа были утверждены Указом императора 18 июня 1863 г.²⁵

Уже в 1862 г. появляются первые научные работы по бюджетному праву, а в 1863 г. начинают работать кафедры финансового права на юридических факультетах в Москве, Одессе и Казани.

Современный вариант ограниченной доступности норм финансового права и их толкования. Другой пример ограниченной доступности норм финансового права, подлежащих только официальному толкованию, можно встретить в недавно защищенной кандидатской диссертации А.И. Кучерова, в которой он исследовал финансово-правовое регулирование золотовалютных резервов Российской Федерации²⁶. Автор определяет их как публичные фонды внешних финансовых активов Российской Федерации, состоящих из средств в иностранной

валюте и монетарного золота, использование которых осуществляется двумя органами — Правительством РФ в лице Министерства финансов РФ и Банком России в целях обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Правовой режим золотовалютных резервов Банка России основывается на Федеральном законе от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»²⁷, золотовалютный резерв при Минфине России — на Федеральном законе «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»²⁸. Но, как отмечает автор, в этой связи он опирается не только на положения указанных законодательных актов, но и на принятые в соответствии с ними конкретизирующие подзаконные акты, разработанные Центральным банком РФ и Минфином России. Однако автор не знакомит читателя детально с нормами этих актов, видимо, вследствие их секретности и недоступности для доктринального и общественного толкования.

* * *

Задача авторов данной статьи заключалась в том, чтобы, анализируя вопросы толкования финансово-правовых нормативных актов, показать особенности содержащихся в них правовых норм, которые при определенных обстоятельствах не обладают абсолютной доступностью и подлежат исключительно официальному толкованию. С точки зрения принципа *общности* можно согласиться, что финансовое право как отрасль права является гомогенной системой и системой упорядоченной; с точки зрения принципа *единичности* финансовое право трудно назвать открытой системой. Его нормы могут находиться в закрытом режиме и быть лишены доктринального и общественного толкования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Безина А., Лазарев В. Конкретизация права в судебной практике // Сов. юстиция. 1968. № 2. С. 6.
2. Большая Советская Энциклопедия / гл. ред. О.Ю. Шмидт; зам. гл. ред. Ф.Н. Петров. Т. 33. М., 1938. С. 228.
3. Васьковский Е.В. Руководство к толкованию и применению законов для начинающих юристов. М., 1913. С. 4.
4. Васьковский Е.В. Учение о толковании и применении гражданского законодательства. Одесса, 1901. С. 18.
5. Гоббс Т. Соч.: в 2 т. Т. 2. М., 1991. С. 213.

²⁴ См.: ПСЗРИ. Т. 37. Отд. 1. № 38309. СПб., 1862.

²⁵ См.: ПСЗРИ. Т. 38. Отд. 1. № 39752. СПб., 1866.

²⁶ См.: Кучеров А.И. Финансово-правовое регулирование золотовалютных резервов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 13, 14.

²⁷ См.: СЗ РФ. 2002. № 28, ст. 2790.

²⁸ См.: СЗ РФ. 1998. № 13, ст. 1463.

6. *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений. М., 2018.
7. *Иегер О.* Всеобщая история: в 4 т. Т. 3. СПб., 1913. С. 336.
8. *Кофанов Л.Л.* Римское право // В кн.: Всемирная история: в 6 т. / гл. ред. А.О. Чубарьян. Т. 1. Древний мир / отв. ред. В.А. Головина, В.И. Уколова. М., 2011. С. 97.
9. *Кучеров А.И.* Финансово-правовое регулирование золотовалютных резервов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 13, 14.
10. *Лазарев В.В.* О роли доктринального толкования права // Сов. юстиция. 1969. № 14.
11. *Озеров И.Х.* Основы финансовой науки. Курс лекций. М., 1914. С. 35.
12. *Пиголкин А.С.* Толкование нормативных актов в СССР. М., 1962. С. 7–11, 86.
13. Теория государства и права: учеб. / под ред. В.Н. Корнева. М., 2015. С. 350.
14. *Толстой Д.А.* История финансовых учреждений со времен основания государства до кончины императрицы Екатерины II. СПб., 1848.
15. *Черданцев А.Ф.* Толкование права и договора. М., 2003. С. 31, 32, 313, 314.
16. *Шептулин А.П.* Диалектика единого, особенного и общего. М., 1973. С. 119.
3. *Vaskovsky E.V.* Guide to the interpretation and application of laws for novice lawyers. M., 1913. P. 4 (in Russ.).
4. *Vaskovsky E.V.* The Doctrine of the interpretation and application of civil legislation. Odessa, 1901. P. 18 (in Russ.).
5. *Hobbes T.* Op.: in 2 vols. M., 1991. P. 213 (in Russ.).
6. *Ershov V.V.* Legal and individual regulation of public relations. M., 2018 (in Russ.).
7. *Jeager O.* Universal history: in 4 vols. Vol. 3. SPb., 1913. P. 336 (in Russ.).
8. *Kofanov L.L.* Roman law // In the book: World history: in 6 vols. / Chief editor A.O. Chubar'yan. Vol. 1. The ancient world / executive ed. V.A. Golovina, V.I. Ukolova. M., 2011. P. 97 (in Russ.).
9. *Kuchеров А.И.* Financial and legal regulation of gold and foreign exchange reserves of the Russian Federation: abstract ... PhD in Law. M., 2018. P. 13, 14 (in Russ.).
10. *Lazarev V.V.* On the role of doctrinal interpretation of law // Sov. justice. 1969. No. 14 (in Russ.).
11. *Ozerov I. Kh.* Fundamentals of financial science. Course of lectures. M., 1914. P. 35 (in Russ.).
12. *Pigolkin A.S.* Interpretation of normative acts in the USSR. M., 1962. P. 7–11, 86 (in Russ.).
13. Theory of state and law: Textbook / ed. by V.N. Kornev. M., 2015. P. 350 (in Russ.).
14. *Tolstoy D.A.* History of financial institutions since the foundation of the state until the death of Empress Catherine II. SPb., 1848 (in Russ.).
15. *Cherdantsev A.F.* Interpretation of law and contract. M., 2003. P. 31, 32, 313, 314 (in Russ.).
16. *Sheptulin A.P.* Dialectics of the one, special and General. M., 1973. P. 119 (in Russ.).

REFERENCES

1. *Bezina A., Lazarev V.* The concretization of law in judicial practice // Sov. justice. 1968. No. 2. P. 6 (in Russ.).
2. The Great Soviet Encyclopedia / Editor-in-Chief O. Yu. Schmidt; Deputy Editor-in-Chief F.N. Petrov. Vol. 33. M., 1938. P. 228 (in Russ.).

Сведения об авторах

БЕЛЬСКИЙ Константин Степанович — доктор юридических наук, профессор, профессор Российского государственного университета правосудия; 117418 г. Москва, ул. Новочеремушkinsкая, д. 69

ПАВЛОВА Елена Юрьевна — заместитель декана экономического факультета по учебной и воспитательной работе Российского государственного университета правосудия; 117418 г. Москва, ул. Новочеремушkinsкая, д. 69

Authors' information

BELSKY Konstantin S. — Doctor of Law, Professor, Professor of the Russian state University of justice; 69 Novocheremushkinskaya str., 117418 Moscow, Russia

PAVLOVA Elena Yu. — Deputy Dean of the faculty of Economics for academic and educational work of the Russian state University of justice; 69 Novocheremushkinskaya str., 117418 Moscow, Russia