



**Юлия
Леонтьевна
СМИРНИКОВА,**
доктор
юридических наук,
доцент,
профессор кафедры
административного
и финансового
права Российской
правовой академии
Министерства
юстиции Российской
Федерации

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ВЗАИМОСВЯЗИ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

В статье автор рассматривает внутреннюю структуру финансового права, его внутренние взаимосвязи, которые позволяют финансовому праву быть целостным образованием. В исследовании изучаются функции финансового права, в частности регулятивная функция, которая рассматривается через социальный и юридический аспекты. В статье также исследуются вопросы соотношения финансов и финансового права, отдельные функции финансов, отмечается особое значение категорий «публичная финансовая деятельность», «финансово-правовая политика». При этом большое внимание уделяется отсутствию в российском законодательстве понятия «нормативный правовой акт» и его четко сформулированных признаков, а также слабая разработанность категории «программно-политический акт».

Ключевые слова: финансовое право, система финансового права, функции финансового права, регулятивная функция, финансы, функции финансов, публичная финансовая деятельность, финансово-правовая политика, нормативный правовой акт, программно-политический акт.

In his article, the author examines the internal structure of financial law, its internal relationships which allow to consider financial law as a holistic body. The study deals with functions of finance law, in particular its regulatory function, which is examined from social and legal point of view. The article also explores the issues of correlation of finance and financial law, the separate functions of finance, the special meaning of «public financial activities», «financial and legal policy». The special attention is paid to the problem of absence in the Russian legislation the term «regulatory legal act» and its clear signs, and the poorly developed category «program-a political act».

Keywords: financial law, system of financial law, functions of financial law, regulatory function, finance, functions of finance, public financial activities, financial and legal policy, regulatory legal act, program-a political act.

Функциональные взаимосвязи финансового права позволяют выявить социальное назначение и роль отрасли в совершенствовании управления общественными процессами в современных условиях развития рыночной экономики и формирования правового государства. Изменяющаяся в настоящее время роль финансово-правовой отрасли активно исследуется учеными, многие из которых являются представителями финансово-правовой школы, созданной на кафедре финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Ведущие ученые кафедры вносят значительный вклад в развитие финансово-правовой науки, выявляя в своих работах концептуальные основы единства отрасли права и особенности отдельных подотраслей финансового права. Безусловно, что фундаментальную основу любого научного исследования эволюции и современных

тенденций развития финансового права составляют труды ведущих профессоров кафедры — Е. Ю. Грачевой, О. В. Болтиновой и Н. М. Артемова.

Лидирующие позиции кафедры финансового права МГЮА во многом занимает благодаря заслуженному научному авторитету своего руководителя — доктора юридических наук, профессора Елены Юрьевны Грачевой. Являясь выдающимся ученым, Е. Ю. Грачева помогает развить творческий и научный потенциал исследователей проблем финансового права. Свидетельством этому является количество учеников, защитивших под руководством ученого докторские и кандидатские диссертации, посвященные различным актуальным вопросам финансово-правовой отрасли.

Одним из основных направлений в работе кафедры, возглавляемой Е. Ю. Грачевой, является целостность и системность отрасли финансового права, что наиболее ценно в период изменений, происходящих в сфере финансовых отношений, и пересмотра границ применимости финансово-правовых механизмов в системе общественных отношений.

В этой связи автору статьи хотелось бы обратиться к анализу функциональных особенностей и взаимосвязей финансового права, что позволяет дать теоретическую и практическую интерпретацию многим вопросам, стоящим перед финансово-правовой наукой на современном этапе.

Системообразующей отраслевой функцией, детерминированной единством отрасли финансового права выступает регулятивная функция. Именно эта функция отражает внутренние системообразующие связи финансового права, которые обеспечивают взаимосвязь уровней финансово-правового регулирования, единство общественных отношений, составляющих предмет финансового права, выбор методов финансово-правового регулирования, исходя из природы регулируемых отношений.

Регулятивная функция финансового права отражает способность отрасли права оказывать специально-юридическое воздействие на сферу публичных (централизованных и децентрализованных) финансовых отношений и частных финансовых отношений в случае необходимости обеспечения или защиты публичных (общественных) интересов. Особенности отраслевой регулятивной функции обусловлены следующими факторами: во-первых, предметом финансового права, определяющим содержание регулятивной функции, исходя из публичного характера финансовых отношений; во-вторых, методами финансово-правового регулирования, которые не позволяют субъектам финансовых правоотношений использовать возможности саморегулирования и самоорганизации; в-третьих, необходимостью реализации функций государства, одной из которых является публичная финансовая деятельность.

Содержание регулятивной функции финансового права может рассматриваться через два взаимосвязанных аспекта — юридический и социальный.

Социальная роль финансового права проявляется в способности отрасли права через финансово-правовые нормы оказывать правовое воздействие на экономическую, социальную и политическую сферы общественной жизни. Следует согласиться с мнением Е. Ю. Грачевой, что «в условиях перехода на рыночные отношения финансовое право должно быть направлено на обеспечение динамичного развития общественного и частного производства. В условиях рынка государству, публичной власти необходимо сохранить свое социальное предназначение, что должно быть выражено и сформулировано в его экономической политике, направленной на обеспечение общенациональных интересов, социальных программ»¹.

¹ Грачева Е. Ю. Некоторые проблемы развития финансового контроля // Материалы Международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)», тезисы докладов по кафедре финансового права и бухгалтерского учета. М., 2009. С. 5—6.



Юридический аспект регулятивной функции финансового права заключается в способности отрасли права оказывать специально-юридическое воздействие на общественные отношения, обеспечивая сочетание стабильности и динамичности в предмете финансово-правового регулирования. При этом нестабильность содержания финансово-правовых норм обусловлена разными причинами: с одной стороны, она объективно обусловлена, так как изменения финансово-правовых норм объясняются зависимостью их содержания от экономического положения государства и проводимой в определенный период финансовой политики; с другой стороны, это негативное явление, поскольку причиной изменения содержания финансово-правовых норм зачастую является финансовая политика, основывающаяся на проведении «финансовых экспериментов».

Специально-юридическое воздействие осуществляется при помощи финансово-правовых средств, непосредственно связанных с целями и задачами финансово-правового регулирования. Общей задачей финансового права является создание оптимального финансово-правового режима (порядка), отвечающего современным экономическим условиям развития и социальным потребностям общества. Конкретизация этой задачи происходит в процессе определения целей государственной финансовой политики и их соответствующей правовой регламентации.

Являясь способом реализации государственной финансовой политики, финансово-правовые средства одновременно выполняют обеспечительную и ограничительную функции. С одной стороны, они выступают средством обеспечения реализации государственной финансовой политики, поскольку без юридического инструментария она будет иметь декларативный характер, а с другой — средством ее ограничения, поскольку правовые средства ограничивают произвольное вмешательство в социально-экономическую жизнь общества.

Факторами, детерминирующими особенности отраслевой регулятивной функции, являются функциональные взаимосвязи финансового права с финансами, функциями государства, а также взаимное влияние отрасли права и политики.

Взаимосвязь финансового права и финансов проявляется двояко: с одной стороны, сферой специально-юридического воздействия выступают финансовые отношения; с другой — реализация функций финансов невозможна без финансово-правового регулирования.

Вопрос относительно сущности финансов исследуется как в финансовой, так и в финансово-правовой науке. Однако исторический анализ и современные подходы относительно категории «финансы» свидетельствуют об отсутствии единой точки зрения. Толкование финансов отличается разнообразием, что во многом объясняется разными задачами использования этого понятия, различными философскими и экономическими школами. Следствием дискуссионности в определении сущности финансов становится различная оценка выполняемых ими функций. Наиболее распространено научное мнение о выполнении финансами распределительной и контрольной функций. В науке финансового права контрольная функция финансов и финансовый контроль как практическое воплощение объективно присущей финансам функции исследовались Е. Ю. Грачевой².

По мнению автора статьи, финансы не выполняют функцию финансового регулирования (регулятивную), поскольку деятельность публично-правовых субъектов в финансовых отношениях не может быть отнесена к функциям финансов. Функции финансов реализуются в процессе осуществления публичной финансовой деятельности и обеспечиваются действием регулятивной функции финансового права.

² См.: Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000.

В этой связи обоснованно обратить внимание на финансово-правовую категорию «публичная финансовая деятельность» и определить роль финансового права в обеспечении функций государства.

Представляется, что публичная финансовая деятельность является неотъемлемым направлением деятельности государства, что позволяет рассматривать этот вид деятельности как самостоятельную функцию государства, выделение которой обусловлено статусом государства как суверенного и социально ориентированного.

Публичная финансовая деятельность представляет функцию государства, необходимость которой определяется ее социальной (общественной) ценностью, обусловленной направленностью на выполнение публичных задач уполномоченными субъектами в различных сферах общественных отношений (публичных (централизованных и децентрализованных) финансовых отношений, частных финансовых отношений) с использованием финансово-правовых средств воздействия.

Роль публичной финансовой деятельности в системе функций государства определяется следующими факторами: самостоятельность этой функции государства обусловлена спецификой сферы и методов государственного воздействия; неотъемлемость этой функции и статуса государства подтверждаются тем, что посредством публичной финансовой деятельности создается материальная основа для реализации иных функций государства.

Взаимодействие финансового права и политики предполагает поиск закономерностей их развития, основывающихся на взаимном влиянии отрасли права и политики с учетом особенностей отношений, составляющих предмет финансового права.

Современной тенденцией взаимодействия финансового права и политики является усиление их взаимообусловленности, что предполагает многозначность воздействия права на политику и наоборот. Право по отношению к политике выступает не только средством ее юридического закрепления, поскольку: а) далеко не все политические ориентиры находят воплощение в финансовом праве; б) сформулированные политические цели и задачи в механизме финансового правотворчества подвергаются изменениям под воздействием правовых факторов.

Самостоятельная ценность финансового права обеспечивает возможность сферы финансовых отношений функционировать на основе финансово-правовых принципов, а не политических факторов, которые в конкретный период могут не отражать объективных потребностей или возможностей общества.

Особым видом публичной деятельности является финансовая политика, реализация которой невозможна без опосредования ее правом. Объектом финансовой политики выступает вся сфера финансовых отношений, как публичных, так и частных.

Особенности финансовой политики возможно рассматривать, исходя из двух аспектов, причем эти особенности проявляются во взаимосвязи с правом, так как без правового оформления финансовая политика не может быть реализована: во-первых, в аспекте необходимости и обязательности воздействия на специфический объект, что и определяет особенности финансово-правового регулирования (объектом финансовой политики является совокупность финансовых отношений и финансовых ресурсов); во-вторых, в аспекте социально-экономической значимости финансовой политики, поскольку она учитывается при формировании иных направлений государственной политики (социальной, экономической, военной и иных).

Закрепление финансовой политики нормами финансового права позволяет перевести ее в плоскость финансовых правоотношений. Таким образом, правовое регулирование выступает способом юридического оформления финансовой политики, а правотворческий процесс интегрирует финансовую политику в область финансового права.



Представляется, что сбалансированное взаимодействие финансового права и политики отражает категория «финансово-правовая политика». Она имеет собственное содержание, формы проявления, характеризуется направленностью на совершенствование системы финансово-правового регулирования, находит объективацию в нормах финансового права, включаясь в механизм финансового правотворчества.

Категория «финансово-правовая политика» отражает содержание каждого из понятий, которые ее образуют: «политика», «финансовая политика» и «финансовое право». При этом финансово-правовая политика является самостоятельным элементом политико-правовых отношений в финансовой сфере и как категория финансового права включает не все аспекты образующих ее понятий.

Финансово-правовая политика, являясь категорией финансового права, имеет концептуальную и нормативную основы. Первая является результатом научного поиска и заключается в выработке и обосновании совокупности идей относительно совершенствования механизма финансово-правового воздействия; вторая складывается из норм финансового права, которые опосредуют финансовую политику. Финансово-правовая политика обеспечивает системность финансово-правового регулирования, выполняя задачу прогнозирования финансового правотворчества.

Особыми юридическими формами финансово-правовой политики являются политические документы (послания, концепции, стратегии, основные направления и доктрины), в которых закрепляются основополагающие характеристики, ориентиры проводимой политики в государстве, получающие общеобязательный статус в результате принятия финансово-правовых норм и реализующиеся в процессе правоприменения. Одновременно указанные акты являются и средством объективизации финансово-правовой политики, поскольку определяют политические ориентиры, цели и содержание принимаемых на базе этих документов нормативных правовых актов.

Однако относительно этой формы объективизации финансово-правовой политики возникают вопросы в определении правовой природы концепций, программ и иных актов подобного содержания.

В литературе концепции, программы, послания и т. д. называют политическими документами, политическими регуляторами программного и организационного характера, в которых закрепляются основы политики, проводимой в государстве, программными документами. В то же время сущность этих актов заключается не в их наименовании, а определяется той ролью, которую они выполняют в процессе правового регулирования финансовых отношений. Содержание программно-политических актов является комплексным, поскольку в них закрепляются различные положения: распорядительные, рекомендательные, нормы права и др. Объединяет эти акты то, что они определяют конкретные задачи правового регулирования, стратегические и тактические политические цели в финансовой сфере, выступая «предправом», которое учитывается при принятии финансово-правовых норм. Программно-политические акты выступают средством политико-правового воздействия, которое в конечном итоге воплощается в финансово-правовых нормах.

Более значимым видится вопрос, возникающий в юридической сфере: являются ли программно-политические акты нормативными правовыми исходя из их формы и содержания?

В российском законодательстве отсутствуют понятие «нормативный правовой акт» и четко сформулированные признаки, которым он должен отвечать. В научной литературе уже ставился вопрос о принятии закона о нормативных правовых актах, в котором, в частности, было бы определено его понятие, основные положения правотворческой деятельности, а также система нормативных правовых актов. На законодательном уровне эти предложения не были реализованы. Однако в право-

применительной деятельности определение понятия «нормативный правовой акт» необходимо, в связи с чем на основе доктрины права оно было сформулировано в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части». В соответствии с п. 9 данного постановления существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Верховный Суд РФ отметил, что при решении вопроса о принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта или его части, независимо от его наименования (за исключением акта, принятого в форме закона), суду необходимо проверить, содержит ли он правовые нормы, определяющие правила поведения субъектов регулируемых отношений. В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать различного рода приложения, утвержденные данным актом, в частности типовые, примерные положения. С учетом этого отсутствие в самом оспариваемом акте положений нормативного характера не может оцениваться в отрыве от приложений.

Таким образом, в судебной практике нормативный правовой акт определяется исходя из его формы и содержания. Применительно к программно-политическим документам унифицировать их довольно сложно ввиду различного характера положений, которые в них содержатся, и различной правовой формы принятия.

В одних случаях программно-политические документы приобретают юридическую силу определенного нормативного правового акта, которым они утверждены. В других случаях программно-политические документы не имеют юридической формы нормативного правового акта. Некоторые из этих документов утверждаются распоряжениями Правительства РФ, приказами органов исполнительной власти специальной компетенции, решением Совета директоров Банка России, решением Правления Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» и др.

Особое место среди программно-политических актов занимают ежегодные послания и бюджетные послания Президента РФ.

Значимость бюджетных посланий Президента РФ обусловлена положениями Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ). Так, в ст. 170 БК РФ указаны содержание бюджетного послания Президента РФ и сроки его обнародования. В бюджетном послании определяется бюджетная политика РФ на очередной финансовый год и плановый период, а его направление Федеральному Собранию РФ должно быть осуществлено не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году. Статья 172 БК РФ характеризует его роль на стадии составления проекта бюджета, предусматривая, что составление проекта бюджета основывается на бюджетном послании Президента РФ.

Таким образом, в БК РФ определяется значение бюджетного послания Президента РФ для бюджетного процесса и его воздействие на публичную финансовую деятельность и ее правовые формы. Оценивая значимость этого программно-политического акта, О.В. Болтинова указывает, что бюджетное послание является стратегией построения государственного бюджета на очередной финансовый год, которая предлагается в виде послания Президента РФ³.

³ См.: Болтинова О. В. Бюджетное право : учеб. пособие. М., 2009. С. 154.



Сущность программно-политических актов определяется той ролью, которую они выполняют в процессе правового регулирования финансовых отношений. Содержание этих актов является комплексным, поскольку они включают различные положения. Объединяет эти акты то, что они определяют конкретные задачи финансово-правового регулирования, стратегические и тактические политические цели в финансовой сфере, которые учитываются при принятии финансово-правовых норм. Программно-политические акты выступают средством политико-правового воздействия, которое в конечном итоге воплощается в финансово-правовых нормах.

Автор разделяет мнение, что исследуемые акты являются актами *soft law* — «мягкого права». Их рассмотрение в качестве таковых отражает их роль в механизме воздействия государства на общественную жизнь и придает целевую направленность всей системе финансово-правового регулирования. В отличие от финансовых нормативных правовых актов программно-политические акты более чутко реагируют на изменения в политико-правовых отношениях в финансовой сфере. К таким актам могут быть отнесены бюджетное послание Президента РФ, а также программно-политические акты (концепции, стратегии, основные направления, доктрины), утверждаемые указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Таким образом, функциональный подход в исследовании финансового права позволяет уточнить социальное назначение финансово-правовой отрасли и ее юридические возможности и на этой основе совершенствовать механизм финансово-правового регулирования.