

527(СН)  
061  
Х98

Худяков А.И.

# ФИНАНСОВОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

## ОБЩАЯ ЧАСТЬ

---

ЗАКОН  
БАС БАМА

2030

ПРАВОВАЯ  
ИНИЦИАТИВА

Алматы, 2011 г.

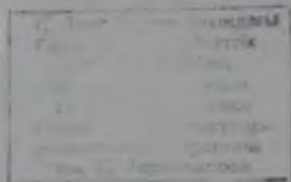
А. И. ХУДЯКОВ

ФИНАНСОВОЕ  
ПРАВО  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН  
ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Алматы, 2001

ББК 67.99(2)2

X 98



Худяков А. И.

Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. – Алматы, ТОО «Баспа», — 2001, 272 с.

X 98

467915

ISBN 9965-419-80-9

В настоящем учебнике, подготовленном на базе первого в истории Казахстана учебника по финансовому праву и первого в истории СНГ учебника, посвященного общей части этой отрасли права (см.: Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан: Общая часть). – Алматы: Каржы-каражат, 1995), рассматриваются основы финансовой деятельности государства, дается понятие финансового права, его методов, предмета и системы, раскрывается содержание финансово-правовых норм и отношений, освещаются финансово-правовые институты, входящие в его общую часть: денежная система государства; финансовое устройство; управление в области финансов; финансовое планирование; финансовый контроль; финансово-правовая ответственность.

Книга рассчитана для преподавателей и студентов юридических и экономических учебных заведений, изучающих финансовое право. Может быть полезна для работников финансовых органов, юристов, экономистов, предпринимателей.

ББК 67.99(2)2

X 1203020300

422(05)-01

© Худяков А.И., 2001

© ТОО БАСПА, 2001

ISBN 9965-419-80-9

## ВВЕДЕНИЕ

Финансовое право – ведущая и важнейшая отрасль права. Это объясняется тем огромным значением, которые имеют финансы для жизни общества в целом и для каждого гражданина в отдельности. Они служат материальной основой существования государства, источником денежного обеспечения реализации его функций. Через финансовые рычаги государство активно влияет на социальное и экономическое развитие страны. Каждая организация и каждый гражданин через различные финансовые институты тесно связаны с государством, являются субъектами самых разнообразных финансовых отношений. Уплачивая налоги, они участвуют в процессах формирования государственных фондов, получая бюджетные ассигнования – в процессах их расходования.)

Для юриста знание финансового права – важнейший элемент его профессиональной подготовленности. В какой бы должности не работал юрист, он обязательно столкнется с применением финансово-правовых норм. Для следователя – это вопросы квалификации правонарушений в области финансов, которые образуют самые различные составы: уголовные, административные и финансовые. Такие как уклонение от уплаты налога, несвоевременная подача налоговой декларации, нецелевое использование бюджетных ассигнований, несвоевременный возврат бюджетных ссуд и многие другие. Эти же вопросы встанут перед судьей и адвокатом, участвующим в процессе. Прокурор обязан обеспечить надзор за точным и единообразным применением финансового законодательства, а выступая в качестве государственного обвинителя в суде – поддержать обвинение по преступлениям в сфере финансов. Работники юридических фирм должны оказать помощь своим клиентам в защите их прав, что особенно часто возникает в сфере налогообложения и валютных операций. То же самое касается юрисконсультов предприятий и организаций.

Решить все эти вопросы без понимания сущности финансов, характера финансовых отношений и их отличия от других видов денежных отношений, знания природы финансово-правовых норм, наличия представлений о строении финансовой системы государства и элементах его финансовой деятельности – невозможно. Между тем данные вопросы составляют предмет общей части финансового права, чему и посвящен данный учебник.

В нем рассматриваются основы финансовой деятельности государства, дается понятие финансового права, его методов, предмета и системы, раскрывается содержание финансово-правовых норм и отношений, освещаются финансово-правовые институты, составляющие его общую часть: денежная система государства; финансовое устройство; управление в области финансов; финансовое планирование; финансовый контроль; финансово-правовая ответственность. }

Автор исходит из убеждения, что главное в изучении финансового права состоит не в заучивании финансового законодательства, а в познании научных закономерностей этой отрасли права, овладении понятийным аппаратом, ознакомлении с основными теоретическими проблемами, в приобретении навыков самостоятельного анализа нормативных актов, а также творческого и критического осмысления действительности.

## ГЛАВА I. ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

### 1. ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВ И ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Термин «финансы» произошел от латинского *finis* – конец дела, срок уплаты чего-либо, прекращение тяжбы. К этому примыкает латинский глагол *finare* (*finire*) – окончить, урегулировать спор (обычно денежный). В средневековой латыни появились слова *finantio*, *financia*, означающие наличность, доход, обязательный денежный платеж. В Германии слово *finans* в XVI и XVII веках носило негативный характер и означало взяточничество, ростовщичество, хитрость, обман, коварство. Однако уже в XVIII веке французское *finance* стало означать совокупность государственного имущества, государственное хозяйство, приходы и расходы государства.

В этом значении, а оно в конце XIX века было воспринято и некоторыми представителями юридической науки, термином «финансы» охватывались не только денежные средства, но материальные ценности, принадлежащие государству (что-то сродни понятию «казна»). Но со временем финансы все более и более рассматривались как исключительно денежная категория.

Хотя эта точка зрения разделяется и не всеми, но большинство специалистов полагает, что финансы имеют две грани своего проявления: в материальном смысле и как экономическая категория.

Рассматривая категорию «финансы» в их материальном значении и в соотношении с понятием «деньги» можно выделить три значения этой категории.

В широком значении понятие «финансы» выступает в качестве синонима понятию «деньги». Собственно говоря, в бытовом обиходе мы так и воспринимаем это слово: говорим «финансы» – подразумеваем «деньги». Например, когда человек говорит, что «у него с финансами туговато», то любому ясно – этот человек испытывает денежные затруднения. Некоторые экономисты также придерживаются такого понимания. Поэтому можно встретить высказывание, согласно которому финансы подразделяются на финансы граждан, финансы юридических лиц, финансы государственно-территориальных образований и финансы государства в целом, т. е. охватывается вся денежная масса, обращающаяся в стране.

Однако существование такой категории, как «финансовое право», безусловно производной от понятия «финансы», ставит под сомнение такое их отождествление с деньгами. Действительно, если бы понятия «финансы» и «деньги» были бы просто синонимами, то финансовое право мы в полном соответствии с законами грамматики могли бы именовать «денежным правом». Но такое переименование названия даже на уровне речевой интуи-

ции воспринимается как нечто режущее слух и не соответствующее истинному положению дел. Скажем, с деньгами имеет дело гражданское право, регулируя товарно-денежные отношения, трудовое право, при регулировании заработной платы, право социального обеспечения, при решении вопросов с пенсиями, и т. д. И разумеется все это не «денежное» и тем более не финансовое право. Поэтому, что совершенно очевидно, сам термин «финансы» несет в себе еще некое специальное значение, отличающее его от понятия «деньги».

С точки зрения большинства экономистов из всех четырех стадий воспроизводственного процесса (производство, распределение, обмен и потребление) финансовые отношения возникают лишь на стадии распределения<sup>1</sup>. И с этим следует согласиться.

Таким образом, далеко не все денежные отношения могут быть признаны финансовыми (даже при признании существования таких финансов, как частные финансы). Ими не будут отношения, возникающие в таких сферах общественного воспроизводства, как обмен и потребление. К их числу относятся отношения, опосредующие акты Д – Т и Т – Д, т. е. отношения купли-продажи, которые возникают между предприятиями и организациями, причем независимо от формы их собственности.

В силу этого существует **узкое значение** понятия «финансы», которым охватываются денежные средства государства и юридических лиц. В дореволюционной финансово-правовой литературе их называли «денежные средства публичных союзов».

Здесь отнесение денежных отношений к разряду финансовых основано на использовании двух критериев: а) субъекты денежных операций – государство и юридические лица; б) сфера проявления – стадия распределения.

Поскольку юридические лица могут быть как государственными, так и негосударственными, а денежные фонды – соответственно частными и государственными, возникло деление финансов на **частные** и **государственные**.

Категория «частные финансы» сопряжена с деньгами, имеющими частную форму собственности, категория «государственные финансы» – с деньгами, находящимися в государственной собственности.

Наконец, в **специальном значении** под финансами (в материальном значении) понимаются лишь государственные деньги, сосредоточенные в процессе распределения совокупного общественного продукта в фондах денежных средств.

И это представляется нам наиболее правильным<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См., напр.: Финансы / Под ред. В. М. Родионовой. М., 1994. С. 8 – 9.

<sup>2</sup> Именно этой точки зрения придерживался автор во всех своих более ранних работах (см., напр.: Худяков А. И. Основы теории финансового права. – Алматы: Жеті жарғы, 1995. С. 11 – 18; его же: Финансовое право Республики Казахстан: (Общая часть). – Алматы: Каржы-каражат, 1995. С. 7 – 9).

Однако следует признать, что использование понятия «финансы» в его широком и тем более узком значении – довольно распространенное явление, которое невозможно игнорировать. Поэтому, встречая в литературе выражение «финансы», особенно применительно к финансовому праву, всякий раз необходимо выяснять, какой смысл вкладывает в этот термин тот или иной автор.

Для юристов выяснение точного значения термина «финансы» важно, во-первых, для определения сферы применения финансового права, во-вторых, для отграничения этой отрасли права от смежных отраслей, предметом которых также выступают те или иные денежные отношения. Связано это прежде всего с тем, что финансово-правовое регулирование денежных отношений с юридической точки зрения характеризуется императивностью, а с социальной – определенной жесткостью. Посредством этого регулирования государство, например, отчуждает деньги налогоплательщиков в свою собственность, предписывает, как использовать деньги, и т. п. Поэтому в конечном счете теоретический вопрос о понятии «финансы» – это практический вопрос о границах допустимости применения государством императивных установлений при регулировании денежных отношений и границах экономической свободы граждан и хозяйствующих субъектов.

Характерно, что экономисты склонны использовать понятие «финансы» в его широком значении или, как минимум, в узком. Юристы, для которых термин «финансы» напрямую связан с финансовым правом, выражая предмет данной отрасли права, более склонны использовать это понятие в специальном значении. Но если даже они и разделяют понимание финансов в его широком или узком значениях, то пытаются выделить среди них ту зону, на которую распространяется финансовое право.

Так, Поль Мари Годме (Франция) полагает, что к сфере финансового права относятся лишь государственные финансы. Что же касается частных финансов, к которым относятся «такие ценности, как деньги, денежные обязательства и т. п., принадлежащие отдельным лицам либо частным объединениям», то «это имущество, распоряжение которым осуществляется в соответствии с нормами частного права». При этом он подчеркивает: «... ни в коем случае не следует забывать о фундаментальном различии между государственным и частными финансами. Основное различие между ними обусловлено тем фактом, что состояние частных финансов и динамика частных фондов зависят от законов рыночной экономики... Состояние же и динамика государственных финансов определяются решениями государства и действиями публичной власти». Отличия между государственными и частными финансами заключаются, по его мнению, в следующем:



а) государство может в принудительном порядке обеспечить свои доходы посредством системы налогового обложения. Вместе с тем отсутствует принудительное исполнение в отношении самого государства. Что же касается частных лиц, то положение здесь обратное: они не могут в принудительном порядке обеспечить свои доходы и, следовательно, могут оказаться не в состоянии выполнить свои обязательства;

б) государственные финансы связаны с денежной системой, которая в большей или меньшей степени управляется государством, тогда как эта денежная система не зависит от воли частных собственников, распоряжающихся своими финансами;

в) частные финансы ориентированы на получение прибыли. Государственные финансы, наоборот, – это средства осуществления так называемого общего интереса;

г) размеры государственных финансов намного больше, чем размеры частных финансов, которыми распоряжаются отдельные лица<sup>3</sup>.

При понимании финансов в их широком или узком значении, что предполагает их деление на частные и государственные, данный вывод представляется вполне обоснованным.

К сказанному можно добавить, что определяющим в делении финансов, на государственные и частные является форма собственности: в первом случае денежные средства находятся в государственной собственности, во втором – в частной.

В итоге в материальном смысле государственные финансы представляют собой совокупность денежных средств, находящихся в собственности государства.

При этом следует иметь в виду, что деньги (и естественно – финансы) могут существовать как в **налично-денежной форме**, когда они представлены определенными бумажными купюрами или металлической монетой с обозначением на них нарицательной стоимости, так и в **безналичной форме**, когда они представлены в виде записей на соответствующих счетах.

Денежные средства, входящие в состав государственных финансов, обычно **фондируются**, то есть распределяются по определенным группировкам, имеющим свое целевое назначение, свой порядок использования и орган, который ими распоряжается. Будучи собранными в эти фонды деньги всегда имеют государственную форму собственности. В связи с этим отметим, что, говоря о государственных финансах в материальном смысле, их нередко определяют как совокупность денежных фондов государства.

Если рассматривать финансы в их историческом аспекте, то следует иметь в виду, что деньги являются порождением меновых отношений и появились задолго до появления государства. Что же касается государственных финансов (или финансов в их специальном значении), то они являются порожде-

<sup>3</sup> Годме Поль Мари. Финансовое право. М., 1978. С. 41 – 42.

нием государства, возникли вместе с ним и предназначены для обеспечения его деятельности. В этом качестве финансы выступают **атрибутом** государства.

В связи с этим отметим, что Ф.Энгельс рассматривал налоги как один из признаков государства<sup>4</sup>. Несмотря на то, что в настоящее время научная достоверность марксизма поставлена под сомнение (если не сказать, вовсе отрицается), многие специалисты в области теории государства и права по-прежнему признают налоги в качестве такого признака. Но налоги являются лишь одним из элементов финансов (точнее даже, они выступают одним из методов финансовой деятельности государства, посредством которого оно добывает себе денежные средства). Поэтому правильной было бы говорить, что признаком государства выступает не какой-либо отдельный финансово-правовой институт (налоги, государственные займы, бюджет и т. п.), а государственные финансы в целом.

В качестве **экономической категории** финансы обычно определяют как совокупность определенных отношений, именуемых «финансовыми». Следовательно, понятия «финансы» (в экономическом смысле) и «финансовые отношения» (как особая разновидность экономических отношений) в общем-то являются равнозначными. Точнее, финансы представляют собой систему особых экономических отношений, являющихся финансовыми отношениями.

То, что финансы являются отношениями, с трудом вкладывается в наше бытовое представление о деньгах. Но чтобы убедиться в том, что это именно так, достаточно вспомнить Робинзона на необитаемом острове, обладающего большим количеством денег (правильнее – денежных знаков), но не имеющего возможности их как-то использовать – не с кем было вступить в отношение купли-продажи. Поэтому экономическая суть денег вообще и финансов в частности есть отношение людей по их поводу.

Финансовые отношения традиционно определяют как отношения «по образованию, распределению и использованию денежных фондов». Однако здесь возникает как минимум два вопроса. Первый – о каких фондах – государственных или негосударственных – идет речь. Второй – насколько правомерно отнесение к финансовым отношениям, возникающим в процессе использования денежных фондов.

Первый вопрос напрямую связан с тем, какой смысл (широкий, узкий, специальный) вкладывается в само понятие «финансы». Сообразно своей точки зрения одни авторы говорят о денежных фондах «различных субъектов хозяйствования и государства» (т. е. употребляют понятие «финансы» в его широком значении, охватывая денежные средства индивидуальных предпринимателей)<sup>5</sup>, вторые – о денежных фондах «государства, его территориальных

<sup>4</sup> Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 21. С. 170 – 171.

<sup>5</sup> См., напр.: Мандрица В. М., Рукавишников И. В., Дружинин Д. Н. Финансовое право / Под ред. проф. В. М. Мандрицы. Ростов н/Д, 1999. С. 8.

подразделений, предприятий, учреждений и организаций» (т. е. употребляя понятие «финансы» в его узком значении)<sup>6</sup>, третьи – имеют в виду денежные фонды только государство (т. е. употребляют понятие «финансы» в его специальном значении)<sup>7</sup>.

В части второго вопроса, возникающего при рассмотрении традиционного определения финансов и касающегося правомерности включения в их состав отношений «по использованию денежных фондов», следует отметить, что деньги, как известно, не имеют потребительской стоимости (такую стоимость может иметь драгоценный металл, если из него изготовлены монеты, но в этом случае можно говорить лишь о потребительской стоимости самого металла, но не денежных знаков как таковых). Поэтому их использование может происходить лишь в отношениях, где деньги меняются на товар, или, как говорят экономисты, в отношениях, опосредующих акты  $D - T$  и  $T - D$ . Но эти отношения являются товарно-денежными, т. е. представляют собой такую разновидность экономических отношений, которая качественно отличается от финансовых отношений. Заметим, что товарно-денежные отношения финансовым правом не регулируются – они выступают в качестве предмета гражданского права.

Применительно к финансовой деятельности употребляется также понятие **расходование денежных фондов**. Оно шире термина **использование**. Расходование включает в себя любые формы выхода денежных средств из фондов, а именно: передачу денег в другой фонд (что представляет собой процесс **распределения**) и трату денег в эквивалентных (типа отношений, опосредующих акты  $D - T$  и  $T - D$ ) отношениях (что представляет собой процесс **использования** фонда). Сразу же отметим, что **расходование** денежных фондов в форме их **распределения** (денежные средства из одного фонда переходят в другой, не сопровождаясь встречным движением товара) являются финансово-экономическими. Они выражают процессы распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта в денежной форме в интересах государства, связаны с формированием одних государственных фондов и расходованием других, опосредуют одностороннее движение стоимости в денежной форме и реализуют потребление денег в своем экономическом значении.

Необходимо также иметь в виду, что поскольку использование денежных средств производится в отношениях, опосредующих акты  $D - T$  и  $T - D$ , то говорить об **использовании** (в прямом значении этого термина) можно лишь применительно к децентрализованным денежным фондам юридических лиц, выступающих в качестве субъектов товарно-денежных отношений (отношений купли-продажи и им подобных). Что касается централизованных

<sup>6</sup> См., напр.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1999. С. 18.

<sup>7</sup> См., напр.: Грачева Е. Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право России. М., 1997. С. 3.

фондов (например, бюджета), то их **расходование** происходит лишь в одной форме – **распределения**. Ни бюджет, ни представляющие его органы (например, Министерство финансов) не являются субъектами экономических отношений купли-продажи и не выступают в качестве потребителей оплачиваемых товаров или услуг. Они лишь выделяют кому-то деньги в целях такого использования. То есть денежные средства централизованных фондов используются (потребляются) лишь тогда, когда они, пройдя стадии распределения и перераспределения, переместятся в децентрализованные фонды и превратятся в денежные средства юридических лиц – участников товарного оборота. Например, если школа, которая финансируется из бюджета, получает из него деньги, а затем тратит их на приобретение школьного инвентаря и выплату заработной платы учителям, то отношение между бюджетом (в лице соответствующего государственного органа) и данной школой будут финансовыми, поскольку выражают собой распределение бюджета. Отношения по приобретению инвентаря и выплате заработной платы, как выражающие использование децентрализованного денежного фонда (фонда школы), – соответственно товарно-денежными (отношениями купли-продажи) и трудовыми.

Но в этом случае, во-первых, речь следует вести об использовании не централизованных, а децентрализованных фондов, где средства, полученные из бюджета или иного централизованного денежного фонда, выступают в отношениях товарного обмена в качестве средств уже не бюджета (иного централизованного фонда), а самого юридического лица, владельца децентрализованного фонда. Во-вторых, это использование осуществляется в рамках не финансовых, а иных экономических отношений (товарно-денежных, трудовых и т. п.), носящих эквивалентный характер и регулируемых нормами не финансового, а иных отраслей права. В-третьих, это дает основание признать правильной точку зрения тех авторов, которые считают, что финансы выражают только процессы формирования денежных фондов и их расходования в форме распределения.

Таким образом отношения по использованию денежных фондов в ряд финансово-экономических отношений вообще не входят и не могут формировать собой финансы\*.

---

\* Следует признать, что данная точка зрения была критически оценена ведущим (и без преувеличения, выдающимся) российским ученым-финансистом Н. И. Химичевой, которая считает, что «именно в использовании финансовых ресурсов соответственно стоящим перед государством задачам и заключается в конечном итоге смысл финансовой деятельности» (см.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд. С. 28). В то же время другой выдающийся российский ученый О. Н. Горбунова разделяет точку зрения автора по поводу того, что финансовое право возникло вместе с возникновением государства (см.: Финансовое право: Учебник / Под ред. О. Н. Горбуновой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2000. С. 33 – 34).

На основании изложенного можно сказать, что **государственные финансы** (в экономическом смысле) представляют собой совокупность экономических отношений по формированию и распределению государственных денежных фондов.

Финансовые отношения, связанные с **формированием денежных фондов**, возникают по поводу добывания государством денежных средств. При этом ситуация выглядит таким образом, что собственная деятельность государственного аппарата, а равно отдельных государственных служащих, как не создающая стоимости, не может быть источником получения денежных средств. Поэтому государство может получить деньги лишь где-то на стороне, получив их или на добровольной основе (например, с помощью государственных займов), или же отобрав их принудительно, классическим примером чему служат налоги. Образно выражаясь, данные отношения представляют собой канал, по которому деньги поступают в государственные фонды.

Финансовые отношения по поводу **распределения денежных фондов** возникают в связи с осуществлением государством финансирования тех или иных своих расходов (содержание собственного аппарата, финансирование расходов на оборону, культуру, науку, здравоохранение и т. п.). При этом деньги из централизованных денежных фондов переходят в фонды тех юридических лиц, которые осуществляют использование денежных средств (государственные учреждения, выполняющие функции органов государственной власти, учреждения обороны, науки, культуры, здравоохранения и другие организации, финансируемые за счет государства либо реализующие определенные государственные программы). Опять-таки образно выражаясь, данные отношения представляют собой канал, по которому деньги выходят из государственных фондов.

Необходимо отметить, что как отношений по формированию денежных фондов, так и отношения по их распределению с экономической точки зрения носят распределительный и перераспределительный характер: деньги от одного субъекта переходят к другому, меняя своего владельца, а порой и собственника.

В свете существования частных и государственных финансов, во многом отличающихся друг от друга, логично предположить, что существуют **частные финансовые отношения**, возникающие в процессе осуществления частными субъектами своей финансовой деятельности, и **государственные финансовые отношения**, которые возникают в процессе осуществления финансовой деятельности государством.

Государственные и частные финансы находятся во взаимосвязи, хотя бы в силу того, что частные финансы могут выступать в качестве денежного источника для формирования государственных денежных фондов, а

последние – для формирования частных финансов. Так, в некоторых странах фонд оплаты труда негосударственных юридических лиц может выступить в качестве объекта налогообложения для формирования таких государственных фондов, как Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд занятости и т. п. В Казахстане аналогичную роль играет так называемый «социальный налог», плательщиками которого выступают юридические лица, а объектом обложения – заработная плата. В результате уплаты такого рода налогов происходит процесс, с одной стороны, расходования (распределение) негосударственного денежного фонда, с другой, – формирования государственного фонда.

Такого рода отношения, в силу того, что они в первую очередь выражают процесс формирования государственного денежного фонда, относятся к разряду **государственных** финансовых отношений и соответственно входят в систему государственных финансов.

Аналогично решается вопрос и в том случае, когда государственный денежный фонд выступает в качестве источника формирования негосударственного фонда (например, бюджет финансирует деятельность негосударственного учреждения культуры). Возникающие при этом отношения будут относиться к **государственным** финансовым отношениям, поскольку опосредуют процесс распределения государственного денежного фонда.

Таким образом, отношения, возникающие на стыке государственных и частных финансов, относятся к категории государственных финансовых отношений.

Принято считать, что финансам присущи две **функции**: распределительная и контрольная.

Содержанием **распределительной** функции выступает то, что посредством финансов осуществляется распределение и перераспределение стоимости совокупного (валового) общественного продукта (в её денежной форме), в результате чего денежные средства переходят от одного лица к другому, выражая собой процессы либо формирования денежных фондов, либо их расходования. Применительно к государственным финансам, речь идет, естественно, о государственных денежных фондах.

Несколько сложнее обстоит дело с **контрольной** функцией финансов.

Дело в том, что, говоря о любом контроле, всегда возникает вопрос: кто, за кем и по поводу чего осуществляет контроль. При социализме, когда все по существу было государственным, с определением содержания контрольной функции финансов особых сложностей не возникало и эта функция сводилась к контролю со стороны государства за сохранностью и правильным использованием денежных средств<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> См., напр.: Советское финансовое право. Под ред. Е. А. Ровинского. 3-е изд. М., 1978. С.5.

В условиях рыночной экономики, когда значительная часть финансов приобретает форму частных финансов, сфера государственного финансового контроля сокращается и он должен осуществляться в рамках государственных финансов. В то же время следует подчеркнуть, что благодаря расширительному толкованию данной функции государство порой использует финансовый контроль (что особенно характерно для сферы налогообложения) в качестве средства тоталитарного экономического сыска и всеохватывающего надзора за деятельностью юридических лиц и жизнью граждан.

Финансы служат материальной основой существования государства. Поэтому **главное назначение государственных финансов – это денежное обеспечение функционирования государства.**

С понятием «финансы», являющимся экономической категорией, тесно связано понятие «финансовая деятельность государства», сформировавшееся в рамках юридической науки. Юристы, восприняв их экономической из экономической литературы наиболее традиционную точку зрения по поводу финансов, обычно определяют финансовую деятельность государства как его деятельность по собиранию, распределению и использованию денежных фондов<sup>10</sup>.

Отношения, возникающие в процессе этой деятельности, признаются финансовыми и рассматриваются в юридической литературе как предмет финансового права.

Предмет финансового права будет рассмотрен в следующей главе. Здесь же отметим, что первый вопрос, который возникает в данном случае, это – какие фонды выступают в качестве объекта финансовой государства: только имеющие государственную форму собственности (т. е. охватываемые понятием «государственные финансы») или любые фонды, охватываемые в целом понятием финансы, включая частные.

Мнения на этот счет разделились. Одни авторы полагают, что объектом финансовой деятельности государства являются лишь его фонды<sup>11</sup>, другие дают более расширенное определение финансовой деятельности, согласно которому её объектом могут выступать и денежные фонды негосударственных субъектов<sup>12</sup>.

Если же посмотреть учебную литературу по финансовому праву, то нетрудно заметить, что в ней в качестве объекта финансово-правового регулирования рассматриваются все виды денежных фондов, как государ-

<sup>10</sup> См., напр.: Финансовое право. М., 1971. С. 6; Советское финансовое право: Учебник / Под ред. В. В. Бесчервных, С. Д. Цыпкина. М. 1982. С. 4; Воронова Л. К., Мартянов И. В. Советское финансовое право. Киев. 1983. С. 5; Советское финансовое право: Учебник / Отв. ред. Г. С. Гуревич. М., 1985. С. 10; Финансовое право / Отв. ред. Н. И. Химичева. С. 27; Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О. Н. Горбуновой. М., 1996. С. 11; Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть: Учебник. М., 1999. С. 14.

<sup>11</sup> См., напр.: Карасева М. В. Указ. раб. С. 14.

<sup>12</sup> См., напр.: Финансовое право / Под ред. О. Н. Горбуновой. С. С. 11.

ственные, так и негосударственные. Что же касается практики правового регулирования, то она также стоит на этой позиции. Фактически это означает, что денежные фонды негосударственных организация, опосредуемые категорией «частные финансы», выступают объектом финансового права наравне с государственными денежными фондами, которые выражают государственные финансы.

Такой подход представляется в корне ошибочным, причем не только с экономических и правовых позиций, но и политических, так как позволяет государству вмешиваться в чужую финансовую деятельность, игнорировать свободу предпринимательской деятельности и ограничивать частную собственность, что приводит к формированию в стране обстановки административно-финансового произвола и государственного тоталитаризма. Еще раз напомним, что по мнению Поль Мари Годме, которое представляется правильным, объектом финансового права могут быть только государственные финансы, частные же финансы должны выступать объектом частного права.

Поэтому вопрос, в принципе, заключается даже не в терминологической точности употребления слова «финансы»: язык развивается по собственным законам, придавая понятиям порой самый неожиданный смысл, и никакой закон и никакие ученый трактаты не в состоянии предписать обществу, какое значение следует вкладывать в тот или иной термин. Гораздо важнее установить границы финансово-правового регулирования, сущностью которого является сам факт распоряжения государством денежными средствами. И здесь возникает вопрос: имеют ли государственные и негосударственные денежные фонды единый правовой режим или же он должен быть различным. На первый взгляд ответ очевиден: правовой режим денежных средств, находящихся в государственной собственности, должен существенно отличаться от режима денег, находящихся в другой собственности. В противном случае теряется сам смысл наличия различных видов собственности и существования любой из них, кроме государственной. Вседозволенность государства в процессе своей финансовой деятельности превращает право собственности в фикцию. Поэтому называя финансами, но не подвергая финансово-правовому регулированию, не обращай с чужими деньгами, как со своими собственными. В этом смысл установления и границ финансовой деятельности государства, и определения сферы финансового права.

Таким образом, если говорить о фондах денежных средств, сфера финансовой деятельности государства должна быть ограничена государственными денежными фондами.

Согласно приведенного определения, к числу отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства, относятся отношения по использованию денежных фондов. Как уже отмечалось выше, такого

467915



рода отношения не являются финансово-экономическими. Поэтому использование денежных фондов, даже если это касается государственных фондов, не может рассматриваться в качестве элемента финансовой деятельности государства, а выступает обычной хозяйственной деятельностью юридического лица.

В то же время государству вовсе не безразлично, как расходуются его деньги. Оно направляет и контролирует эти процессы. Поэтому, если отношения по непосредственному использованию денежных фондов в разряд финансово-экономических не входят, то отношения по организации их использования к числу финансовых относятся, представляя, правда, особую их разновидность – организационных финансовых отношений.

Возражая против необоснованного расширения сферы финансовой деятельности государства, следует возразить и против необоснованного ее сужения. В частности, существует мнение, согласно которому финансовая деятельность исчерпывается сферой отношений, неизменно субъектом которых всегда выступает государство в целом и которые связаны с бюджетом.

При таком подходе из разряда финансовой деятельности государства исключается, во –первых, деятельность местных органов государственной власти, которые, обладая местными финансами, естественно не представляют все государство в целом. Во-вторых, финансовая деятельность государства сводится лишь к его бюджетной деятельности, в то время как в состав финансовой системы государства входит не только бюджет, но и другие денежные фонды, процессы формирования и распределения которых вполне выражают собой финансовую деятельность государства. В-третьих, с экономической точки зрения это означает, что из состава финансов исключается такой его институт, как децентрализованные финансы (порой именуемый – финансы отраслей).

Нельзя согласиться и с тем, что к финансовой деятельности государства относятся лишь те отношения, в которых оно представлено в целом. Финансовые отношения (а соответственно и финансовые правоотношения) довольно многочисленны и разнообразны. И действительно, в некоторых из них в роли субъекта выступает государство в целом (будучи представленным своим соответствующим органом, действующим от имени государства). Но в других случаях государственный орган может выступать от своего имени, т. е. субъектом финансового отношения будет выступать именно он.

Кроме того, приведенное определение финансовой деятельности ориентировано лишь на материальную сторону функционирования государства в качестве собственника. Изыскать деньги, разумно их распределить и эффективно израсходовать – это обычные проблемы любого хозяйствующего субъекта. Между тем государство в первую очередь выступает субъектом политической системы общества, призванным упорядочить его жизнедеятельность.

тельность. В сфере внимания государства находится решение не только собственных денежных проблем (формирование и распределение государственных денежных фондов и организация использования государственных денежных средств), но и организация денежного хозяйства всей страны. Объясняется это в первую очередь тем, что государство в силу своего назначения несет обязанность по обеспечению нормального функционирования общества, что в современных условиях немыслимо без надлежащей организации денежной системы данной страны. Примешивается также и собственный интерес государства – чтобы иметь свои финансы, надо сначала организовать в стране надежную денежную систему.

Начинается это с формирования денежной системы, что включает в себя установление денежной единицы, осуществление эмиссии денежных знаков, укрепление национальной валюты и т. д. Все это в современных условиях представляет собой исключительное право государства и находится в его монопольном ведении. Оно же устанавливает правила денежного обращения, регулирует хождение иностранной валюты на территории своего государства, предусматривая при этом те или иные ограничения, определяет порядок деятельности учреждений, которые принято именовать финансовыми, и т. д.

Словом, государство организует денежную инфраструктуру страны, обеспечивает ее надлежащее функционирование, регулирует деятельность входящих в ее состав финансовых учреждений.

Таким образом, организация денежной системы относится к разряду финансовой деятельности государства.

Исходя из сказанного, финансовую деятельность государства можно определить следующим образом: это деятельность государства, выступающего в целом или в лице уполномоченных на то органов, по созданию денежной инфраструктуры страны и по обеспечению ее надлежащего функционирования, а также по формированию, распределению и организации использования государственных денежных фондов.

Государство, осуществляя финансовую деятельность, выступает одновременно в двух качествах: и как субъект политической системы, и как собственник денежных средств, сосредоточенных в определенных фондах.

Поэтому говоря о том, что государственные финансы в своем материальном выражении представляют собой совокупность денежных средств, имеющих государственную форму собственности, следует учитывать, что финансовая деятельность государства не ограничивается рамками государственной собственности, а выходит за ее пределы. Это связано с тем, что государство как таковое (т. е. рассматриваемое как система определенных органов) денег не создает (деятельность государственного аппарата в экономическом смысле не является производственной). Деньги оно черпает в

сфере материального производства, что во многих случаях носит характер принудительного (хотя и правомерного) их обращения из негосударственной собственности в государственную (посредством, например, налогов). С другой стороны, государство может предоставлять деньги как государственным, так и не государственным субъектам. В последнем случае происходит отчуждение государственной собственности в негосударственную.

✓ В итоге финансовая деятельность государства имеет своим объектом деньги различных видов собственности, и оно, осуществляя такую деятельность, действует не только как собственник, но и как властвующий по отношению к чужой собственности субъект в силу принадлежащих ему прерогатив публичной власти. Однако, в конечном счете, финансовая деятельность государства всегда связана с государственной собственностью. В результате этой деятельности деньги либо переходят из негосударственной собственности в государственную, либо перераспределяются внутри государственной собственности, либо выходят из нее в негосударственную.

Сама государственная собственность в зависимости от государственного устройства и принятого в данной стране законодательства также может быть представлена несколькими видами: общегосударственная собственность и собственность местных административно-территориальных единиц, республиканская и коммунальная (муниципальная), федеральная собственность и собственность субъектов федерации и т. п. Все это накладывает отпечаток на характер финансовой деятельности государства, разграничивает зоны ее осуществления между различными звеньями государственного аппарата, влияет на полномочия различных субъектов этой деятельности, а также на правовой режим денежных фондов, входящих в состав финансовой системы государства.

Таким образом, финансовая деятельность государства не сводится к реализации им в качестве собственника своих полномочий распоряжения, владения и пользования денежными средствами, находящимися к его собственности. Осуществляя финансовую деятельность, государство действует не только в качестве собственника своих денежных фондов, но и в качестве политического субъекта, неизбежно вторгающегося в чужую, частную собственность, обращая ее, в частности, при уплате налогов в государственную.

✓ При осуществлении финансовой деятельности действия государства как собственника должны быть подчинены его роли в обществе как политического субъекта. Превалирование в процессе осуществления финансовой деятельности интересов государства-собственника над интересами государства как субъекта политической системы (а они, заметим должны совпадать с интересами общества) при одновременном использовании тех

властных полномочий, которыми государство обладает именно как субъект политической системы, – вещь, довольно опасная. Скажем, повышение уровня налогообложения для получения дополнительного дохода, с целью установления неоправданно высоких размеров должностных окладов государственных служащих, строительства роскошных зданий государственных учреждений, возведения престижных государственных резиденций, может отрицательно сказаться и на экономике страны, и повлечь отчуждение государства от общества.

В равной мере это относится и к коммерциализации деятельности государства, когда оно, в поисках дополнительного дохода, устанавливает платность оказываемых государством и отдельными государственными учреждениями услуг (например, завышает размеры государственной пошлины при рассмотрении дел в судах, превращая пошлину в источник государственного дохода).

Финансовая деятельность не должна выступать в качестве разновидности предпринимательской деятельности. Коммерциализация финансовой деятельности чревата искажением сути и назначения государства и грозит обернуться весьма отрицательными экономическими последствиями. Как отмечают зарубежные авторы, «принцип правового государства отвергает коммерциализацию государственного управления и ограничивает расходы, связанные с оказанием услуг государством в ответ на платежеспособный спрос»<sup>13</sup>.

Объемы финансовой деятельности тех или иных государств различны и зависят от той идеологии и экономических доктрин, которыми эти государства руководствуются, а также от характера экономики, существующей в данной стране. Скажем, для государств социалистического типа, чья экономика основана на государственной собственности, характерна весьма обширная финансовая деятельность, охватывающая по существу все сферы жизни общества и основанная на практически полном огосударствлении народного хозяйства вообще и его денежной инфраструктуры в частности. Большая часть денежных ресурсов страны сосредотачивается государством в его денежных фондах, но зато и большая часть социальных и экономических расходов общества и населения финансируется за счет государства.

В странах, чья экономика основана на частной собственности, сфера финансовой деятельности государства ограничена социальными проблемами общества, содержанием собственно государственного аппарата и его структур (армии, полиции, суда, коммунальных служб и т. п.), а также финансированием тех мероприятий, которые, имея важное общественное значение,

<sup>13</sup> См.: Государственное право Германии. В 2-х томах. Том 2. М., 1994. С. 149.

не представляют интереса для частных предпринимателей (финансирование науки, культуры, просвещения и т. п.). Экономика функционирует на началах самокупаемости, т. е. финансируется за счет самих предпринимателей. Если государство и финансирует какие-то экономические программы, то опять-таки это делает либо с определенной социальной направленностью (например, финансирование каких-то сельскохозяйственных программ с целью обеспечения продовольственной независимости страны), либо для реализации таких имеющих важное значение для страны мероприятий, осуществить которые частные предприниматели в силу их дороговизны не в состоянии (например, финансирование космических исследований или строительство железных дорог). В целом же следует отметить, что разброс в понимании того, что должно или, напротив, не должно финансировать государство и каковы должны быть объемы его финансовой деятельности, весьма велик и в разных странах он решается по-разному.

Что касается современного Казахстана, то он, начав с полностью огосударственной экономики, доставшейся в наследство от бывшего СССР, движется по пути к социально ориентированной рыночной экономике, одновременно наращивая свой экономический потенциал. Этому соответствует и характер осуществляемой финансовой деятельности государства.

Главной целью финансовой деятельности должно являться создание благоприятных условий для нормального функционирования социально-экономических структур общества.

Осуществляя финансовую деятельность, государство решает три главные задачи: 1) создание денежной инфраструктуры общества и обеспечение её нормального функционирования; 2) добывание денежных средств для обеспечения самого себя и функционирования своей деятельности; 3) воздействие с помощью денежных рычагов на социально-экономические процессы, происходящие в обществе, которые государство полагает благоприятными для этого общества.

В принципе, финансовая деятельность государства должна носить подчиненный и обслуживающий характер по отношению к интересам общества. Однако, с сожалением приходится констатировать, что государство (речь идет о государствах любого типа и любой исторической формации) зачастую ставит свои интересы выше интересов общества, полагая при этом, что интересы государства и есть интересы общества. В результате интересы государства приобретают самодовлеющее значение. Так, всеобщей проблемой является завышенное налогообложение, когда государство, в погоне за собственной выгодой, устанавливает налоги в таких размерах, которые подрывают экономический потенциал общества, лишая предпринимателей источников самофинансирования своей деятельности. Это в конечном счете отрицательно сказывается на экономическом развитии

страны и приводит к снижению уровня общественного благосостояния. При этом государство, как пишет известный теоретик С. С. Алексеев, вместо того, чтобы осуществить коррекцию экономических преобразований и налоговой политики, когда бы налоги из чуждого и непомерного бремени превратились в органический элемент экономики, в качестве доминирующего пути преодоления бед и трудностей, включая налоговые трудности, берет курс на «наведение порядка», в том числе на обеспечение жесткими мерами «собираемости налогов»<sup>14</sup>.

Экономически непродуманная, а порой и вовсе неразумная финансовая деятельность государства – явление, более чем распространенное в исторической практике человечества. К сожалению, примеры такого рода сплошь и рядом имеют место и в практике финансовой деятельности нынешнего Казахстана.

Организация финансов по социалистической модели, с присущей им жесткой регламентацией финансовой деятельности хозяйствующих субъектов и почти полной концентрацией денежных ресурсов общества в руках государства, оказалась, как показывает исторический опыт, менее эффективной (как в социальном, так и экономическом плане) по сравнению с финансами, организованными по либерально-рыночной модели, где финансовая деятельность государства имеет гораздо меньше сфер своего применения.

Хотя финансы и не являются единственным и тем более всемогущим средством воздействия на экономику и способом решения социальных проблем населения, их возможности в этих сферах довольно велики. Через режим льготного налогообложения государство может стимулировать ускоренное развитие отдельных отраслей народного хозяйства. То же самое оно может сделать и путем прямых бюджетных инвестиций. Выделение достаточных ассигнований на науку, культуру и образование способствует их развитию. Регулируя размер таможенных пошлин, государство воздействует на экспортно-импортные операции, ограничивая одни и развивая другие. Этим самым государство может частично закрывать внутренний рынок от проникновения зарубежных товаров, способствуя тем самым развитию тех или иных отраслей национальной экономики. С помощью налоговых ставок и введения прогрессивной системы налогообложения государство может выравнивать материальное положение отдельных слоев населения. Устанавливая учетные банковские ставки, государство воздействует на кредитную политику. Регулируя обменные курсы валют, государство обеспечивает стабильность национальной валюты и т. д.

<sup>14</sup> Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 557.

В идеале финансовая деятельность государства должна строиться на следующих принципах: 1) учет потребностей общества и подчиненность его интересам; 2) гласность и публичность, подконтрольность и подотчетность обществу; 3) предсказуемость и доступность общественному пониманию; 4) законность; 5) научная обоснованность, рациональность и эффективность; 6) экономичность и бережливость в расходовании денежных средств; 7) плановость и нормативность.

Разумеется, в реальной жизни эти принципы зачастую не соблюдаются. Так, государство склонно, что уже отмечалось выше, ставить собственные интересы выше интересов общества, финансовые органы стремятся вывести свою деятельность из-под контроля общественности, вместо принципа экономичности и бережливости мы имеем дело с завышением потребностей государства в денежных средствах, а обеспечение научной обоснованности финансовой деятельности – вообще трудно разрешимая задача.

Как для практики осуществления финансовой деятельности, так и для теории финансового права, важное значение имеет вопрос, какие отношения возникают в процессе финансовой деятельности государства?

На первый взгляд ответ очевиден: конечно же финансовые. И действительно в большинстве случаев определение природы общественного отношения, возникающего в процессе осуществления государством своей финансовой деятельности не вызывает особых затруднений. Например, к числу явно финансовых будут относиться отношения, возникающие в процессе установления и взимания налогов.

Однако государство в поисках денег использует не только налоги. Деньги оно может получить и в результате реализации и использовании своего имущества. Например, государство продает принадлежащее ему имущество, обращая выручку от реализации в доход бюджета. Какие здесь с экономической точки зрения возникают отношения: товарно-денежные, выступающие предметом гражданского права, или финансово-экономические, выступающие предметом финансового права? Аналогичный вопрос (если еще не в большей степени) существует и применительно к отношениям, возникающим в процессе хозяйственной деятельности государственных предприятий. Так, предприятия производят и реализуют свою продукцию (товары, работы, услуги), за что получают деньги, имеющие, заметим, государственную форму собственности и направляемые на образование фондов, также являющихся государственными.

Такого же рода вопросы возникают и части расходовании государственных денежных фондов. Скажем, выплата заработной платы государственным служащим означает расходование (использование) государственного денежного фонда, что с точки зрения общеприня-

того понимания финансов означает возникновение финансового отношения. То же самое можно сказать и по поводу выплаты государственных пенсий, оплаты государственным предприятием приобретаемого сырья или оборудования и т. д.

Следует сказать, что ещё в старину были известны такие источники государственных доходов, как домены и регалии.

Домен (французское *domaine* от латинского *dominium* – владение) – недвижимое имущество (обычно земля, леса, недра), находящееся в исключительной собственности государства, плата за пользование которым выступает в качестве дохода государства.

Регалии (от латинского *regalis* – царский) – исключительные права и привилегии государства, в том числе монополия на осуществление определенных видов деятельности или производство какого-либо товара.

К числу регалий относятся судебная, таможенная, монетная регалии, а также такие регалии, как горная, лесная, охотничья, речная, морская, вытекающие из установления государством его исключительного права на эксплуатацию земельных недр, лесов и вод. В последнем случае регалии, как мы видим, смыкаются с доменами.

Государственные монополии обычно устанавливаются на определенные товары массового потребления, не относящиеся, вроде бы к предметам первой необходимости, но все же пользующиеся повышенным спросом (водка, спирт, вино, пиво, табак, соль и т. п.). Монополия может быть полная, когда государство монополизует и производство и реализацию какого-то товара, или частичная, когда монополизировано только производство или только реализация.

Наличие доменов и регалий, главное назначение которых заключается в получении государством дохода, обычно характеризуется как государственная фискальная монополия (от латинского *fiscus* – казна).

В цивилизованных странах с течением времени большинство регалий и доменов исчезли в связи с переходом государства на налоговую систему получения дохода. Так, плата за землю была заменена земельным налогом, вместо монополии на производство и реализацию отдельных видов товаров государство стало использовать такие виды налогов, как акцизы или налог с продажи и т. п.

Тем не менее государство остается (и будет оставаться на всем историческом периоде своего существования) собственником того или иного имущества, которое будет использоваться им для получения дохода. В равной мере будут существовать государственные предприятия, которые чего-то производят, реализуют, получают выручку и т. д. Все это, будучи выраженным в деньгах, имеющих государственную форму собственности, непосредственно относится и к государственным финансам, и к



финансовой деятельности государства. Именно такого рода отношения вызывают у экономической и юридической наук наибольшую сложность в установлении природы данных отношений. Причем, у юридической науки проблем побольше, поскольку эту природу надо скорректировать с предметом финансового права и с юридической природой общественного отношения.

По данному поводу в юридической науке сформировалось три точки зрения: 1) в процессе финансовой деятельности возникают **финансовые** отношения, которые, однако, финансовым правом не регулируются. К числу относятся такие отношения, как отношения государственных предприятий по реализации или приобретению товаров, а страховые отношения, регулируемые нормами гражданского права, отношения по оплате труда государственных служащих, регулируемых трудовым правом, по выплате государственных пенсий, регулируемых правом социального обеспечения; 2) в процессе финансовой деятельности, наряду с финансовыми, могут также возникать и **нефинансовые** отношения, которые естественно не выступают в качестве предмета финансового права; 3) государство может добывать себе денежные средства не только посредством финансовой, но и иной, хозяйственной деятельности.

Начнем с первой точки зрения. Приведенные в качестве примера «финансовые» отношения, не регулируемые финансовым правом, на самом деле вовсе и не являются с экономической точки зрения финансовыми отношениями – это обычные товарно-денежные, трудовые и иные виды общественных отношений, представляющие собой самостоятельную разновидность экономических отношений. Часть из них действительно выражают процессы использования государственных фондов, но это, однако не означает, о чем уже было сказано выше, что данные отношения являются финансово-экономическими.

В качестве иллюстрации к сказанному, проанализируем отношения, возникающие в процессе хозяйственной деятельности государственного предприятия.

Скажем, государственное предприятие реализует произведенный им товар, а полученная при этом выручка идет на формирование денежных фондов как самого предприятия, так и бюджета. Отношение, возникающее при реализации товара между продавцом (в данном случае – государственным предприятием) и покупателем, является типичным товарно-денежным отношением (с юридической точки зрения – отношением купли-продажи), которое поэтому вполне естественно выступает предметом гражданского права. То есть ни с экономических, ни с правовых позиций оно финансовым не является. Однако отношение между этим предприятием и государством, опосредующее движение денег в форме налога в бюджет, является типичным финансовым отношением, которое выражает формирование государственного денежного фонда (в данном

случае – бюджета). Таким образом в рассматриваемой ситуации мы имеем два вида экономических отношений (товарно-денежное и финансово-экономическое), выступающих содержанием двух видов правовых отношений (гражданско-правового и финансово-правового). Финансовая деятельность государства ограничена в данном случае его денежными отношениями со своим предприятием. Деятельность предприятий, связанная с извлечением прибыли посредством реализации произведенного товара (работ, услуг), не может рассматриваться в качестве финансовой деятельности государства и относится к разряду предпринимательской деятельности хозяйствующего субъекта.

Однако возможны и такие ситуации, когда субъектом отношений, связанных с извлечением дохода посредством реализации и использования государственного имущества, выступает государство в целом. Здесь государство напрямую выступает в качестве получателя денежных средств. Не являются ли данные отношения примером возникновения в процессе финансовой деятельности государства нефинансовых отношений?

Прежде всего отметим нелогичность такой постановки вопроса: деятельность, в процессе которой возникают нефинансовые отношения, вряд ли может считаться финансовой. Деятельность постольку называется финансовой, поскольку она порождает финансовые отношения. Кроме того, все известные определения понятий «финансы», «финансовые отношения» и «отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности» основаны на взаимной идентичности. Здесь же получается, что «отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности» не есть финансы, не есть финансовые отношения.

На то обстоятельство, что государство добывает себе денежные средства различными способами (в одних случаях – жестко принудительными, в других – более мягкими), выступая при этом в различных качествах, обратили внимание ещё дореволюционные юристы. «Государство, – писал И. И. Янжул, – приобретает для себя средства двояким путем: частно-правовым и общественно-правовым способами»<sup>15</sup>. В первом случае государство является не с атрибутами своей государственной власти, а как бы частным лицом, субъектом гражданского права, во втором – оно действует как власть публично-принудительная<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Янжул И. И. Финансовое право. М., 1885. С. 13. Примерно в этом же духе высказывался и Г. Ф. Шершеневич, который отмечал, что государство может добывать доходы как частный хозяин, и это будет областью гражданского права. Но «когда государство прибегает в добывании средств к своей власти и извлекает доходы принудительным путем – здесь уже область финансового права» (см. его: Общее учение о праве и государстве. Изд. 2-е. М., 1911. С. 133).

<sup>16</sup> Лебедев В. А. Финансовое право (издание 2-е, переработанное). СПб., 1889. С. 325.

Против такой постановки вопроса в общем-то возражать не приходится. Действительно, при получении дохода путем реализации своего имущества или сдачи его в наем государство действует с экономической точки зрения в качестве субъекта товарно-денежных отношений, а с правовой – гражданско-правовых. Возможность участия государства в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, предусмотрена статьей 111 ГК. При этом Гражданский кодекс устанавливает, что в этих отношениях государство выступает на равных началах с иными участниками этих отношений.

Деятельность, в процессе осуществления которой возникают не финансовые, а иные экономические отношения (по большей части товарно-денежные), приобретающие форму гражданско-правовых отношений, где государство выступает на началах юридического равенства со своим контрагентом, называть финансовой нет никаких оснований. Однако финансовый момент здесь безусловно присутствует и он заключается в акте распоряжения полученными в результате данной хозяйственной операции денег, которые обращаются в доход соответствующего государственного денежного фонда (обычно, бюджета).

Если источником получения этих денег выступает деятельность государственного предприятия, то это распоряжение реализуется в двухстороннем финансовом правоотношении, субъектами которого выступают государство и предприятие, где через это правоотношение осуществляется распределение части дохода, полученного предприятием в пользу государства. Если же деньги получены непосредственно самим государством в отношении, являющемся товарно-денежным, то второго отношения – финансового – здесь, естественно, не возникает, и обращение денег в разряд финансов происходит, выражаясь юридическим языком, на основе одностороннего акта государства.

Итак, государство может добывать себе деньги посредством как финансовой деятельности, где оно выступает в качестве субъекта политической системы, наделенного властными полномочиями, так и хозяйственной деятельности (которая сродни предпринимательской деятельности), где оно выступает в качестве собственника того или иного имущества. В первом случае возникают экономические финансовые отношения, приобретающие форму финансовых правоотношений, во втором – товарно-денежные отношения, приобретающие форму гражданских правоотношений.

Характерной особенностью государства как субъекта финансовой деятельности является то, что оно выступает не только в качестве ее непосредственного участника, но и одновременно регулирует эту деятельность (т. е. определяет поведение как свое собственное, так и своего контрагента) посредством финансового законодательства. Так, взямая

налоги, т. е. выступая в качестве получателя денежных средств, государство одновременно выступает в качестве субъекта, установившего эти налоги путем принятия соответствующего правового акта. Между тем, регулируя финансовую деятельность негосударственных субъектов, государство не является субъектом возникающих в процессе осуществления этой деятельности отношений. Этим финансовая деятельность негосударственных субъектов отличается от финансовой деятельности государства.

### **Контрольные вопросы**

1. Понятие финансов в материальном смысле.
2. Финансы как экономическая категория.
3. Соотношение финансовых и денежных отношений.
4. Понятие государственных и частных финансов и их отличие.
5. Главное назначение государственных финансов.
6. Функции финансов, содержание распределительной и контрольной функции финансов.
7. Понятие финансовой деятельности государства и её сфера.
8. Цель финансовой деятельности государства.
9. Задачи, решаемые государством в процессе осуществления финансовой деятельности.
10. Принципы финансовой деятельности государства.

## 2. ФИНАСОВАЯ СИСТЕМА И ЕЕ СОСТАВ

На первоначальных этапах существования государства финансы не имели каких-либо подразделений и выражались общим понятием «казна». По мере расширения функций государства, усложнения государственного аппарата и административно-территориального (национально-административного) деления страны сфера финансовой деятельности государства начинает расширяться, а государственные финансы – структурироваться и выстраиваться в определенную систему. В конечном счете финансы как совокупность денежных средств государства начали делиться на определенные фонды.

Под **денежным фондом** понимается относительно обособленная часть денежных средств, предназначенная для определенных целей и имеющая относительную самостоятельность функционирования.

Для наполнения того или иного фонда денежными средствами за ним закрепляются определенные доходные источники, что фиксируется законодательством. Процессы формирования и расходования государственных денежных фондов носят планомерный характер, регулируются планово-финансовыми актами и отличаются большей или меньшей степенью детализированности и открытости для общества. Фонды находятся в зависимости друг от друга, и их денежные средства могут частично корреспондироваться (т. е. тот или иной фонд может создаваться за счет сред другого фонда). Каждый фонд находится в ведении соответствующего государственного органа. Государство наделяет его в том или ином объеме полномочиями владения, пользования и распоряжения денежными средствами, аккумулированными в этом фонде. Использование денежных средств, выделяемых из фонда, должно носить целевой характер, predetermined назначением фонда и тем плановым актом, в соответствии с которым произошло выделение денег. Для обеспечения целевого использования денег осуществляется контроль как со стороны органа, распоряжающегося фондом, так и со стороны финансово-контрольных органов общей компетенции.

В материальном смысле финансовая система представляет собой совокупность денежных фондов.

Каждый денежный фонд является сосредоточением определенных финансовых отношений. Вокруг фонда возникают три группы отношений. Первая – отношения, связанные с наполнением фонда деньгами, которые складываются между плательщиком денег и субъектами, в чьем ведении находится фонд. Их принято именовать отношениями по формированию денежного фонда. Вторая группа – отношения, связанные с выделением денег из фонда и их движением к получателю. Они именуются отношениями по распределению денежных фондов. И наконец, третья группа – отноше-

ния, связанные с организацией использования денежных средств, полученных из фонда, включая контроль за этим использованием. Заметим, что две первые группы отношений носят материальный характер, так связаны с движением конкретных сумм денег либо в фонд, либо из него, а третья группа – организационный, поскольку своим содержанием эти отношения является не сам процесс использования денег, а упорядочивание этого процесса и обеспечение соблюдения финансовой дисциплины.

В результате в экономическом смысле каждый фонд опосредован финансово-экономическим институтом, представляющим собой совокупность отношений по формированию, распределению и организации использования денежного фонда.

Финансовая система представляет собой совокупность определенных финансово-экономических институтов.

Говоря о финансовой системе, следует представлять себе, в каком смысле употребляется само понятие «финансы»: широко, узко или специальном.

Если понятие финансы употребляется в широком значении (т. е. охватывает собой как частные, так и государственные финансы), то финансовая система, по мнению сторонников такого понимания финансов, представлена тремя группами институтов, которые опосредуют: 1) денежные средства населения (которые, заметим, не фондируются); 2) денежные фонды юридических лиц (организаций); 3) денежные фонды государства.

При понимании финансов в узком значении экономисты выделяют три крупных сферы: 1) финансы предприятий, учреждений, организаций; 2) страхование; 3) государственные финансы<sup>17</sup>. В данной системе вызывает некоторое недоумение отсутствие упоминания о банковском кредите.

По мнению большинства экономистов и юристов финансовая система включает в себя следующие институты: 1) бюджетная система; 2) внебюджетные централизованные и децентрализованные целевые фонды; 3) финансы предприятий, организаций, учреждений, отраслей народного хозяйства; 4) имущественное и личное страхование; 5) кредит (государственный и банковский)<sup>18</sup>.

В данной системе вызывает возражение в первую очередь два обстоятельства.

Во-первых, представляется экономически необоснованным и юридически неправомерным объединение в ряде случаев в одном институте столь

<sup>17</sup> См., напр.: Финансы / В. М. Родионова, Ю. В. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др.; Под ред. В. М. Родионовой. М., 1994. С. 20 – 21.

<sup>18</sup> См., напр.: Грачева Е. Ю., Куфакова Н. А., Пепеляев С. Г. Финансовое право России. М., 1995. С. 6 – 7; Мандрица В. М., Рукавишников И. В., Дружинин Д. Н. Указ. раб. С. 27; Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право России. М., 1997. С. 5; Финансовое право / Отв. ред. О. Н. Горбунова. С. 15; Финансовое право / Отв. ред. Н.-И. Химичева Н. И. С. 21.

разнородных финансов, как государственные и частные. Так, финансы государственных предприятий качественно отличаются от финансов негосударственных организаций хотя бы уже в силу того, что денежные средства государственных предприятий находятся в государственной собственности, и само предприятие владеет и распоряжается этими средствами на праве хозяйственного ведения. Денежные средства негосударственных организаций находятся в их собственности, которая является частной собственностью. Отличие государственных финансов от частных в первую очередь обусловлено отличием государственной собственности от частной. Отсюда и такое существенное правовое различие, которое заключается в том, что государственные финансы выступают объектом финансового права, а частные финансы – объектом частного права (в виде, по большей части, гражданского права). Сказанное относится и к такому институту, как кредит, который включает в себя в данной классификации государственный кредит и банковский. Между тем в условиях рыночной экономики банковский кредит обычно выступает в виде частнопредпринимательской деятельности.

Во-вторых, данная классификация финансово-экономических институтов основана на различных критериях, что является нарушением законов построения систем. Так, критерием одних институтов (бюджета, внебюджетные фондов, финансов юридических лиц) выступает соответствующий фондов денежных средств, других (страхование) – вид деятельности, третьих (кредит) – разновидность экономических отношений (точнее, форма движения денег на основе возвратности). Иначе говоря, в один ряд поставлены явления, существующие в различных классификационных плоскостях, в силу чего они несравнимы и несопоставимы.

В связи с этим возникает вопрос, что же лежит в основе группирования финансовых отношений в экономические институты? Что предопределяет само существование подобного института в качестве объективной реальности?

Основой финансово-экономического института, выступающего в качестве звена (элемента) финансовой системы страны, является фонд денежных средств. В основе этого положения лежат следующие предпосылки. Во-первых, финансовые отношения – это прежде всего денежные отношения. Поэтому их «стремление» к определенному фонду денежных средств является естественным. Во-вторых, финансовые отношения являются распределительными отношениями. Поэтому кругооборот денег в экономике и сам акт смены их владельца всегда выражается в форме расходования в одном месте и приходявания в другом. Следовательно, переход денег в рамках финансов от одного субъекта к другому всегда выражает процесс либо формирования денежного фонда, либо его расходования. В-третьих,

принадлежность денежных средств к финансам предопределяет необходимость их фондирования. Распределение денег, планирование их расходования, обеспечение сохранности и целевого использования, их учет и контроль за использованием невозможны без придания им фондовой принадлежности. Таким образом, и финансовая деятельность государства, и вся система финансов основаны на сосредоточении денежных средств в определенных фондах. И неслучайно, что такие понятия, как «финансы», «финансовые отношения», «финансовая деятельность», а также отдельные финансово-экономические институты раскрываются через движение денежных фондов.

Разумеется не все денежные средства фондируются. Например, не фондируются денежные средства, находящиеся у населения и предназначенные для личного потребления. И это, кстати, выступает одним из доводов в пользу того, что денежные средства населения не входят в состав финансовой системы. Вне фондов какое-то время могут находиться денежные средства юридических лиц, не прошедшие стадии распределения (например, прибыль). Однако, пройдя эту стадию, они рано или поздно окажутся в том или ином фонде. Объектом финансовых отношений выступают лишь те денежные средства, которые связаны с фондами (деньги или должны туда поступить, или находятся там, или должны отсюда выйти).

Денежный фонд – это еще не институт финансовой системы, но в то же время именно фонды показывают её строение. Денежный фонд является материальным выразителем финансового института и играет роль центра притяжения и сосредоточения тех экономических отношений, которые, собственно, и формируют этот институт. Именно денежный фонд является тем объективизированным критерием, который позволяет установить наличие финансово-экономического института. Заметим, что в отличие от института, который носит скорее характер теоретической абстракции, фонд денежных средств – это вполне материализованное явление, наблюдаемое, что называется, невооруженным взглядом. Фонды выражены конкретными суммами; сосредоточенные в них денежные средства, а также их движение – документируются и подвергаются учету; они планируются, т. е. выступают объектом соответствующих финансово-плановых актов и т. д.

Итак, анализ взаимоотношения фондов денежных средств с финансово-экономическими институтами приводит к следующим выводам: во-первых, фонды являются основой финансовой системы и определяют её устройство; во-вторых, фонд является выразителем финансового института и предопределяет его существование; в-третьих, если нет фонда денежных средств, то не может быть и финансово-экономического института. Другими словами – если какой-либо институт не опосредует вполне конкретного денежного фонда, то такого института просто-напросто не существует вообще.



В свете сказанного вызывает возражение выделение в качестве института финансовой системы такого института, как государственный кредит.

Государственный кредит опосредует такой метод финансовой деятельности государства, который основан на привлечении государством денежных средств на основе их возвратности. Наиболее распространенной формой государственного кредита выступают государственные займы. С экономической точки зрения отношение, возникающее при государственном займе, является кредитным отношением, т. е. отношением, опосредующем возвратное движение стоимости в денежной форме. Как финансовое отношение оно одновременно выступает в двух качествах: при получении государством денежных средств – как отношение по формированию денежного фонда, при возврате государством денег – как отношение по распределению (расходованию) денежного фонда.

Кредитование может применяться в процессе формирования и расходования самых различных государственных фондов. Независимо от того, каким является государственный кредит, собственного и отдельного фонда денежных средств он не формирует, а является элементом того фонда, куда деньги, полученные посредством государственного кредита, поступают, и из какого происходит погашение государственного долга. Соответственно этому кредит является принадлежностью того экономического института, который опосредует данный денежный фонд. Так, если кредит выступает в качестве доходного источника государственного бюджета, то отношения, возникающие в процессе размещения государственного займа, относятся к числу отношений по формированию бюджета («доходные» отношения), а отношения, возникающие в процессе погашения займа – к числу отношения по распределению бюджета («расходные» отношения). В обоих случаях эти отношения являются бюджетными отношениями. Аналогично обстоит дело и в тех ситуациях, когда кредит обслуживает какой-либо иной фонд денежных средств. Но поскольку кредит не формирует собственного фонда денежных средств, рассматривать его в качестве самостоятельного института финансовой системы нет оснований. В то же время надо иметь в виду, что как общеправовая (экономическая и правовая) категория государственный кредит, бесспорно, существует. Выражая собой особый метод финансовой деятельности государства, государственный кредит может быть объектом специального правового регулирования. Все это дает основание для изучения его в рамках учебной дисциплины «Финансовое право» в качестве самостоятельной темы.

Примерно то же самое можно сказать и по поводу банковского кредита. Более того, если под банковским кредитом понимать отношение по предоставлению банковских ссуд – а именно это вытекает из буквального значения данного понятия, то банковская деятельность, а соответственно и финансы банков, вовсе не сводятся к предоставлению

банковских кредитов. Поэтому выражение «банковский кредит», используемое для обозначения института финансовой системы, можно рассматривать как условное, за которым в действительности стоят денежные фонды банков, выступающие материальным выражением финансов банков.

Аналогично обстоит дело и с институтом, именуемым «имущественное и личное страхование». Безусловно, что в данном случае за этим понятием не стоит отношение между страховщиком и страхователем по поводу страховой защиты последнего (буквальное значение термина «страхование») – этим понятием обозначены финансы страховых организаций, которые призваны обеспечивать деятельность данных организаций.

На основании изложенного следует полагать, что в основе формирования финансовой системы данной страны лежит деление финансов на частные и государственные. При этом следует различать финансовую систему страны в целом и финансовую систему собственно государства.

**Частные финансы** включают в себя следующие основные институты: 1) финансы организаций (коммерческих и некоммерческих); 2) финансы страховых организаций; 3) финансы банков; 4) финансы негосударственных специальных фондов (например, негосударственные пенсионные фонды).

Естественно, что во всех названных случаях речь идет о негосударственных организациях, которые владеют принадлежащими им денежными фондами на праве частной собственности.

**Государственные финансы** включают в себя следующие финансово-экономические институты: 1) бюджетная система; 2) внебюджетные целевые фонды; 3) финансы государственного страхования (если такое страхование существует в данной стране); 4) финансы государственных банков (если такие банки существуют); 5) финансы государственных предприятий и учреждений, а также центров хозяйственных систем (органов государственного управления).

Институты, входящие в состав частных и государственных финансов в своей совокупности формируют финансовую систему страны в целом, а институты, входящие в состав государственных финансов, – финансовую систему собственно государства.

На первый взгляд кажется, что при данном построении финансовой системы имеет место неоправданное дублирование финансово-экономических институтов либо, напротив, излишнее расчленение единых по своей сути институтов. Так, банковские финансы расчленены на частные и государственные, то же самое касается страхования и финансов юридических лиц. В связи с этим отметим, что по мнению Поль Мари Годме «иногда представляется целесообразным допускать некоторую аналогию проблем государственных финансов и проблем частных финансов с целью их лучшего и более легкого разрешения, но при этом ни в коем случае не

следует забывать о фундаментальном различии между государственными и частными финансами»<sup>19</sup>.

Таким образом, объединение в одном институте государственных и частных финансов не соответствует ни экономической, ни правовой сути этих финансов, так как эти разновидности финансов имеют существенно различны как по своему происхождению, так и по своему назначению.

Более того, представляется совершенно ошибочным, когда государство, не ощущая принципиального различия между государственными и частными финансами, создает единый правовой режим для хозяйствующих субъектов, относящихся к различным формам собственности (например, для государственных и негосударственных страховых организаций, для государственных предприятий и негосударственных коммерческих организаций, объявляя их в равной мере субъектами предпринимательской деятельности, и т. п.).

Не говоря уже о том, что такой подход нивелирует различия между государственной и частной собственностью, он приводит к коммерциализации деятельности государственных хозяйственных субъектов, а через это – и к коммерциализации деятельности самого государства. Между тем это противоречит социальному назначению государства как субъекта политической системы общества. В равной мере государственные предприятия и иные государственные организации должны создаваться не для целей извлечения прибыли и тем более не для личного обогащения их коллектива или руководства, и даже не для получения дохода для государства. Это как раз и означает коммерциализацию государства, уподобляя его мелкому лавочнику (однако наделенному мощными властными полномочиями, что вдвойне опасно). Государственные предприятия должны создаваться лишь для одной цели – для реализации той или иной государственной функции. Соответственно этому финансы государственных юридических лиц, коренным образом отличаясь от частных финансов, призваны служить средством материального обеспечения реализации задач и функций, возложенных на государство.

Не менее ошибочным (и экономически вредным) является фактическое «огосударствление» частных финансов, когда они становятся объектом финансово-правового регулирования со стороны государства (вместо того, чтобы быть объектом частного права).

Примеры такого рода были в истории нашей страны еще в эпоху социализма, когда денежные фонды колхозно-кооперативных предприятий и организаций фактически были включены в состав государственных финансов. Как вытекает из вышесказанного, государственные финансы это

<sup>19</sup> Годме Поль Мари. Указ. раб. С. 41.

такая категория, которая обозначает принадлежность денег государству, т. е. выражает право государственной собственности на денежные фонды, входящие в состав финансовой системы государства. Включение негосударственных денежных фондов в состав финансовой системы государства с правовой точки зрения означает игнорирование права собственности и нарушение прав собственника. Возникла ситуация, когда не собственник (в данном случае государство) через включение негосударственных фондов в состав своей финансовой системы фактически приобрел полномочия собственника по отношению к чужой собственности. Но история не терпит игнорирования объективных экономических и правовых закономерностей, и вместо ожидаемого укрепления государственных финансов за счет негосударственных денежных фондов мы получили развал последних. Колхозы и потребительская кооперация легли тяжким бременем на государственный бюджет, ухудшая его и без того напряженное состояние. С другой стороны, колхозы, связанные по рукам и ногам мелочными и жесткими финансово-правовыми предписаниями (что характерно для данной отрасли права), так и не смогли реализовать свои преимущества, которые давала кооперативная форма организации производства.

Следует сказать, что государству вообще свойственно стремление «поуправлять» чужими денежными средствами. Отсюда установление им порядка, каким образом частные предприниматели должны распоряжаться своими деньгами, где и как их хранить, как использовать, какие меры предпринимать, чтобы обеспечить их сохранность, и т. д. В наибольшей мере это проявляется в отношении таких организаций, как банки и страховые организации, работающие с большим количеством клиентов. Обычно такое регулирование объясняется необходимостью защиты интересов именно этих клиентов. При этом государственные чиновники, выступающие инициаторами такого рода законов, искренне убеждены в том, что предприниматели, в отличие от этих чиновников, ничего не понимают в бизнесе и только и думают о том, как бы обмануть своих клиентов. Характерно, что само государство, устанавливая правила использования частными предпринимателями своих денежных фондов, ответственности за их деятельность не несет. В результате подобная «забота» государства о частных предпринимателях и их клиентах принимает порой курьезные формы. Так, обязывание банков размещать свои денежные резервы в государственных ценных бумагах, продиктованное вроде бы стремлением обеспечить «правильное» ведение этими банками своего дела, а фактически означающее принудительное размещение государственных займов, привело в России в августе 1998 года вследствие знаменитого «дефолта» (отказа государства от исполнения своих денежных обязательств) не только к массовому разорению вкладчиков, о которых якобы и заботилось государство, но и к разорению самих банков.

Естественно, что в данном случае государство действует не в качестве собственника денежных фондов, а в роли политического субъекта общества. В конечном же счете мы имеем превращение негосударственных денежных фондов в объект финансово-правового регулирования. К сожалению, финансово-правовая наука дает некоторое теоретическое обоснование для такой правовой конструкции. Так, во многих работах по финансовому праву в качестве объекта данной отрасли права рассматриваются страхование, банковское кредитование, расчетные правоотношения, ценные бумаги, т. е. те институты и денежные отношения, которые связаны с частными финансами.

Таким образом, в экономическом смысле финансовая система государства представляет собой совокупность финансово-экономических институтов, каждый из которых опосредует определенный фонд государственных денежных средств.

В литературе встречается еще одно значение термина «финансовая система», которое можно назвать организационным. В этом смысле под финансовой системой понимается совокупность финансовых учреждений государства (финансовое ведомство и его подразделения, казначейство, налоговые органы, центральный государственный банк, орган государственного страхового надзора и т. п.).

Характеризуя в самом общем виде институты, входящие в состав государственной финансовой системы, отметим, что бюджет призван финансировать мероприятия, имеющие общее значение. Основными направлениями его расходов являются следующие: содержание государственного аппарата, включая суд, прокуратуру и полицию; финансирование расходов на оборону; финансирование социальных программ; финансирование отдельных экономических программ, либо имеющих существенное народно-хозяйственное значение, либо имеющих определенный социальный характер (например, финансирование сельского хозяйства с целью поддержания в стране низких цен на продукты питания). Главным источником доходов бюджета являются налоги; кроме того, широко применяются государственные займы. В Казахстане бюджетная система представлена республиканским бюджетом и местными бюджетами, составляющими в своей совокупности государственный бюджет Республики Казахстан.

Внебюджетные целевые фонды (типа Пенсионного фонда, Дорожного фонда, Фонда занятости населения и т. п.) предназначены для финансирования определенных государственных расходов, функций или социально-экономических программ, имеющих постоянную направленность. Эти фонды могут иметь собственные доходные источники в виде целевых налогов или иных обязательных платежей. В силу этого данные фонды имеют целевое назначение и специальный характер использования. Отметим, что в настоящее время в

Казахстане внебюджетных целевых фондов в качестве самостоятельного звена государственной финансовой системы не существует.

Институт государственного страхования обычно предназначен для обеспечения страховой защиты государственного имущества, а также жизни и здоровья тех государственных служащих, чья деятельность связана с повышенным риском (военнослужащих, полицейских, работников суда, прокуратуры, службы чрезвычайных происшествий, налоговых органов и т. п.). Для осуществления государственного страхования могут создаваться специальные государственные страховые организации, но оно может производиться и через частные страховые организации. Отметим, что в условиях социализма страхование, как правило, полностью огосударствлено (как, например, в бывшем СССР) и в результате страховая деятельность представляет собой одно из направлений финансовой деятельности государства.

Самостоятельным звеном финансовой системы являются финансы государственных предприятий. Они обусловлены наличием государственного сектора экономики, который в некоторых даже капиталистических странах (Франция, Германия, Великобритания, Италия, Швеция) представлен довольно широко. Обычно им охвачены ключевые отрасли народного хозяйства, подпадающие в разряд «естественных монополий» (связь, железнодорожный транспорт, топливо-энергетический комплекс, оборонная промышленность и др.), имеющие решающее значение для охраны экономических интересов страны, защиты государства и нормального функционирования систем жизнеобеспечения населения. Однако начиная с 80-х годов в господствующей идеологии произошла перемена взглядов по поводу целесообразности обширного государственного сектора (идеи тетчеризма, рейганомии и т. п.). В результате началась активная приватизация государственных предприятий.

Финансы государственных банков традиционно занимают видное место в финансовой системе государства. Иногда ими охватываются обычные банки, имеющие правовой статус государственного предприятия и находящиеся в государственной собственности. В условиях рыночной экономики таких банков может и не быть. Но как правило, имеются центральные (национальные) государственные банки, выполняющие функции регулирования банковского дела в стране. В Казахстане в роли такого банка выступает Национальный Банк Республики Казахстан. Основными функциями такого рода банков обычно являются организация денежного обращения в стране, включая эмиссию денежных знаков, кассовое обслуживание бюджета, выполнение расчетных и кредитных операций для правительства, обслуживание государственного долга, производство валютных операций, осуществление банковского кредитования в отношении определенных групп граждан (например, государственных служащих).

Естественно, что строение государственных финансов в различных странах может существенно различаться, поскольку зависит многих факторов. Определяющими из них являются: 1) тип государства (тоталитарное или демократическое); 2) форма государственного устройства (унитарное государство или федеративное); 3) тип экономики (социалистическая экономика, основанная на государственной собственности, или рыночная экономика, основанная на частной собственности).

Финансовая система государства может быть построена на принципе единства либо на принципе автономности институтов данной системы.

Для финансовых систем, построенных на принципе единства, характерны централизация управления финансами, строгая иерархия денежных фондов, общность главных источников финансовых ресурсов, организация финансового планирования по модели «сверху вниз», где каждый нижестоящий финансовый план базируется на показателях вышестоящего. Такие системы присущи государствам социалистического типа, чья экономика основана на государственной собственности. По такому принципу была организована финансовая система бывшего СССР.

Преимущество финансовой системы, организованной на принципе единства, – возможность сосредоточения всех финансовых ресурсов государства (а практически – и всего общества) в одних руках, распределение их по единому плану, концентрация значительных денежных средств на решающих направлениях, что позволяет добиться – и опыт СССР тому подтверждение – серьезных на них подвижек (например, формирование военного комплекса в СССР, развитие аэрокосмической промышленности, отдельные достижения в области науки). Недостатком такого рода систем является ее общая негибкость, проявление бюрократического централизма, жесткость и мелочность финансового планирования, отсутствие заинтересованности местных государственных органов, а также получателей государственных ассигнований в эффективном и рациональном их использовании, в порождении у всех участников общественного производства иждивенческих настроений, в отсутствии у них стимулов к активному ведению хозяйственно-финансовой деятельности и к сбору общегосударственных налогов, так как источником финансирования нижестоящего фонда выступает вышестоящий денежный фонд.

Для финансовых систем, построенных на принципе автономности входящих в них институтов, характерны их относительная независимость друг от друга, наличие у каждого фонда собственной доходной базы, самостоятельного аппарата управления, призванного обеспечить сбор доходов, организовать распределение и проконтролировать использование выделенных из фонда денег, что осуществляется по своему финансовому плану, не связанному с финансовыми планами, опосредующими другие денежные фонды. По такому принципу обычно организованы финансо-

вые системы развитых стран либерально-демократического типа, чья экономика основана на частной собственности.

Преимуществами финансовой системы, организованной на принципе автономности финансово-экономических институтов, являются её мобильность, более хозяйственное отношение к деньгам, наличие стимулов у каждого звена системы в лице соответствующих финансовых органов к изысканию дополнительных финансовых ресурсов, их более прямая ответственность перед населением за результаты своей финансовой деятельности.

Недостаток такого рода систем – распыленность (в масштабе страны) финансовых ресурсов, территориальная неравномерность их размещения (наличие бедных и богатых регионов), многоступенчатость различных видов налогов и других обязательных платежей (например, в США существуют федеральные налоги, налоги штатов, местные налоги, при этом каждый вид налогов обслуживается собственными налоговыми ведомствами, не связанными друг с другом). Это создает неудобства для предпринимателей и граждан, трудности в сбалансировании отдельных денежных фондов, где каждый из них должен рассчитывать только на себя.

Отметим, что в Казахстане государственная финансовая система в целом основана на принципе единства и тяготеет к финансовой централизации, хотя элементы определенной самостоятельности отдельных финансово-экономических институтов (например, местных бюджетов) все-таки существуют.]

К сожалению, история пока не выработала той оптимальной финансовой системы, которая соединила бы в себе преимущества двух названных её типов, не восприняв присущих им недостатков, – каждая из них носит принципиально различный характер, является порождением своего общественно-политического строя, основана на своем виде собственности и внутренне отягощена собственными плюсами и минусами. Вместе с тем следует констатировать, что социалистическая модель финансовой системы, несмотря на присущие ей определенные преимущества, в историческом плане оказалась менее эффективной, чем капиталистическая. Однако фактом своего существования и демонстрацией отдельных преимуществ социалистическая финансовая система оказала положительное воздействие на финансовые системы развитых капиталистических стран (которые в общем-то не следует идеализировать), особенно в плане социальной защищенности трудящихся и в развитии соответствующих финансово-экономических институтов (фонды социального страхования, фонды безработицы, муниципального жилищно-строительства и т. п.).

[По своему вертикальному срезу финансовые институты обычно подразделяются на централизованные и децентрализованные, общегосударственные и местные.]



Централизованные государственные финансы представлены фондами денежных средств, которые находятся в ведении центральных органов государственной власти и призваны обеспечивать потребности общегосударственного характера (например, республиканский бюджет в Казахстане, федеральный бюджет в США, Федеральный дорожный фонд в России).

Децентрализованные финансы находятся в ведении отдельных хозяйствующих субъектов (денежные фонды государственных предприятий и учреждений).

Общегосударственные финансы предназначены для финансирования мероприятий общегосударственного значения. Например, за счет республиканского бюджета Республики Казахстан финансируется деятельность Президента, Парламента Республики Казахстан, Конституционного совета, Центральной избирательной комиссии, исполнительных и других органов республиканского уровня, судебная система, оборона и безопасность, правоохранительная деятельность на республиканском уровне, организация работ по чрезвычайным ситуациям на республиканском уровне и т. п. В этом смысле общегосударственные финансы совпадают по своему значению с централизованными государственными финансами.

Местные финансы выражены денежными фондами административно-территориальных единиц, находятся в ведении местных органов государственной власти и предназначены для финансирования мероприятий местного значения. Например, за счет местных бюджетов Республики Казахстан содержатся местные органы государственной власти, финансируется эксплуатация и реконструкция дорог местного значения, благоустройство населенных пунктов, строительство городских дорог и улиц, правоохранительная деятельность на местном уровне, осуществляется адресная социальная помощь в сферах социального обеспечения в соответствии с решениями маслихатов и т. п.

### Контрольные вопросы

1. Понятие денежного фонда.
2. Понятие финансово-экономического института как основного элемента (звена) финансовой системы.
3. Понятие финансовой системы в материальном смысле.
4. Понятие финансовой системы в экономическом смысле.
5. Понятие финансовой системы государства.
6. Состав финансовой системы.
7. Виды финансово-экономических институтов, входящих в состав финансовой системы.
8. Строение финансовой системы на основе принципов единства и автономии финансово-экономических институтов.
9. Понятие централизованных и децентрализованных финансов.
10. Понятие общегосударственных и местных финансов.

### 3. МЕТОДЫ И ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

По своему материальному содержанию финансовая деятельность государства представляет собой процессы добывания денег и их расходования путем распределения. Эта деятельность осуществляется определенными методами.

Под методами финансовой деятельности понимаются конкретные приемы и способы, посредством которых государство осуществляет формирование, распределение и организацию использования денежных фондов, входящих в состав финансовой системы этого государства.

Рассмотрим методы финансовой деятельности применительно к ее отдельным направлениям.

#### А. Методы формирования денежных фондов

Рассматривая эти методы, еще раз напомним, что в процессе самой деятельности государства стоимости не создается. Поэтому оно вынуждено добывать деньги где-то на стороне.

Что касается самих методов, то они следующие.

1. Принудительное и безвозвратное изъятие денежных средств у их владельцев.

Типичным примером данного метода являются налоги.

Посредством налогов государство отбирает часть денег у их владельцев и обращает эти деньги в свою собственность. Причем отбирает, ничего не давая взамен (т. е. здесь отсутствует эквивалентность, присущая товарно-денежным отношениям, опосредованным договором купли-продажи) и не обещая когда-либо их вернуть (т. е. не берет их взаймы, порождая кредитные отношения). Таким образом, изъятие денег происходит в принудительном, хотя и в правомерном порядке. При этом движение денег от плательщика к государству не сопровождается встречным движением товара или какого-либо иного эквивалента от государства к плательщику, т. е. сами деньги уходят от плательщика безвозвратно и безвозмездно.

К этому же методу относится и установление других обязательных платежей, в том числе отчислений от прибыли, с помощью которого государство может строить свои финансовые отношения, являющиеся доходными для его денежных фондов, с государственными хозяйствующими субъектами. В последнем случае государство действует в качестве собственника как самих хозяйствующих субъектов, так и их денежных средств. Правовой особенностью данных платежей (чем они отличаются от налогов) является то, что при их взимании форма собственности на деньги не меняется – они остаются в государственной собственности,

меняется лишь их владелец (деньги переходят от государственного предприятия государству в целом). В отличие от этого при налогах собственник денежных средств всегда меняется – они переходят из негосударственной собственности, к которой принадлежит плательщик, в государственную. В ходе экономических реформ от такого деления платежей отказались, и в настоящее время государство строит свои финансовые отношения с плательщиками на единой основе – налоговой – независимо от формы собственности плательщика. С точки зрения права собственности такой доход представляется необоснованным, так как при нем право государственной собственности теряет свой смысл и государство строит свои отношения со своей собственностью, как будто она вовсе его собственностью не является.

### 2. Принудительно-возвратное изъятие денежных средств.

В современной практике это сравнительно редкий метод финансовой деятельности государства и обозначен он главным образом для обеспечения завершенности теоретической конструкции методов данной деятельности. По своей сущности данный метод представляет собой принудительный заем – государство отбирает деньги, но с обязательством их последующего возврата. Такие займы применялись в некоторых странах (например, во Франции) в годы войны (он назывался «военный заем»). Своеобразной формой использования данного метода является установление государством порядка, в соответствии с которым предприятия и организации обязаны хранить свои деньги в государственных банках, где они используются в качестве источника их ссудного фонда (в конечном счете – ссудного фонда самого государства). То же самое можно сказать и по поводу установления порядка, когда частные банки должны хранить средства своего резервного фонда в центральном (национальном) банке, а частные страховые компании – размещать средства своих страховых резервов в государственных ценных бумагах.

### 3. Добровольно-безвозвратное привлечение денежных средств.

Данный метод в общем объеме государственных доходов занимает ничтожное место, поскольку реализуется в виде пожертвования, дарения денег или валютных ценностей, осуществления иной благотворительной деятельности гражданами и юридическими лицами в пользу государства. Тем не менее он реально существует, что дает право (по крайней мере с точки зрения теоретической завершенности конструкции) на включение в общую систему методов финансовой деятельности государства.

Этот метод обычно получает распространение на волне патриотизма и гражданской активности населения – например, в годы войны. Либо при серьезных стихийных бедствиях, несчастных случаях, повлекших большое количество пострадавших, когда люди демонстрируют высокий уровень отзывчивости и сострадания, в результате чего в государственные денежные фонды поступает значительное количество денежных средств.

Данный метод также широко используется всякого рода благотворительными, общественными и религиозными организациями. Однако такого рода сборы и пожертвования нельзя рассматривать в качестве метода финансовой деятельности государства, поскольку деньги не обращаются в его собственность, а фонды указанных организаций не являются государственными денежными фондами.

#### 4. Добровольно-возвратное привлечение денежных средств.

В основе этого метода лежит договор займа, но займа добровольного. Этот метод широко применяется во всех цивилизованных странах в виде всякого рода государственных займов (выигрышных, процентных, целевых, вещевых и т. п.), оформляемых самими различными государственными ценными бумагами, фиксирующими долговое обязательство государства. Хранение денег в государственных банках или в государственных сберегательных кассах также является реализацией данного метода. К нему же относится привлечение денежных средств на основе международного кредита. Возникающие при этом отношения по своей экономической природе носят кредитный характер.

#### 5. Привлечение денежных средств на основе реализации государственных услуг.

Наиболее типичной в этом случае является государственная пошлина, которую здесь можно рассматривать в качестве платы за оказанную государством в лице того или иного органа (суда, нотариальной конторы, милиции и т. д.) услуги юридического характера.

К данному методу относится и установление всякого рода государственных сборов (лицензионный сбор, дающий право предпринимателю на осуществление того или иного вида деятельности, различные регистрационные сборы, гербовый сбор и т. п.). Отметим, что при установлении такого рода сборов всегда существует опасность коммерциализации деятельности государства (независимо от того, в каком качестве оно выступает: в целом, в лице органа государственной власти или государственного учреждения). Это происходит тогда, когда государство, пользуясь своим монопольным положением, заведомо завышает размеры данных сборов (или вообще искусственно вводит их) в целях получения дополнительного дохода.

Данные отношения напоминают отношения купли-продажи: граждане и юридические лица покупают государственные услуги – государство их продает. Однако сходство здесь чисто внешнее, поскольку реализуемые государством услуги и предоставляемые права не являются товаром и не имеют стоимостной оценки. В принципе, назначение данных сборов – это возмещение расходов того или иного государственного учреждения, связанных с оказанием государственной услуги. Так, судебная пошлина должна возместить трудозатраты судебных работников, связанные с

рассмотрением иска гражданина или юридического лица. Однако государство, пользуясь своим монопольным положением, сплошь и рядом придает данным сбором и платежам фискальный характер, т. е. рассматривает их не в качестве источников покрытия государственных расходов по содержанию того или иного государственного органа (например, суда), а в роли источника государственного дохода. В результате имеет место искусственное завышение размеров этих сборов и платежей, от чего страдает не только материальное положение граждан, но и возникают проблемы с реализацией предоставленных им прав. Так, завышение размера судебной пошлины приводит в фактическому ограничению конституционного права граждан на судебную защиту.

Следует также отметить, что вообще-то платой общества государству за оказываемые им обществу услуги выступают налоги, в размер которых заложена стоимость содержания государственного аппарата и его деятельности. Поэтому существование некоторых сборов с теоретических позиций ничем не обосновано и является следствием фискального произвола государства.

6. Обращение в доход государства денежных средств, полученных от реализации и использования государственного имущества.

В параграфе 1 настоящей главы уже отмечалось, что государство может добывать себе денежные средства не только посредством осуществления собственно финансовой деятельности, где оно выступает в роли субъекта публичной власти, но и посредством хозяйственной деятельности, где оно выступает в качестве субъекта гражданско-правовых отношений, действует на началах равенства с иными участниками этих отношений и к нему применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским правом. Вступление государства в такого рода отношения вообще не является актом его финансовой деятельности в собственном значении этого понятия. Поэтому в данной ситуации к числу методов финансовой деятельности государства относится лишь сам акт обращения полученных от хозяйственной деятельности государства денежных средств в его финансы.

7. Эмиссия (выпуск в обращение дополнительных денежных знаков).

В принципе эмиссия должна быть чисто технической операцией, связанной либо с заменой денежных знаков, пришедших в техническую негодность (например, бумажная купюра наименьшего достоинства выдерживает эксплуатацию в течение лишь одного года), либо с наращиванием денежной массы, находящейся в обращении, ввиду увеличения объема товарооборота и ростом спроса на денежные знаки.

Но нередко государство, являющееся в современных условиях единственным эмитентом денежных знаков в стране, использует эмиссию как средство получения дополнительного дохода, т. е. просто-напросто запус-

кает находящийся в его распоряжении печатный станок для изготовления денежных знаков, которыми расплачивается по своим обязательствам или покрытия своих расходов. Такая эмиссия всегда служит источником инфляции, поскольку влечет за собой обесценивание национальной валюты.

В последние годы получила распространение так называемая «кредитная эмиссия», смысл которой заключается в том, что государство якобы берет деньги займы у своего центрального государственного банка и обращает их на цели финансирования того или иного мероприятия. Отличие от классической эмиссии заключается в том, что здесь деньги не надо печатать, они наращиваются в своей безналичной форме путем появления записей на банковских счетах государства. Инфляционные последствия такого увеличения государственного дохода такие же, как и при распечатке новых денежных знаков.

### **Б. Методы распределения денежных фондов**

Традиционный для финансовой практики термин «распределение» в данном случае означает не дележку денег между какими-то лицами, а те условия, на которых деньги покидают свой фонд и поступают в распоряжение того субъекта, которому их выделило государство либо его уполномоченный финансовый орган.

Обычно применяются следующие методы распределения денежных фондов.

**1. Финансирование**, т. е. безвозвратное предоставление денежных средств.

Если деньги выделяются из бюджета, то это финансирование будет называться бюджетным. При выделении денег из ведомственных фондов, например фондов министерства, финансирование приобретает характер ведомственного. При наличии в составе финансовой системы внебюджетных фондов, может иметь место финансирование из внебюджетных целевых фондов.

Финансирование подразделяется на виды, определяемые в зависимости от того, из какого фонда предоставлены деньги, кому они предоставлены и условий этого предоставления.

Если деньги выделяются кому-либо в целях восполнения недостатка собственных средств, то такое выделение принято именовать **дотацией**. Выделение денежных средств из бюджета нижестоящему бюджету, носящее целевой характер (т. е. деньги выдаются для осуществления определенных целевых расходов), именуется **субвенцией**. Выделение денежных средств из государственного денежного фонда (обычно бюджета) юридическим или физическим лицам, носящее целевой характер, именуется **субсидия**. При нарушении целевого использования денежных средств, выделенных в порядке субвенции или субсидии, они подлежат возврату.

2. Кредитование, т. е. предоставление денежных средств на условиях возвратности (в долг, займы, в кредит, в ссуду).

Наиболее распространенным видом кредитования является банковское. Банки исторически возникли как специализированные кредитные учреждения. Однако кредитование может быть и бюджетным (один бюджет дает деньги займы другому бюджету). Обычно бюджетное кредитование применяется во взаимоотношениях между бюджетом более высокой ступени (например, областным), выступающим в роли кредитора (заемодателя), и нижестоящим (например, районным), выступающим в роли должника (заемщика). Такое бюджетное кредитование предназначено для сбалансирования (уравновешивания доходных и расходных частей) нижестоящего бюджета и представляет собой метод бюджетного регулирования. Кроме того, кредиты могут предоставляться из внебюджетных специализированных бюджетных фондов (при их наличии в финансовой системе государства), если правовой статус фонда позволяет предоставление кредитов.

Кредиты могут носить **целевой** характер, в соответствии с чем заемщик обязан использовать деньги только на те цели, на которые они ему выданы. Но могут быть и **общими**, т. е. заемщик использует деньги по своему усмотрению и не обязан отчитываться перед кредитором, на что он их истратил.

Кредиты могут быть **возмездными** и **безвозмездными**. В первом случае с заемщика взимается плата за пользование кредитом, т. е. он должен вернуть кредитору денег больше, чем получил от него. По казахстанскому законодательству плата за кредит именуется вознаграждением, что представляется не совсем правильным. Оплачивая предоставленный кредит заемщик не *награждает* заемодателя, а выполняет свое обязательство перед ним, так эта сумма входит в состав долга данного заемщика. В мировой практике употребляется термин «выплата процентов по кредиту», так как размер платы выражается в виде процентов к сумме основного долга при предоставлении кредита на год (отсюда выражение «столько-то процентов годовых»).

Кредиты могут быть и **безвозмездными**, т. е. заемщик обязан вернуть денег ровно столько, сколько получил от кредитора.

В житейской практике встречаются **бессрочные кредиты**, предоставленные по принципу «вернешь, когда сможешь». В практике же финансовой деятельности государства кредиты всегда носят срочный характер – бессрочный кредит означал бы скрытое финансирование, т. е. безвозвратное предоставление денег. По сроку погашения долга кредиты подразделяются на краткосрочные (обычно сроком до трех месяцев), среднесрочные (сроком до года), долгосрочные (сроком свыше года). В законодательстве различных стран могут предусматриваться и иные градации срочности кредитов.

Сроком возврата финансовых кредитов может быть предусмотрена как конкретная календарная дата, так и время завершения какой-либо хозяйственной операции, когда деньги выдаются именно для ее обеспечения, но трудно предвидеть точную дату ее окончания. Например, кредит выделяется под приобретение оборудования, для осуществления строительства и т. п.

При всех обстоятельствах кредитование носит возвратный характер, чем оно качественно отличается от финансирования, где полученные деньги назад не возвращаются.

Термин «финансирование» нередко употребляется в более широком значении, означая любой способ обеспечения кого-либо или чего-либо деньгами. Например, встречается выражение «финансирование путем кредитования», хотя с точки зрения строгого употребления этих терминов такое их сочетание выглядит абсурдно. Но это довольно распространенный для практики финансовой деятельности речевой оборот.

3. Выполнение государством своих финансовых обязательств.

К числу такого расходования государственных денежных фондов относится, например, погашение государством своих внутренних и внешних долгов.

#### **В. Методы организации использования денежных фондов.**

Выше уже отмечалось, что сами отношения по использованию денежных фондов, как опосредующие акты Д – Т и Т – Д и носящие эквивалентный характер, финансово-экономическими не являются и не входят в состав категории «отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства». Однако государство, проявляя заботу о правильном и рациональном использовании своих денежных средств, направляет и контролирует процессы их расходования, что мы охватываем термином «организация использования денежных фондов».

Основными методами организации использования денежных фондов являются:

1. Установление назначения денежных фондов.

Формируя свою финансовую систему, государство одновременно определяет, какие и для какой надобности денежные фонды оно создает. Создавая, скажем, государственный пенсионный фонд, государство определяет цели и задачи этого фонда, т. е. устанавливает его назначение. И этим самым предопределяет, каким образом будут расходоваться средства этого фонда.

2. Установление порядка использования средств, полученных из государственного денежного фонда.

Как правило, деньги, полученные из государственного фонда, имеют точное предназначение и должны расходоваться именно на те цели, на которые они выделены. Если деньги выделяются, например, на строительство жилого дома, то только на эти цели они и могут быть израсходованы.



3. Установление порядка и нормативов распределения прибыли государственных предприятий.

Порядок распределения прибыли государственных предприятий и иных государственных хозяйствующих субъектов, осуществляющих коммерческую деятельность, в разных странах может устанавливаться по разному.

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан, имеющем силу закона, от 19 июня 1995 г. «О государственном предприятии» доля прибыли, подлежащая отчислению государству как собственнику предприятия фиксируется в ежегодно устанавливаемом уполномоченным органом по согласованию с Министерством финансов нормативе распределения прибыли и перечисляется в доход соответствующего бюджета.

Устанавливая нормативы распределения прибыли, государство предопределяет характер ее использования, задавая деньгам направления их движения (какая часть прибыли останется предприятию, какая пойдет государству и т. д.).

4. Установление финансовых нормативов и лимитов выделения денежных средств.

Через финансовые нормативы и лимиты государство устанавливает высшие и низшие пределы выделения и расходования денежных средств на тот или иной объект государственного финансирования (норматив финансирования среднего образования в расчете на одного учащегося, размер денежных средств, выделяемых на содержание заключенного в местах лишения свободы, размер денежного довольствия военнослужащих срочной службы, тарифы должностных окладов государственных служащих и т. п.).

5. Планирование использования денежных фондов.

Каждый государственный денежный фонд формируется и распределяется в соответствии со своим финансовым планом. Например, показатели республиканского бюджета утверждаются законом.

Посредством финансового планирования обеспечивается не только собирание денежных средств в тот или иной фонд, но и осуществляется его распределение, что придает государственным расходам целевой характер и дает возможность контролировать процессы расходования денег.

6. Осуществление контроля за использованием денежных фондов.

Контроль – это средство обеспечения соблюдения финансовой дисциплины. Через финансовый контроль осуществляется проверка соблюдения финансового законодательства, финансовых планов, нормативов, лимитов и других финансовых установлений государства, что в конечном счете способствует правильному использованию государственных денежных средств.

Финансовая деятельность осуществляется в определенных **правовых формах**. К ним относятся:

1) издание юридических актов, носящих нормативный характер. Этими актами государство устанавливает общие правила поведения участников финансовых отношений, определяет их права и обязанности. Совокупность данных актов образует финансовое законодательство страны;

2) издание индивидуальных финансово-правовых актов, посредством которых государство (как правило, в лице своего уполномоченного органа) регулирует поведение субъектов конкретного финансового отношения. Например, взимание некоторых налогов производится на основании налогового извещения налогового органа, направленного конкретному налогоплательщику. В этом извещении содержится предписание произвести уплату налога в определенном размере и в определенные сроки. Данное налоговое извещение содержит все признаки индивидуального правового акта, т. е. регулирует конкретное финансовое отношение, адресовано определенному лицу, рассчитано на однократное применение, порождая в то же время определенные обязанности у лица, кому оно адресовано, и обладая признаками обязательности и принудительности исполнения, что свойственно любым правовым актам;

3) совершение двухсторонних финансово-правовых актов, в том числе заключение финансовых договоров;

4) реализация государством в лице его уполномоченного органа своих прав и обязанностей в качестве субъекта конкретного субъекта финансового правоотношения (например, принудительное взимание налоговым органом суммы налоговой задолженности).

Юридические акты, принимаемые государством и его органами, в процессе осуществления финансовой деятельности, принято именовать финансово-правовыми актами.

Таким образом, **финансово-правовые акты** – это юридические акты, принятые государственными органами в пределах своей компетенции по вопросам финансовой деятельности государства и выступающие ее правовой формой.

По своим юридическим свойствам финансово-правовые акты принято подразделять на нормативные и индивидуальные.

**Нормативный** финансово-правовой акт содержит в себе норму права, т. е. общее правило поведения. Нормативные акты регулируют однородную группу финансовых отношений, адресованы неопределенному числу лиц, рассчитаны, как правило, на длительное время.

**Индивидуальный** финансово-правовой акт рассчитан на определенный случай, адресован конкретным лицам, имеет разовое применение. Индивидуальные финансово-правовые акты выступают средством конкретизации и реализации нормативных правовых актов.

По месту, занимаемому в иерархии правовых актов, финансово-правовые акты подразделяются на законодательные акты (законы) и подзаконные акты. К первым относятся акты, принятые высшим представительным органом государства, осуществляющим законодательные функции (в Казахстане – законы Парламента), ко вторым – все остальные, которые принимаются на основе и во исполнение законов (указы Президента Республики Казахстан, постановления Правительства, акты Министерства финансов, Министерства государственных доходов и т. д.).

В числе финансово-правовых актов важное место занимают акты, связанные с планированием финансов. Обычно их называют **финансово-плановыми актами**. От всех других финансово-правовых актов они отличаются не только своим содержанием (устанавливают параметры формирования и распределения государственных денежных фондов, а проще говоря – их доходы и расходы), но и юридическими свойствами, так как с трудом укладываются в традиционные схемы деления актов на нормативные и индивидуальные, поскольку содержат признаки и тех, и других.

Государство заинтересовано в точном и неуклонном исполнении правовых актов, издаваемых им по вопросам финансов, в соблюдении прав субъектов финансовых отношений, в своевременной и полной реализации ими своих финансовых обязательств.

Основными способами обеспечения законности в процессе осуществления финансовой деятельности государства являются:

1. **Конституционный надзор.** В соответствии с Конституцией Республики Казахстан Конституционный Совет рассматривает до подписания Президентом принятые Парламентом законы (включая, естественно, и по финансовым вопросам) на предмет их соответствия Конституции Республики Казахстан.

2. **Прокурорский надзор.** Прокуратура осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законов, включая законы по финансовым вопросам. Органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подчиняются только закону.

3. **Судебное рассмотрение дел, вытекающих из финансовых правоотношений.** Суды полномочны рассматривать иски, связанные с защитой прав и законных интересов участников финансовых правоотношений, чем обеспечивается законность в сфере финансовой деятельности государства. Кроме того, суды рассматривают дела об уголовной ответственности лиц, нарушающих финансовое законодательство в такой степени, в какой это образует состав уголовного преступления.

4. **Осуществление финансового контроля.** Уполномоченные на то государственные органы осуществляют контроль за законным, правильным и

рациональным использованием государственных денежных средств, привлекая в необходимых случаях виновных к установленной законом ответственности и добиваясь устранения выявленных фактов нарушения финансовой дисциплины.

**5. Привлечение виновных к ответственности.** Лица, нарушившие финансовое законодательство, привлекаются в установленном порядке к уголовной, административной, материальной и дисциплинарной ответственности.

**6. Устранение нарушений законности путем одностороннего властвования государственным органом, являющимся участником финансового правоотношения.** Государственные органы, осуществляющие финансовую деятельность от имени государства или от своего имени, но в интересах и по поручению государства, и являющиеся участниками соответствующих финансовых отношений, обладают, как правило, значительными властными полномочиями, которыми могут в одностороннем порядке воспользоваться в целях обеспечения законности и защиты интересов государства. Например, органы налоговой службы обычно имеют право в бесспорном порядке взыскивать с юридических лиц сумму налогов, не внесенную ими в установленный срок.

**7. Обжалование незаконных действий.** Таким методом добиваются соблюдения законности и защиты своих прав субъекты, противостоящие в финансовом правоотношении государству и его органам: граждане, предприятия, организации и т. п. Существует два порядка обжалования: а) судебный; б) административный. Предметом обжалования могут быть: а) правовые акты государственных органов, принятые в нарушение законов; б) неправомерные действия финансовых органов и должностных лиц. Например, постановления и решения органов налоговой службы всех уровней и их должностных лиц могут быть обжалованы и отменены в судебном порядке. Постановления и решения нижестоящих органов налоговой службы и их должностных лиц при их обжаловании также могут рассматриваться и отменяться вышестоящими органами налоговой службы, что означает административный порядок рассмотрения жалоб.

### **Контрольные вопросы**

1. Понятие метода финансовой деятельности государства.
2. Виды методов формирования государственных денежных фондов.
3. Привлечение в государственные фонды денежных средств на принудительно-безвозвратной основе.
4. Привлечение денежных средств в государственные фонды на добровольно-возвратной основе, экономическая сущность данного метода.

5. Виды методов, связанных с распределением государственных денежных фондов.
6. Финансирование как метод распределения государственного денежного фонда. Виды финансирования.
7. Кредитование как метод распределения государственного денежного фонда. Отличие кредитования от финансирования.
8. Виды методов, связанные с организацией использования государственных денежных фондов.
9. Правовые формы финансовой деятельности государства.
10. Общая характеристика планово-финансовых актов.
11. Способы осуществления законности в сфере финансовой деятельности государства.

## ГЛАВА 2. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА

### 1. ПРЕДМЕТ И ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Принято считать, что предметом финансового права выступают общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства.

Однако, это бесспорно правильное утверждение нуждается в конкретизации, хотя бы в силу того, что разные авторы вкладывают различный смысл в понятие «финансовая деятельность государства». В результате набор объектов финансовой деятельности государства существенно различается. В силу этого различается и круг общественных отношений, выступающих предметом финансового права.

Кроме того, существует мнение, что не все отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, выступают предметом финансового права. Многие авторы полагают, что понятие финансовой деятельности государства шире, чем понятие предмета финансового права, и что «в процессе ее осуществления могут возникнуть и действительно возникают отношения, регулируемые другими отраслями права (например, гражданским)»<sup>20</sup>.

Представляется целесообразным еще раз уточнить, какие отношения возникают в процессе финансовой деятельности и какие из них выступают (или, напротив, не выступают) предметом финансового права.

Выше мы уже пришли к выводу, что объектом финансового права выступают лишь государственные финансы. Исходя из этого отношения, входящие в состав частных финансов, предметом финансового права выступать не могут. Впрочем, такие отношения и не являются продуктом финансовой деятельности государства, которая ограничена, как уже сказано, лишь государственными финансами.

Следовательно, предметом финансового права выступают не все финансовые отношения, а их определенная часть – отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, которые мы будем именовать «государственные финансовые отношения». Для того рода финансовых отношений характерно, что они всегда выражают движение денег либо в государственный фонд, либо из него. Отношения, опосредующие движение денежных средств в рамках частной собственности, выражая собой категорию «частные финансы» (или «частные финансовые отношения»), при всех обстоятельствах не должно быть объектом ни финансовой

<sup>20</sup> См., напр.: Советское финансовое право. М., 1978. С. 19–20; Воронова Л. К., Мартынов И. В. Советское финансовое право. Киев, 1983. С. 25; Советское финансовое право. М., 1985. С. 22–24; Советское финансовое право. М., 1987. С. 51.

деятельности государства, ни финансового права. К числу таких отношений относятся отношения, возникающие между гражданами и юридическими лицами, хотя бы внешне они и напоминали отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности государства. Так, отношения, возникающие в процессе формирования негосударственного пенсионного фонда, нельзя отнести к отношениям, возникающим в процессе финансовой деятельности государства, хотя эти отношения сходны с отношениями, возникающими в процессе формирования государственного пенсионного фонда.

Между тем в работах по финансовому праву освещаются (причем в полном объеме) такие институты, как страхование, банковское кредитование, расчетные отношения, которые вовсе не выражают ни государственных финансов, ни категории «отношений, возникающих в процессе осуществления финансовой деятельности государства».

Правда, некоторые авторы, хорошо понимая, что отношения, посредством которых осуществляется, например, страхование или банковское кредитование, с юридической точки зрения представляют собой гражданско-правовые отношения, к сфере финансового права относят лишь государственное регулирование порядка формирования и использования денежных фондов страховых и банковских организаций.

В связи с этим возникает вопрос: является ли правовое регулирование частных финансов элементом финансовой деятельности государства и выступают ли возникающие при этом отношения предметом финансового права?

С позиций тезиса, согласно которому объектом финансового права выступают лишь государственные финансы и финансовая деятельность представляет собой процесс формирования, распределения и организации использования государственных денежных фондов, на данный вопрос следует ответить отрицательно.

Но тогда естественно возникает другой вопрос: к какой отрасли права относится это регулирование?

Вообще-то говоря, регулирование частных финансов в целом осуществляется по линии гражданского права. При этом следует исходить из того, что гражданское право вовсе не сводится только к регулированию договорных отношений, где гражданско-правовые нормы определяют исключительно права и обязанности сторон этого договора. Гражданское право содержит и такие нормы, которые порождают определенные обязанности участников гражданских правоотношений перед государством и, соответственно, права государства в отношении этих участников. Так, к сфере гражданско-правового регулирования относится и установление размеров уставных капиталов юридических

лиц (смотри, например, статьи 64, 74, 78, 88 – 90 ГК). К числу гражданско-правовых норм относятся и нормы, порядок размещения резервных фондов негосударственных коммерческих организаций, включая страховые организации и банки.

Что касается таких видов правового регулирования, как государственная регистрация негосударственных юридических лиц, лицензирование деятельности частных предпринимателей, осуществление государственного контроля или надзора за их деятельностью, установление правил ведения бухгалтерского учета и предоставления финансовой отчетности и т. п., то это типичное административно-правовое регулирование, даже если оно в некоторых случаях касается денежных фондов (т. е. частных финансов) негосударственных юридических лиц.

Говоря о том, что в процессе финансовой деятельности возникают финансовые отношения, которые не регулируются финансовым правом, следует иметь в виду, что ряд таких отношений лишь ошибочно квалифицируются в качестве финансовых и возникающих в ходе осуществления финансовой деятельности государства. Это происходит вследствие необоснованного расширения границ данной деятельности. К числу таких отношений относятся отношения, связанные с использованием государственных денежных фондов, которые будучи товарно-денежными, не являются ни финансовыми отношениями, ни отношениями, возникающими в процессе финансовой деятельности государства. Поэтому исключение их из предмета финансового права обусловлено вовсе не тем, что некоторые отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности, финансовым правом не регулируются, а тем, что эти отношения к данной деятельности не имеют никакого отношения, а являются продуктом обычной хозяйственной (как правило, предпринимательской) деятельности.

В равной мере не всякое движение государственных денежных средств выражает собой финансовую деятельность государства и осуществляется в рамках именно финансовых отношений (например, расходование государственным предприятием своих денежных средств на приобретение сырья, оборудования, выплату заработной платы рабочим и служащим, выплата государственных пенсий и пособий, производство страховых выплат при государственном страховании, предоставление банковских ссуд государственными банками гражданам и юридическим лицам и т. п.).

Для разграничения отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства, на регулируемые и не регулируемые финансовым правом, иногда вводят юридический критерий в виде метода правового регулирования. К числу таких отношений относят отношения, опосредованные договором. То есть применяется принцип: «Договорное – значит не финансово-правовое». Однако при ближайшем рассмотрении это в основном



как раз и будут отношения, связанные с использованием денежных фондов, которые, как уже неоднократно отмечалось, не являются ни финансовыми, ни отношениями возникающими в процессе финансовой деятельности государства. И именно по этой причине они предметом финансового права выступать не могут, какими бы они ни были с точки зрения метода правового регулирования (односторонне-властными или договорными).

В то же время следует признать, что в процессе финансовой деятельности в ряде случаев действительно возникают отношения, являющиеся по своей экономической природе, финансовыми, но регулируются они договорным методом. Такими будут отношения государственного займа, бюджетного кредитования, налогового кредита и ряд других.

Не отрицая договорного характера этих отношений, вместе с тем мы считаем ошибочной посылку, согласно которой используемый в данных случаях договор является гражданско-правовым, и полагаем, что здесь имеет место особая разновидность договора, а именно – финансово-правового. Иначе говоря, финансовое право применяет не только односторонне-властный метод правового регулирования, но и договорный, но договорный не в гражданско-правовом смысле, а в собственном, финансово-правовом смысле. На этом вопросе мы еще остановимся при рассмотрении методов правового регулирования, применяемых финансовым правом.

Давая оценку тем или иным экономическим отношениям в качестве возникающих в процессе финансовой деятельности государства или, напротив, не имеющих к этой деятельности никакого отношения, следует иметь в виду, что границы данной деятельности довольно подвижны. Так, в условиях социалистической экономики, когда все денежные фонды находились в так называемой «социалистической» собственности, частных финансов вообще не существовало, так как не было и частной собственности, а такие институты финансовой системы, как финансы страхования и банковского дела были полностью огосударствлены. В результате страховая и банковская деятельность представляли собой разновидность финансовой деятельности государства. Однако в ходе проведенных экономических реформ эти виды деятельности стали основываться на частных финансах и в силу этого перестали выступать в качестве объекта финансовой деятельности государства. Однако авторы многочисленных учебников по финансовому праву, словно не замечая произошедших изменений, носящих, подчеркнем, коренной характер, продолжают включать финансы таких организаций в качестве объекта финансового права.

В целях определения предмета финансового права подведем некоторые итоги сказанному.

Во-первых, предметом финансового права выступают отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, которая в свою очередь ограничена государственными финансами. Исключение составляет такой элемент финансовой деятельности государства, как формирование государством денежной системы страны и обеспечение ее нормального функционирования. Осуществляя эту деятельность государство не только заботится о нормальном существовании своих собственных финансов (выступая в качестве собственника, озабоченного своими деньгами), но и выступает в интересах всего общества (выступая в качестве политического субъекта).

Во-вторых, отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, по своей экономической природе являются финансовыми и представляют такую их разновидность, которую мы называем в целях выделения из общей массы финансовых отношений «государственные финансовые отношения».

В-третьих, частные финансы (а равно и частные финансовые отношения, они же – отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности, осуществляемой субъектами частнопредпринимательской деятельности) предметом финансового права выступать не должны. Если государство и устанавливает порядок формирования, распределения и использования частных денежных фондов, то это осуществляется в рамках, как правило, гражданского, административного и иных отраслей права.

В-четвертых, отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства, носящих нефинансовый характер и поэтому регулируемых нормами не финансового, а иных отраслей права, существовать не может.

В равной мере, в-пятых, не существует государственных финансовых отношений, которые регулируются не финансовым, а иными отраслями права. Даже если эти отношения имеют договорный характер, то это свидетельствует не о том, что данные отношения являются гражданско-правовыми, а о том, что финансовое право в ряде случаев использует диспозитивный метод правового регулирования и существует такая разновидность договора, как финансово-правовой договор. Иначе говоря, все государственные финансовые отношения выступают предметом финансового права независимо от метода правового регулирования этих отношений.

Таким образом, сфера финансового права полностью совпадает со сферой финансовой деятельности государства, и наоборот.

Категории «государственные финансы», «отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства», «государственные финансовые отношения» и «предмет финансового права» органически связаны друг с другом. Общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, представляя собой государственные

финансовые отношения, формируют собой государственные финансы (в экономическом смысле) и выступают предметом финансового права.

Сказанное вовсе не означает, что государство не регулирует (или не должно регулировать) частные финансы либо другие денежные отношения, вообще не входящие в состав финансов. Оно это не только фактически делает, но в принципе и вправе это делать. Но правовое регулирование чужих (негосударственных) денежных средств вовсе не означает, что это является проявлением финансовой деятельности государства. Так же как, скажем, регулирование отношений купли-продажи вовсе не означает, что процесс этого регулирования выражает торговую деятельность государства.

При регулировании путем принятия нормативных актов процессов формирования и распределения государственных денежных фондов (что и образует категорию «государственные финансы в материальном смысле»), государство безусловно действует в качестве политического субъекта, но за этим регулированием всегда стоит государство-собственник, преследующее свои собственные материальные интересы, порой не только не совпадающие с интересами общества, но и даже враждебные ему.

При регулировании частных финансов государство выступает в качестве стороннего субъекта, призванного сбалансировать интересы как субъектов данного денежного отношения, так и (причем, в первую очередь) увязать эти интересы с интересами общества, выступая тем самым в качестве его представителя и защитника. Так, регулируя порядок размещения страховых резервов страховых организаций, государство защищает интересы страхователей, т. е. условия осуществления страховой защиты членов общества, регулируя деятельность частных банков, – оно выступает в интересах вкладчиков, т. е. граждан и юридических лиц, и т. д.

Отсюда и разница в пределах и механизмах правового регулирования «своих» (т. е. государственных финансов) и «чужих» (т. е. частных финансов).

¶ Регулируя государственные финансы, государство действует, что вполне естественно, жестко и властно, чему и служит финансовое право. Отсюда и выстраивание финансовых правоотношений, субъектом которых всегда выступает само государство (в целом или в лице своего органа) как отношений «власти и подчинения», где власть естественно принадлежит самому государству, а подчинение – возлагается на его контрагента по этому отношению.

¶ Регулируя частные финансы, государство не должно забывать, что такое регулирование всегда ограничивает свободу предпринимательской деятельности и в конечном счете – право частной собственности и экономическую свободу членов общества в целом. А именно на этих институтах жи-

дется рыночная экономика. Поэтому чрезмерное их ограничение, подталкиваемое амбициозными интересами бюрократического аппарата, всегда отрицательно сказывается на экономическом развитии страны. Отсюда регулирование частных финансов и иных денежных отношений, не входящих в состав государственных финансов, должно осуществляться по линии гражданского права. Собственно, так оно и вытекает из статьи 1 Гражданского кодекса.

В процессе финансовой деятельности государства, выступая предметом финансового права, возникает две группы финансовых отношений: материальные и организационные.

Материальные финансовые отношения опосредуют движение денежных средств, выражая процессы формирования или распределения государственных денежных фондов. Эти отношения связаны с движением конкретных денег либо от плательщика в тот или иной государственный фонд, либо, напротив, из фонда к получателю. Примером могут служить налоговые отношения, где конкретный плательщик обязан перечислить определенную сумму денег в соответствующий бюджет.

Отношения, возникающие в процессе организации денежной системы страны в целом и финансовой системы государства в частности, системы финансовых учреждений государства (органов управления государственными финансами), обеспечения их деятельности, относятся к разряду организационных финансовых отношений.

Общим признаком материальных и организационных финансовых отношений выступает то, что они обусловлены существованием государства и являются продуктом его финансовой деятельности. Государство (в целом либо в лице его органа) выступает в качестве обязательного субъекта этих отношений. Не было бы государства, не было бы и этих отношений.

На это мы обращаем внимание в связи с тем, что довольно устойчиво мнение (особенно среди экономистов), согласно которому существование финансов вызвано не деятельностью государства, а объективными потребностями общественного развития. Действительно, существование и государства, и государственных финансов обусловлено потребностями общества: общество не может существовать без государства, а государство – без своих финансов. Однако непосредственной причиной существования государственных финансов является все-таки государство. Более того, очень часто (если не всегда) финансовые интересы государства вступают в противоречие с общественными интересами. Примером может служить установление государством непомерных налогов, которые вступают в противоречие с экономическими интересами общества и приводят к ухудшению материального положения его членов, т. е. населения страны. При этом государство всегда считает, что налоги терпимы, а общество – что они завышены (каков бы ни был низким уровень

налогообложения). Таким образом государственные финансы никак не могут считаться проявлением потребностей общества. Более того, государство всегда стремится к увеличению объемов государственных финансов, а общество – к их снижению (по крайней мере в части расходов на содержание государственного аппарата, размеров должностных окладов государственных служащих, содержания престижных государственных резиденций и т. п.). В итоге противоречие между государством и обществом по поводу объема государственных финансов (и в частности – уровня налогообложения) относится к числу антагонистических противоречий. Вследствие этого объем финансов есть результат компромисса между государством и обществом, и выражает собой степень организованности общества в его борьбе с непомерными финансовыми аппетитами государства. Иначе говоря, в государственных финансах всегда реализуется уровень запросов государства, на фоне того, что потребности государства всегда завышены, а общество не настолько организовано, чтобы противостоять этим запросам.

**Материальные финансовые отношения** характеризуются следующим.

1. Эти отношения являются денежными, поскольку выражают процесс либо формирования государственного денежного фонда (опосредуя движение денег в этот фонд) либо процесс расходования фонда (опосредуя движение денег из фонда).

Правда, следует иметь в виду, что в некоторых случаях могут существовать и вещественные финансовые отношения, когда, например, государство устанавливает натуральные налоги. Так, в СССР в свое время действовал продовольственный налог (продналог), положивший начало знаменитому НЭПу. В некоторых странах и в настоящее время сельскохозяйственный налог уплачивается произведенной сельскохозяйственной продукцией (во Вьетнаме, например, рисом). В Казахстане в соответствии с контрактами «о разделе продукции», применяемом главным образом при добыче нефти, часть продукции, производимой недропользователем, подлежащая передаче государству также рассматривается в качестве натурального налогового платежа. Впрочем, в данном случае мы имеем дело с ошибочной трактовкой данного платежа, который в действительности имеет не финансовый, а гражданско-правовой характер.

Однако в целом материальным финансовым правоотношениям свойственна именно денежная форма.

2. Материальные финансовые отношения опосредуют одностороннее движение стоимости в денежной форме, не сопряженное встречным движением стоимости в товарной форме.

В отличие от товарно-денежных отношений, опосредующих акты Т – Д или Д – Т, т. е. выражающих обмен денежной формы стоимости на товарную, в финансовых отношениях такого обмена не происходит. Так, плательщик

денег в бюджет не выступает в роли покупателя, а государство – в роли продавца. В равной мере, государство, выделяя кому-либо деньги из своих денежных фондов не является покупателем того или иного товара у лица, которому деньги выделяются.

Одностороннее движение стоимости характерно и для тех финансовых отношений, где деньги подлежат возврату. Здесь движение денег носит маятникообразный характер: сперва от кредитора к государству, выступающему в роли заемщика, а затем от государства, выступающего в роли должника, к кредитору. Но на каждой фазе движения денег оно не сопровождается встречным движением товара.

Имеются, правда, некоторые разновидности финансовых отношений, которые внешне напоминают отношения купли-продажи. К ним, например, относятся отношения, возникающие при уплате государственной пошлины. Уплатив ее, плательщик получает от государства определенную государственную услугу (право на рассмотрение дела в государственном суде, юридическое закрепление гражданского состояния и т. п.). Однако и в данном случае отношение не является товарно-денежным, а совершаемое государством юридический акт – товаром, поскольку, во-первых, этот акт невозможно оценить в деньгах (т. е. в экономическом смысле данный акт не является носителем стоимости); во-вторых, сам платеж в общем-то носит фискальный характер (т.е. преследует цель пополнения казны); в-третьих, государство, совершая такого рода юридические акты, выступает в качестве субъекта политической системы, обслуживающего общество, а не в роли продавца государственных услуг (т. е. оно не осуществляет предпринимательской деятельности).

[3. Материальные финансовые отношения носят распределительный характер.]

Деятельность государственного аппарата не создает стоимости, хотя и носит в целом общественно-полезный характер. Поэтому государство может добыть необходимые ему деньги лишь где-то на стороне, отбирая их (например, через налоги) или выманивая (например, посредством госзаймов) у тех, кто создает стоимость (а соответственно и деньги) своим трудом. В целом же в процессе осуществления финансовой деятельности государства происходит перераспределение денежной части совокупного валового продукта: сперва в пользу государства, а затем – при распределении государственных денежных фондов – в пользу получателей государственных денежных средств. При этом осуществляется смена владельцев (а то и собственников) денежных средств.

[4. Материальные финансовые отношения являются разновидностью экономических отношений.]

При всей неопределенности понятия «экономические отношения», можно отметить, что финансовым отношениям, во-первых, присущ признак стоимостных отношений. Во-вторых, они реализуются на такой стадии общественного производства, как распределение. В-третьих, хотя они являются продуктом финансовой деятельности государства, но поскольку государство не в состоянии существовать без финансов, а само наличие государства объективно предопределено всем ходом экономического развития, то и эти отношения несут на себе отпечаток объективной экономической необходимости.

5. Финансовые отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, существуют лишь в правовой форме.

Интересно отметить, что к такому же выводу пришли еще дореволюционные юристы. В частности, профессор С. И. Иловайский, автор солидного и популярного в свое время учебника по финансовому праву, выдержавшего пять изданий, отмечал: «... все явления финансового хозяйства ... облекаются в правовую форму»<sup>21</sup>. Такой же точки зрения придерживались и многие советские авторы. Так, Н. Н. Ровинский писал, что «вся организация финансовой системы покоится на соответствующих законодательных актах, и все отношения, возникающие в связи с деятельностью в области финансов, ... являются правовыми отношениями»<sup>22</sup>.

В принципе государство в состоянии добыть деньги и просто силой, способами, мало чем отличающимися от простого грабежа. На ранних этапах существования государства примерно так и производился сбор всякого рода податей.

Однако, как только государство стало чуть более цивилизованней, финансы сразу же «оделись» в правовую форму, без которой сейчас их можно представить себе разве что только теоретически<sup>23</sup>.

✓ Финансово-экономические отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, всегда реализуются в форме правовых отношений, поскольку: во-первых, данные отношения являются продуктом финансовой деятельности государства, и трудно предположить, чтобы оно (по крайней мере, в современный период) могло осуществлять ее неправовыми средствами. Во-вторых, государство является субъектом такого отношения и должно обозначить свой правовой статус в качестве такого субъекта. Должно обозначить оно и правовой статус другой стороны этого отноше-

<sup>21</sup> Иловайский С. И. Учебник финансового права. Пятое (посмертное) издание. Одесса. 1912. С. 13.

<sup>22</sup> Финансовое право / Под ред. Н. Н. Ровинского / М., 1946. С. 17.

<sup>23</sup> Как своеобразно выразился дореволюционный юрист И. Т. Тарасов: «Бесправные финансы мыслимы только в некультурном государстве» (см. его: Лекции по науке финансового права. Ярославль, 1880. С. 10).

ния, что также можно сделать лишь посредством принятия того или иного правового акта. В-третьих, государство осуществляет правовое регулирование данных отношений. Спрашивается, какими, собственно способами, кроме правовых, государство может осуществлять регулирование поведения субъектов финансового, т. е. установить как свои права и обязанности, так и права и обязанности своего контрагента по этому отношению? В-четвертых, отношения, связанные с формированием денежных фондов, воплощают в себе то или иное денежное обязательство перед государством? Возникнуть это обязательство может только в силу закона. Например, налогообложение немыслимо без принятия правового акта, устанавливающего этот налог и предусматривающего механизм его уплаты.

Поэтому государственные финансы есть порождение закона, понимаемого в широком смысле этого слова.

Финансовые отношения, отображая многообразие финансовой деятельности государства, продуктом которой они являются, имеют различные виды и могут быть рассмотрены в различных аспектах.

Так, в зависимости от **фонда денежных средств**, эти отношения приобретают вид бюджетных, банковских, страховых, отношений, связанных с формированием и расходованием внебюджетных специальных фондов, и. д. При такой классификации финансовые отношения воспроизводят состав финансовой системы, существующей в данной стране, а в более широком смысле подразделяются на отношения по формированию государственных доходов и отношения по осуществлению государственных расходов.

В зависимости от **метода** финансовой деятельности государства эти отношения подразделяются на налоговые, кредитные, отношения финансирования и т. п.

По **способу движения** денежных средств финансовые отношения делятся на: а) односторонние, при которых деньги движутся лишь в одном направлении: либо в фонд денежных средств (как, например, при налогах: от плательщика в бюджет, и только), либо, напротив, из фонда (например, отношения бюджетного финансирования); б) двухсторонние, когда деньги движутся либо в фонд денежных средств, а затем обратно (например, отношения государственного займа), либо, напротив, – из денежного фонда и обратно (например, отношения по предоставлению бюджетной ссуды).

Для уяснения сущности финансового права и определения границ его применения определенное значение имеет вопрос об отличии материальных финансовых отношений от смежных экономических отношений.

В первую очередь речь идет об отграничении финансовых отношений от **товарно-денежных**.

Это отличие в основном сводится к следующему:



1) финансовые отношения возникают на такой стадии воспроизводственного процесса, как распределение, а товарно-денежные – на стадии обмена;

2) государственные финансовые отношения всегда безэквивалентны; товарно-денежные – всегда эквивалентны;

3) финансовые отношения опосредуют движение стоимости лишь в денежной форме, т. е. их материальным объектом выступают только деньги: товарно-денежные отношения, выражая акты  $D - T$  и  $T - D$ , имеют два объекта: товар и деньги;

4) государственные финансовые отношения являются продуктом финансовой деятельности государства и оно (в целом либо в лице уполномоченного на то своего органа) является их обязательным субъектом; товарно-денежные отношения, опосредуя сделки купли-продажи, поставки, подряда, найма и т. п., реализуются в отношении типа «продавец – покупатель», где ни тот, ни другой в качестве государственного органа не выступает;

5) движение денег в государственном финансовом отношении определяется интересами государства, которое в принципе должно руководствоваться интересами общества; в товарно-денежном отношении это движение определяется частными интересами продавца и покупателя;

6) государственные финансовые отношения обусловлены существованием государства; товарно-денежные – потребностями общественного производства (в частности, они возникли до образования государства и, соответственно, государственных финансов);

7) финансовые отношения существуют лишь в правовой форме; товарно-денежные отношения могут существовать вне всякого правового регулирования;

8) государственные финансовые отношения, как особая разновидность экономических отношений, существуют в форме финансовых правоотношений, где стороны юридически неравноправны; товарно-денежные отношения существуют в форме гражданско-правовых и тому подобных правоотношений, основанных на юридическом равноправии сторон.

Таким образом, товарно-денежные и государственные финансовые отношения – это разные виды экономических отношений, регулируемые различными отраслями права.

В то же время необходимо подчеркнуть, что в целом финансовые отношения являются производными от товарно-денежных, базируются на них и в конечном счете призваны их обслуживать.

Между тем в практике деятельности государства мы сплошь и рядом наблюдаем игнорирование этого положения и превращения финансовой деятельности (а соответственно и государственных финансов) в самоцель.

Проявляется это, в частности, в гиперболизации роли и значения государственного бюджета, в стремлении перераспределить через него чуть ли не весь национальный доход, в желании государства собрать как можно больше доходов, что приводит к увеличению уровня налогообложения. А это в свою очередь оставляет предпринимателей без денежных ресурсов, необходимых для развития материальной базы производства, т. е. подрывает экономическое развитие страны. Широкое использование эмиссии в качестве доходного источника бюджета порождает инфляцию, дезорганизует денежное обращение, не обеспечивает нормального функционирования товарно-денежных отношений.

Определенный интерес представляет вопрос о соотношении финансовых и **кредитных** отношений.

По мнению экономистов финансы и кредит представляю собой различные экономические категории. Основное различие между ними заключается в том, что кредит функционирует на возвратной основе, финансы – на безвозвратной. Между тем, как мы видим, государство в процессе своей финансовой деятельности широко использует кредит и как метод формирования своих доходов (например, государственные займы), и как метод расходования своих денежных фондов (погашение государственного долга, предоставление бюджетных ссуд и т. п.). При этом такого рода отношения вполне вписываются в понятие «отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства», т. е. являются финансовыми отношениями.

Представляется, что противопоставление финансов и кредита, в том числе отнесение одних отношений к финансовым, а других – к кредитным, вообще неправомерно, поскольку эти категории выражают разные свойства денежных отношений. Категория «финансы» выражает принадлежность денежных средств определенному лицу. Так, категория «государственные финансы» выражает принадлежность денежных средств государству (в материальном смысле – в виде денежных средств, аккумулированных в различных государственных фондах). Категория «кредит» обозначает способ движения денег от одного лица к другому на условиях возвратности. Соответственно этому термины «финансовый» и «кредитный» выражает оценку денежного отношения под разным углом зрения, взгляд на это отношение с двух различных сторон. Деление денежных отношений на финансовые и кредитные – это их классификация по различным критериям и в различных классификационных плоскостях. Поэтому нельзя считать, что денежные отношения подразделяются на финансовые и кредитные. Одно и тоже денежное отношение может быть финансовым (поскольку выражает, например, принадлежность денег государству), и кредитным (поскольку выражает движение денег в доход государства на условиях возвратности). В то

же время финансовые отношения могут быть кредитными и не быть ими. Кредитные отношения могут быть финансовыми, а могут таковыми и не быть.

Так, не являются финансовыми такие кредитные отношения как личный кредит (отношение займа между гражданами). С другой стороны, не являются кредитными такие финансовые отношения, для которых характерно одностороннее и безвозвратное движение денежных средств (налоговые отношения, отношения по внесению в бюджет обязательных платежей, отношения, возникающие в процессе бюджетного финансирования). Наконец, будут одновременно и финансовыми, и кредитными такие денежные отношения, для которых характерно, что они, с одной стороны, возникают в процессе формирования и распределения опосредуемых финансовой системой денежных фондов, с другой – выражают возвратное движение денежных средств этих фондов (отношения государственного займа, бюджетного кредитования и т. п.). Поэтому вполне правомерно существование такого вида денежных отношения, как финансово-кредитные отношения. Кстати, это дает основание некоторым авторам выделять такой институт финансовой системы, как «кредит (государственный и банковский)».

Отметим также, что кредитные отношения по своей экономической сути носят распределительный характер, что и позволяет их использовать для осуществления финансовой деятельности.

Таким образом, финансы и кредит – это экономические категории, образованные по различным критериям и находящиеся поэтому в разных классификационных плоскостях. Однако эти плоскости могут взаимно накладываться, проецируясь друг на друга, «высвечивая» зоны, характеризующиеся наличием у денежного отношения еще одного дополнительного свойства.

Отдельного разговора заслуживает такой институт, как «**банковский кредит**». Он традиционно включается и в состав финансовой системы (обычно как часть института, опосредующего кредит в целом), и, на что важно обратить внимание, рассматривается в качестве объекта финансового права.

Говоря о банковском кредите, следует учитывать, что оценка его экономической и правовой сущности не является однозначной и должна производиться с учетом общего экономического уклада в стране. Кроме того, следует различать банковский кредит как финансово-экономический институт, представляющий собой совокупность экономических отношений по поводу формирования и распределения ссудных фондов банков, и банковское кредитование, реализуемое посредством заключения договора банковской ссуды, который признается гражданско-правовым договором.

В условиях социализма банковское дело было полностью монополизировано государством и представляло собой разновидность финансовой деятельности государства, в осуществлении которой основная роль принадлежала единому Госбанку СССР, выступающему в качестве финансового органа государства. Ссудные фонды Госбанка представляли собой ссудный фонд са-

мого государства, поэтому банковский кредит бесспорно представлял собой институт его финансовой системы. Более того, полное «офинансирование» банковского кредита, включая предоставление самих банковских ссуд, послужило в свое время для нас основанием для признания договора банковской ссуды, кредитором в котором выступал Госбанк, финансовым договором<sup>24</sup>.

Однако ситуация коренным образом изменилась в ходе произошедших экономических реформ: банковское дело было по существу полностью приватизировано, банки стали частными, их денежные фонды – также частными. Все это означает, что банковское дело (за исключением деятельности Нацбанка Казахстана, о котором особый разговор) перестало быть разновидностью финансовой деятельности государства, стало разновидностью частно-предпринимательской деятельности, финансы банков вышли из разряда государственных финансов и перешли в систему частных финансов.

Однако, как это ни странно, в работах по финансовому праву банковский кредит по-прежнему рассматривается в полном объеме. В свете тезиса о том, что объектом финансового права могут выступать только государственные финансы, такое решение вопроса представляется ошибочным. В настоящее время банковский кредит (как экономический институт) может рассматриваться лишь как институт частных финансов, которые объектом финансового права выступать не должны. Что касается собственно банковского кредитования (т. е. предоставления банковских ссуд), то оно осуществляется посредством договора, гражданско-правовая природа которого ныне не вызывает никаких сомнений. Возникающие при этом отношения даже не являются финансовыми (хотя бы частными).

Элементом финансовой деятельности государства является деятельность Нацбанка.

Нацбанк обладает довольно сложной компетенцией. С одной стороны, он выступает стороной разнообразных денежных отношений, в том числе и финансовых, с другой, – уполномочен их регулировать. В результате он выступает одновременно и в качестве хозяйствующего субъекта, и в роли органа государственной власти. Попутно отметим, что ситуация, когда хозяйствующий субъект уполномочен определять своими правовыми актами свое собственное правовое положение как стороны денежного отношения, довольно нетипична для системы правопорядка. Правовые акты, принимаемые Нацбанком по своей отраслевой принадлежности, определяемой предметом правового регулирования, могут носить и финансово-правовой, и административно-правовой, и гражданско-правовой характер. Еще раз подчеркнем, что регулирование финансовой деятельности негосударственных субъектов, а также осуществление контроля и надзора за этой деятельностью не выступает элементом финансовой деятельности государства.

<sup>24</sup> См.: Худяков А. И. Финансовые правоотношения договорного типа // Известия Академии Наук Казахской ССР, серия общественных наук, 1984, №3.

К числу действий Нацбанка, которые можно отнести в элементам финансовой деятельности государства, относится следующее: регулирование денежной массы в обращении, выступление в качестве единственного эмитента денежных знаков, что напрямую связано с таким направлением финансовой деятельности государства, как формирование денежной системы в стране и обеспечение ее нормального функционирования; осуществление валютного регулирования и валютного контроля, что также относится к данному направлению финансовой деятельности государства; участие в обслуживании государственного долга Республики Казахстан; обслуживание единого казначейского счета Министерства финансов Республики Казахстан.

К числу спорных с точки зрения определения правовой природы относятся отношения, возникающие между Нацбанком и коммерческими банками при предоставлении им кредитов. Представляется, что данные отношения, выражая процесс использования государственных денежных фондов, носят (или, во всяком случае, должны носить) гражданско-правовой характер.

Весьма сложен вопрос о соотношении финансовых и страховых отношений.

Следует сказать, что большинство экономистов страхование включают в состав финансов. Этому способствует и то обстоятельство, что по их мнению сущность страхования заключается в формировании специальных фондов денежных средств, именуемых страховые резервы, за счет которых осуществляется защита имущественных интересов страхователя при наступлении страхового случая. Этой же позиции придерживаются и многие юристы, вводя страхование в качестве объекта финансового права<sup>25</sup>.

Применительно к условиям рыночной экономики такая оценка роли финансового права в страховании представляется завышенной. Во-первых, вызывает возражение включение в состав финансовой системы государства денежных фондов страховых организаций. Правда, это зависит от того, что понимать под финансами и финансовой системой. Однако, если исходить из того их понимания, что под государственными финансами понимаются экономические отношения по созданию и распределению государственных денежных фондов, а под финансовой системой – совокупность входящих в состав финансов звеньев, то денежным фондам страховых организаций (кроме государственных) вообще нет места в составе государственных финансов, и отношения, возникающие в процессе их собирания, распределения и использования, предметом финансового права не

<sup>25</sup> Дело доходит до парадоксальных явлений: совершенно правильно утверждая, что «страховое отношение представляет собой разновидность гражданско-правового обязательства», в учебнике по финансовому праву освещается договор страхования, естественно являющийся гражданско-правовым договором (см.: Мандрица В. М., Рукавишникова И. В., Дружинин Д. Н. Финансовое право / Под ред. проф. В. М. Мандрицы. Ростов н/Д. 1999. С. 339, 354 – 359).

являются. Иначе говоря, денежные фонды негосударственных страховых организаций, включая их страховые резервы, в качестве объекта финансовой деятельности государства не выступают. Во-вторых, если страхование и страховая деятельность не представляют собой финансовой деятельности государства, то не представляет собой этой деятельности и регулирование государством страхования путем лицензирования страховой деятельности, установления порядка размещения страховых резервов, определения размеров уставного капитала страховых организаций, осуществления государственного контроля и надзора за их деятельностью и т. п. С утратой страхования своего государственного характера, выходом в связи с этим страховых фондов из состава финансовой системы государства, осуществлением страхования главным образом на частногосударственной основе все организующее воздействие государства на сферу страховых отношений теряет свой финансово-правовой характер и превращается в обычную административную деятельность.

С финансовыми отношениями страховые отношения объединяет прежде всего то, что те и другие опосредуют движение денежных средств. Следует также учитывать, что роль и значение страхования может существенно различаться. При социалистической модели страхования деньги в виде страховых платежей поступали государственным страховым организациям (скажем, тому же Госстраху СССР), где, аккумулируясь в страховых фондах, приобретали государственную форму собственности. При такой организации страхового дела выделялась даже особая функция страхования – финансовая, где оно рассматривалось в качестве источника получения государственных доходов, для чего, в частности, государством активно использовались различные виды обязательного страхования. В результате большинство граждан, не искушенных в теоретических вопросах разграничения финансов и страхования, искренне полагали, что при, например, обязательном страховании строений, имеет место уплата особого «страхового налога». И между прочим они были не далеки от истины – такое «страхование» есть ничто иное, как замаскированное налогообложение.

При обязательном государственном страховании, существующем в настоящее время, источником выплаты страховых платежей выступает бюджет, являющийся государственным денежным фондом. Эти денежные средства аккумулируются в фондах страховых организаций, которые в некоторых случаях также являются государственными. Соответственно государственными с точки зрения права собственности выступают и денежные фонды этих организаций. С этой точки зрения они действительно входят в состав финансовой системы государства. Однако выплата страховых возмещений (страховых сумм) из такого рода страховых фондов означает процесс их использования, т. е. не охватывается понятием «финансовые отношения».

Вместе с тем между страховыми отношениями и отношениями, возникающими в процессе финансовой деятельности государства (государственными финансовыми отношениями), выступающими предметом финансового права, наблюдаются и существенные различия, а именно:

1) финансовые отношения всегда безэквивалентны (налогоплательщик, например, знает, что взамен отобранных у него в виде налога денег он никогда и ничего взамен не получит). Страховые отношения всегда, хотя и относительно, эквивалентны. Страхователь поэтому и идет на выплату страхового взноса, поскольку хочет быть уверенным, случись что-нибудь, он получит компенсацию, причем, как правило, в значительно большем размере, чем он отдал страховщику. Да и переложение риска со своей головы на голову страховщика (т.е. избавление от чувства страха) тоже чего-то стоит. Иначе говоря, страховые отношения представляют собой разновидность товарно-денежных отношений, где в качестве товарного элемента выступает товар особого рода – страховая защита, которую оказывает страховщик страхователю, выступающему в роли покупателя данного товара. С этих позиций страховые отношения, независимо от того, кем это страхование осуществляется (государственной или негосударственной страховой организацией), вообще не являются финансовыми отношениями;

2) государственные финансовые отношения являются продуктом финансовой деятельности государства (государственные финансы возникли вместе с государством и являются его атрибутом). Поэтому такие отношения всегда опосредуют движение денежных средств либо в государственный денежный фонд, выражая процесс его формирования, либо из этого фонда, выражая процесс его расходования. То есть материальные финансовые отношения всегда так или иначе связаны с государственной собственностью на денежные средства. Страховые отношения являются продуктом производственных отношений и вполне могут существовать помимо государства и даже безо всякого его участия (с чего, собственно, страхование как разновидность экономической деятельности и начиналось). Поэтому при осуществлении страхования негосударственными страховыми организациями, где страхуются граждане и негосударственные юридические лица, страховые отношения ни с государственными финансами, ни с государственными денежными фондами, ни с финансовой деятельностью государства ни в коей мере не связаны;

3) финансовые отношения всегда существуют только в правовой форме (трудно, например, представить себе налоги без какого-нибудь правового установления). Страховые отношения (что подтверждает история) могут существовать без всякого правового регулирования со стороны государства – закон вполне заменит договор;

4) страховые отношения, как отмечалось, являются особой разновидностью товарно-денежных отношений – навстречу плате за страхование движется товар в виде страховой защиты, выражая в конечном счете акты Т-Д или Д-Т. Финансовое отношения опосредует, как уже отмечалось, одностороннее движение стоимости в денежной форме, не сопряженное встречным движением стоимости в товарной форме;

5) объект страхового отношения выражен либо определенными материальными ценностями (при имущественном страховании), либо самой личностью застрахованного лица (при личном страховании). Финансовым же отношениям свойственно то, что их объектом выступают сами деньги;

6) целью страховой деятельности выступает страховая защита интересов страхователя (выгодоприобретателя), целью финансовой деятельности государства – добывание им денежных средств, необходимых для своего содержания и обеспечения реализации возложенных на него функций;

7) финансовые отношения всегда являются денежными, страховые отношения могут быть и натурально-вещественными.

Следовательно, отношения, существующие между страховщиком и страхователем даже в условиях государственной системы страхования, финансовыми в экономическом смысле не являются. В то же время на них накладывает отпечаток то обстоятельство, что через них при определенных обстоятельствах может реализовываться финансовая функция – мобилизация денежных средств в доход государства, что в общем-то искажает «экономическое лицо» этих отношений.

**Организационные финансовые отношения** возникают в связи с формированием денежной системы страны, финансовой системы государства (определение видов государственных денежных фондов и их назначение), системы управления в области государственных финансов (определение государственных органов, на которые возлагается осуществление финансовой деятельности государства, установление их компетенции и порядка функционирования), организацией финансового планирования, осуществлением государственного финансового контроля.

Эти отношения, не являясь экономическими, не опосредуют движения денежных средств как таковых. Однако они предназначены быть средством обеспечения нормального функционирования материальных финансовых отношений. Если объектом последних выступают деньги, то объектом организационных финансовых отношений выступает само функционирование государственных финансовых структур.

Подобно материальным финансовым отношениям, организационные отношения обусловлены существованием государства и всегда имеют правовую форму.



Итак, предметом финансового права являются отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства.

Если раскрыть содержание финансовой деятельности государства, то предмет финансового права можно определить следующим образом: это общественные отношения, возникающие в процессе формирования государством денежной системы страны и обеспечения ее нормального функционирования, а также в процессе формирования, распределения и организации использования государственных денежных фондов.

Отсюда финансовое право можно определить как совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе формирования государством денежной системы и обеспечения ее нормального функционирования, а также в процессе формирования, распределения и организации использования государственных денежных фондов.

Формой существования финансового права выступает финансовое законодательство.

Финансовое законодательство – это совокупность нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства.

Следует отметить, что общество постоянно борется, за поднятие уровня органов, полномочных принимать акты, относящиеся к актам финансового законодательства. Речь в первую очередь идет об актах бюджетного и налогового законодательства.

Так, в сфере налогообложения эта борьба в прошлом велась по вопросу, кто вправе устанавливать и вводить налоги: органы исполнительной или представительной власти. Особенно острый характер она приобрела в период ранних буржуазных революций, когда монархи лишались этого права и оно переходило в руки парламента. Отсюда даже возник афоризм: «Парламент – дитя налога», а борьба североамериканских колоний за независимость, налоги для которых устанавливал английский парламент, где жители колонии не имели своих депутатов, происходила под лозунгом: «Никаких налогов без представительства в парламенте». В историческом аспекте этот вопрос был решен в пользу парламента и право установления налогов превратилось в его исключительную прерогативу. В некоторых странах даже сформировалось специальное понятие (причем закрепленное на конституционном уровне) – «финансовый закон».

В настоящее время этот вопрос концентрируется вокруг того, чтобы вообще лишить органы исполнительной власти каких-либо полномочий в деле нормативно-правового регулирования налоговых отношений. То есть принципиальная концепция, которая лежит в основе формирования налогового законодательства, заключается в том, чтобы это законодательство было представлено исключительно актами представительных органов власти. При

этом данные акты должны быть актами прямого действия, что исключало бы необходимость принятия исполнительными органами подзаконных актов, посредством которых под видом конкретизации и развития законов фактически осуществлялось бы регулирование налоговых отношений и корректировка установившихся налогов законов. Естественно, что органы исполнительной власти, не желая расстаться со своей властью и влиянием, всячески этому препятствуют и лоббируют принятие таких законов, которые закрепляли бы значимость ведомственных нормативных правовых актов<sup>26</sup>.

Тем не менее нормы финансового права содержатся в самых разнообразных правовых актах.

Эти акты принято считать источниками финансового права.

**Источниками финансового права являются нормативные правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти, в которых содержатся финансово-правовые нормы.**

Главным источником финансового права является Конституция Республики Казахстан, которая устанавливает основы финансовой деятельности государства, компетенции высших органов государственной власти в области финансов, предусматривает обязанность граждан по уплате законно установленных налогов.

Как результат борьбы общества за демократизацию правового регулирования финансовых отношений, важное место в системе источников финансового права занимают законы – акты высшего представительного органа государства.

Однако в правовом регулировании финансовых отношений продолжают играть существенную роль и подзаконные акты, в первую очередь постановления Правительства Республики Казахстан.

Наконец, не изжита еще до конца практика правового регулирования посредством ведомственных правовых актов – актов Министерства финансов, Министерства государственных доходов, а по некоторым вопросам и Нацбанка Республики Казахстан.

Наличие среди источников финансового права большого количества актов исполнительной ветви власти свидетельствует о том, что принцип разделения властей еще не стал основополагающим в организации государственной власти и исполнительные органы (причем даже на уровне ми-

---

<sup>26</sup> Дело доходит до парадоксальных ситуаций: в настоящее время так называемое «банковское законодательство», которое в реальности состоит из правовых актов Нацбанка, по существу выведено из-под эгиды Гражданского кодекса и даже поставлено выше его. Положения, когда ведомственный акт органа исполнительной власти был поставлен выше Гражданского кодекса, в истории правовых систем еще не было.

нистерств и ведомств) в реальности продолжают осуществлять законодательную функцию в сфере финансовой деятельности государства.

Финансовое право – это инструмент, с помощью которого государство организует свою собственную финансовую деятельность.

Важная роль финансового права в жизни страны и общества предопределена важностью самих государственных финансов – они выступают материальной основой существования самого государства, источником финансирования его деятельности и способом проведения государством своей экономической политики. Поскольку государство является жизненно необходимой структурой общества, столь же необходимым является и его денежное обеспечение, без которого оно существовать не в состоянии.

Через финансовое законодательство – эту материальную оболочку финансового права – государство формирует денежную систему страны, без чего в настоящее время не в состоянии нормально функционировать ни экономика, ни общество в целом.

Финансово-правовые рычаги являются мощным средством воздействия на экономику.

Словом, значение финансового права определяется значением самих государственных финансов и соответственно финансовой деятельности государства, по отношению к которой финансовое право выступает и формой, и методом реализации.

### Контрольные вопросы

1. Финансы как объект финансовой деятельности государства.
2. Отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности, как предмет финансового права.
3. Материальные финансовые отношения и их признаки.
4. Соотношение материальных финансовых отношений с товарно-денежными отношениями.
5. Соотношение материальных финансовых отношений с кредитными отношениями.
6. Соотношение материальных финансовых отношений со страховыми отношениями.
7. Организационные финансовые отношения и их признаки.
8. Соотношение понятий «сфера финансовой деятельности государства» и «сфера финансового права».
9. Понятие финансового права.
10. Значение финансового права.

## 2. МЕСТО ФИНАНСОВОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ ПРАВА

Для определения места финансового права в системе права существенными являются три вопроса: 1) чем является финансовое право (самостоятельной отраслью права или правовым институтом); 2) время и способ возникновения финансового права; 3) соотношение финансового права со смежными отраслями права.

По поводу вопроса о том, чем является финансовое право, в литературе высказывались (правда, в различные исторические периоды) самые разнообразные мнения. Их можно свести в три группы мнений.

**Первая группа мнений:** финансовое право не является самостоятельной отраслью права либо является неким совершенно особым правовым образованием.

Здесь высказаны следующие суждения:

а) финансовое право является частью административного права<sup>27</sup>.

Сразу же отметим, что подобная точка зрения в настоящее время почти никем не разделяется. Во всяком случае большинство ученых административистов сейчас уже не претендуют на финансовое право как на часть «своего» права. Хотя и надо признать, что определенные сложности в разграничении административного и финансового права все-таки существуют. В частности, это касается разграничения в той сфере, которая именуется «управление в области финансов» и охватывает собой систему органов государственной власти, выступающих, с одной стороны, исполнительными органами государства (что традиционно рассматривается как сфера административного права), а с другой, являющихся специализированными органами государства, призванными осуществлять его финансовую деятельность (что уже относится к сфере финансового права). В качестве примера можно привести Министерство финансов;

б) финансовое право является комплексной отраслью права, состоящей из норм государственного, административного и государственного права<sup>28</sup>.

Будучи высказанным сравнительно давно, данное суждение с течением времени перестало иметь своих сторонников, хотя бы уже в силу того, что, по мнению многих ученых, комплексных отраслей права вообще не существует (могут быть комплексные институты, объединяющие нормы различных отраслей права). Однако возможность существования комплексных отраслей права вновь зазвучала уже и в наши дни.

В связи с этим с этим коснемся некоторых общетеоретических вопросов, касающихся системы права. Признавая возможность существования комп-

<sup>27</sup> См., напр.: Общая теория советского государства и права. М., 1966. С. 328.

<sup>28</sup> См.: Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования. М., 1947. С. 193.

лексных правовых образований, мы полагаем, что понятие «отрасль права» связано со персонифицированным видов общественных отношений. В силу этого отрасли права, во-первых, не должны нахлестываться и перекрывать друг друга; во-вторых, каждая норм права может иметь принадлежность лишь к одной отрасли права; в-третьих, любое общественное отношение выступает предметом лишь одной, совершенно определенной отрасли; в-четвертых, отрасли права отличаются друг от друга столь же объективно, сколь объективно отличаются друг от друга регулируемые этими отраслями виды общественных отношений; в-пятых, различия между отраслями права коренятся в различиях между общественными отношениями, регулируемых правом; в-шестых, система права детерминирована системой общественных отношений – существование отрасли права предопределено наличием определенного вида общественных отношений. Точнее, существование определенного вида общественных отношений, являющихся предметом правового регулирования, предопределяет наличие соответствующей этому виду общественных отношений отрасли права.

Теоретические построения, приводящие к несовпадению системы права с системой общественных отношений, объясняются главным образом ограниченностью и несовершенством наших знаний. При современном состоянии науки система общественных отношений (в том числе экономических, производственных) наукой до конца не познана. Не познаны и объективные закономерности взаимодействия этой системы с системой права. Не познана, наконец, и сама система права. Поэтому сопоставление двух недостаточно познанных величин (системы общественных отношений, с одной стороны, и системы права, с другой), никогда не дает картины их адекватности. Кроме того, хотим мы этого или не хотим, система права познается нами через призму системы законодательства, которая, будучи субъективизированным построением, еще больше искажает объективную картину соотношения права и общественных отношений. В то же время надо отметить, что законодатель, движимый потребностями практики, постоянно совершенствует законодательство, добиваясь, с одной стороны, уменьшения разрыва между правом и изменившимися общественными отношениями (т. е. приводит правовую надстройку в соответствие с экономическим базисом или, напротив, пытается изменить с помощью этой надстройки данный базис), с другой – постоянно познавая систему общественных отношений (где главным учителем выступает практика), выстраивает систему законодательства применительно к ним. В итоге система законодательства приближается к своему идеалу – к системе права, отчего все четче обозначается соответствие последней системе общественных отношений.

Применительно к финансовому праву это означает, что оно существует в качестве самостоятельной (а не комплексной) отрасли права. Суще-

ствование финансового права в этом качестве predetermined наличием как объективной реальности особого, специфического вида общественных отношений – экономических финансовых отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства.

К этому надо добавить, что из факта признания финансового права комплексной отраслью вытекает возможность такой ситуации, когда то или иное правоотношение одновременно является и финансово-правовым (как результат действия собственно финансового права, выступающего в качестве комплексной отрасли права) и, например, гражданско-правовым (как результат действия гражданского права, выступающей в качестве основной отрасли права). Но это бы означало, что финансово-экономические и товарно-денежные отношения – это одно и то же, т. е. отрицалось бы качественное различие между данными видами общественных отношений;

в) финансовое право является специальной отраслью права.

При такой постановке вопроса отрасли права делятся на три основных звена: 1) профилирующие, базовые отрасли; 2) специальные отрасли; 3) комплексные отрасли<sup>29</sup>.

Про комплексные отрасли права было уже сказано выше. В части же деления права на профилирующие и специальные, то оно явно носит субъективный характер, не имеет четко выраженных объективных критериев и по существу полностью зависит от усмотрения и личных вкусов автора. На таких основах выстроить научно обоснованную систему права невозможно<sup>30</sup>;

г) финансовое право является «относительно самостоятельной отраслью права»<sup>31</sup>.

Это представляется малоубедительным, поскольку введенный здесь критерий насколько неопределенен (как понимать – «относительно»?!), что не может быть использован в качестве надежного разграничителя смежных отраслей права. Кроме того, теории права вообще не известны такие категории, как «относительно» и «не относительно» самостоятельные отрасли права.

**Вторая группа взглядов** объединяет точки зрения, которые можно выразить следующим образом: в настоящее время финансовое право является самостоятельной отраслью, но в прошлом было частью других отраслей.

<sup>29</sup> Это мнение высказано известным теоретиком С. С. Алексеевым (см. его: *Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования*. М., 1999. С. 46).

<sup>30</sup> Заметим, что ранее тот же самый С. С. Алексеев рассматривал финансовое право в качестве основной отрасли права (см. его: *Общая теория права*. М., 1981. С. 247 – 248). Уже это свидетельствует о ненадежности критериев, лежащих в основе деления отраслей права на «профилирующие, основные, главные» и некие «специальные».

<sup>31</sup> См.: Петров Г. И. *Советское административное право. Часть общая*. Л., 1970. С. 28 – 29.

Здесь мы уже подходим к вопросу о времени и способах возникновения финансового права.

Применительно к этой группе взглядов наблюдаются три мнения:

а) финансовое право является отделившимся от административного права<sup>32</sup>.

Это суждение не может считаться правильным, т. к. административное право регулирует деятельность исполнительной ветви государственной власти, финансовая же деятельность осуществляется и представительными органами. Поэтому административное право полностью никогда не могло охватывать финансовое право;

б) финансовое право является обособившейся частью государственного и административного права, от которых оно «отпочковалось».

Это положение было высказано Р. О. Халфиной в 1952 году<sup>33</sup>. В советской юридической литературе данное мнение долгое время было господствующим.

Любопытно отметить, что к аналогичному выводу пришел и французский автор Поль М. Годме, имея в виду, разумеется, свою страну<sup>34</sup>. И это лишний раз подтверждает, что в основных своих чертах проблемы развития национальных правовых систем имеют единую для большинства стран закономерность;

в) модификацией вышеназванной точки зрения является суждение, что финансовое право «обязано своим рождением» не только государственному и административному праву, но и гражданскому<sup>35</sup>.

Представители **третьей группы взглядов** исходят из того, что финансовое право существует в качестве самостоятельной отрасли с момента возникновения права.

Наиболее активно защищал эту точку зрения В. В. Бесчеревных. Полемизуя с Р. О. Халфиной, он задает два вопроса: 1) когда именно произошло «выделение» финансового права?; 2) в чем оно выразилось? Поскольку ответить на эти вопросы невозможно, он приходит к выводу, что никакого выделения («отпочкования») финансового права в действительности не было, и что как самостоятельная отрасль оно формировалось наряду и одновременно с государственным и административным правом. Причиной же того, что о финансовом праве стали говорить как о самостоятельной отрасли уже после того, как за таковые были признаны и государственное, и административное право, является отставание науки финансового права от развития самой отрасли<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> См., напр.: Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 122.

<sup>33</sup> Халфина Р. О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 194 – 195.

<sup>34</sup> Годме П. М. Указ. раб. С. 39.

<sup>35</sup> См.: Советское административное право. М., 1978. С. 39.

<sup>36</sup> См.: Бесчеревных В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976. С. 24 – 32.

С этим можно согласиться, но главное заключается в следующем. Финансы – атрибут государства. С возникновением государства возникают и его финансы. Существование финансово-экономических отношений объективно возможно лишь в форме финансово-правовых отношений. Иначе говоря, наличие финансов предопределяет наличие финансового права: государство не может существовать без финансов, а финансы – без финансового права. Следовательно, государство, его финансы и финансовое право, являясь атрибутами по отношению друг к другу, возникают практически одновременно.

Это хорошо видно на примере вновь возникающих государств. Так, уже в первом акте суверенного Казахстана – Конституционном Законе от 16 декабря 1991 года – предусматривалось, что «Республика Казахстан имеет Государственный национальный банк, вправе создать свою финансово-кредитную, денежную системы, организует республиканские налоговые и таможенные системы. Республика Казахстан формирует свой золотой запас, алмазный и валютный фонды» (статья 12). И данная статья явилась первым актом финансового законодательства независимого Казахстана в котором, как в зародыше, заложены все основные институты финансового права: финансовое устройство, денежная система, виды финансово-экономических институтов, бюджетное право, налоговое право, банковское право и др. На следующий день, т. е. 17 декабря 1991 года, был принят Закон «О бюджетной системе Республики Казахстан», а 24 – 25 декабря – целый блок налоговых законов в количестве 15-ти. Общий объем финансового законодательства сейчас является крупнейшим отраслевым блоком в общем массиве законодательства Республики Казахстан.

Еще раз отметим, что существование отрасли права предопределено наличием какого-либо вида общественных отношений, выступающих в качестве предмета правового регулирования. В этом смысле у финансового права нет оснований родиться позже отраслей, появившихся с самого начала (тем более путем «отпочкования» от них), поскольку отношения, являющиеся предметом финансового права (финансово-экономические отношения, формирующие государственные финансы), возникают вместе с государством и оно подвергает их своему правовому регулированию может быть даже раньше (с учетом своей собственной потребности в деньгах), чем многие другие общественные отношения. Так, подати прописываются государством раньше, чем отношения купли-продажи, где до принятия каких-либо гражданско-правовых актов основными регуляторами выступают договор и обычай. Поэтому в историческом плане динамика возникновения отраслей права выглядит следующим образом: сперва государство обустроивает свои собственные дела, вследствие чего появляются такие отрасли права, как государственное, административное, финансовое право, та часть уголовного права, которая связана с преступле-



ниями против государственных интересов (т. е. блок публичного права), а затем государство уже принимается за регулирование дел общества.

Таким образом, якобы более позднее по сравнению с другими отраслями права появление финансового права объясняется тем, что дата выявления наукой факта существования этой отрасли права отождествляется с моментом его возникновения, а процесс познания системы права – с её развитием. Между тем финансовое право не есть порождение юридической науки. Это объективное явление, выступающее продуктом финансовой деятельности государства. И возникновение данной отрасли права связано с самим рождением государства. Финансовое право является таким же атрибутом государства, как и сами государственные финансы.

Что касается соотношения финансового права с другими отраслями права, то здесь наибольшую практическую значимость приобретает вопрос соотношении с конституционным, административным и гражданским правом.

**Конституционное право** традиционно рассматривается в качестве базисного для всех отраслей права. Исключением не будет и его соотношение с финансовым правом.

Конституционные нормы, определяя компетенцию органов представительной и исполнительной власти, устанавливают основы финансовой деятельности государства. Одновременно, хотя порой и косвенно, содержат указания о составе финансовой системы государства. Так, в соответствии со статьей 54 Конституции Республики Казахстан Парламент на отдельном заседании Палат обсуждает республиканский бюджет и отчеты о его исполнении, изменения и дополнения в бюджет, отменяет и устанавливает государственные налоги и сборы. Утверждение бюджета и отчетов Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением бюджета о его исполнении. внесение дополнений и изменений в бюджет производится на совместном заседании Палат (статья 53 Конституции). В дополнение к этому статья 61 Конституции предусматривает, что Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся, в частности, налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей (пункт 3). Однако при этом предусмотрено, что проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов (например, путем отмены налогов) или увеличение государственных расходов (например, путем увеличения расходной части бюджета), могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики Казахстан.

Правительство Республики Казахстан разрабатывает и представляет Парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении, обеспечивает исполнение бюджета (подпункт 2 статьи 66 Конституции).

Конституция устанавливает также правовые основы местных государственных финансов. Статья 86 Конституции предусматривает, что утверждение местного бюджета и отчетов об их исполнении относится к ведению маслихатов. Разработка местного бюджета и обеспечение их исполнения относится к ведению местных исполнительных органов (пункт 2 статьи 87 Конституции).

Проекты решений маслихатов, предусматривающие сокращение местных бюджетных доходов или увеличение местных бюджетных расходов, могут быть внесены на рассмотрение лишь при наличии положительного заключения акима (пункт 2 статьи 88 Конституции).

Основополагающее значение имеет статья 35 Конституции, согласно которой уплата законно установленных налогов, сборов и иных обязательных платежей является долгом и обязанностью каждого.

Эти конституционные положения находят свою конкретизацию и дальнейшее развитие через нормы финансового права.

Разграничение финансового и **административного права** в основном производится по предмету правового регулирования. Предметом административного права выступают отношения, возникающие в процессе деятельности органов исполнительной власти, предметом финансового – общественные отношения, которое по своей экономической природе являются финансовыми.

Сложности в разграничении этих отраслей права возникают тогда, когда финансовая деятельность приобретает характер деятельности органов исполнительной власти. Например, деятельность Министерства финансов либо деятельность министерств или ведомств, связанная с организацией ведомственных финансов. Положение еще более усугубляется когда финансовое отношение является организационным (например, отношение между Министерством и его территориальным подразделением). Попутно отметим, что и административное, и финансовое право в основном пользуются сходным (если не сказать одинаковым) методом правового регулирования – императивным методом.

Критерием в данной ситуации выступает цель деятельности. Если деятельность органа исполнительной власти направлена на реализацию функции государства по формированию, распределению и организации использования государственных денежных фондов, что является проявлением финансовой деятельности государства, то мы имеем дело со сферой финансового права. Предметом административного права выступают иные отношения, связанные с осуществлением исполнительной власти. Поэтому такие вопросы деятельности относящихся к исполнительной ветви власти финансовых органов государства, как формирование их структур, установление организационных форм деятельности, установление порядка назначения и увольнения должностных лиц, распределение между ними обязанностей и т. п. – это сфера административного права.

Разграничение между финансовым и гражданским правом юридическая наука традиционно производит по методу правового регулирования. При этом считается, что финансовое право использует метод властных предписаний (императивный метод), а гражданское право – метод юридического равенства сторон гражданского правоотношения (диспозитивный метод). Это правило настолько полагалось неукоснительным, что те финансовые отношения, которые носили договорный характер, следовало считать находящимися в сфере гражданского права.

Здесь, правда, необходимо отметить, что некоторые регулируемые диспозитивным методом отношения (например, отношения, связанные с использованием государственных денежных фондов), лишь ошибочно квалифицируются в качестве финансовых. На самом деле это обычные товарно-денежные отношения и регулирование их по линии гражданского права вполне естественно. Однако, действительно ряд отношения, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и носящие характер материальных финансовых отношений, регулируются договорным (диспозитивным) методом. Но этот договор, как уже отмечалось выше, является не гражданско-правовым, а финансовым. Это означает, что финансовое право пользуется не только императивным, но и диспозитивным методом. Поэтому разграничение данных отраслей права исключительно по методу правового регулирования является не только ненадежным, но в ряде случаев и просто ошибочным. При этом следует иметь в виду, что финансово-правовой договор, в отличие от гражданско-правового, сохраняет свойственное любому финансовому правоотношению юридическое неравенство сторон.

В итоге следует считать, что основным критерием разграничения финансового и гражданского права выступает все-таки предмет правового регулирования. Предметом гражданского права выступают товарно-денежные отношения, предметом финансового права – другая разновидность экономических отношений – финансовые отношения.

Метод правового регулирования также вносит свой дополнительный признак в разграничение гражданско-правовых и финансово-правовых отношений: первые являются отношениями юридического равенства, вторые – юридического неравенства.

Еще одним критерием разграничения этих видов правоотношений выступает то, что обязательным субъектом отношений, регулируемых финансовым правом, является государство, представленное в целом или в лице своего органа, осуществляющего финансовую функцию государства. Так, отношение государственного займа, являющееся по своему экономическому содержанию финансовым отношением, а по методу правового регулирования – договорным, выступает предметом финансового права (договор займа в данном случае является финансово-правовым). Отношение частного займа, будучи

денежным, не является финансово-экономическим и поэтому выступает предметом гражданского права.

В итоге действует следующее правило: финансовое право регулирует финансовые отношения с участием государства (государственные финансовые отношения), основанные на юридическом неравенстве сторон; гражданское право – товарно-денежные (или даже чисто денежные), основанные на юридическом равенстве сторон.

### **Контрольные вопросы**

1. Финансовое право как правовое образование.
2. Вопрос о степени самостоятельности финансового права (обзор взглядов).
3. Время возникновения финансового права по сравнению с другими отраслями права.
4. Предпосылки возникновения и существования финансового права в качестве самостоятельной отрасли права.
5. Соотношение финансового и конституционного права.
6. Содержание норм конституционного права, посвященных государственным финансам и финансовой деятельности государства.
7. Соотношение финансового и административного права и критерии их разграничения.
8. Соотношение финансового и гражданского права и критерии их разграничения.
9. Предмет правового регулирования как критерий отграничения финансового права от смежных отраслей права.

### 3. МЕТОДЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ФИНАНСОВЫМ ПРАВОМ

Под методом правового регулирования понимаются способы воздействия государства на поведение участников финансового отношения посредством определения их прав и обязанностей.

Финансовое право использует два метода правового регулирования: императивный и диспозитивный.

Основным методом выступает **императивный метод**, который в юридической литературе иногда называют односторонне-властным, методом властных предписаний, директивным, а ранее именовали административным. Свое название этот метод ведет от латинского *imperativus* – «повелительный», что довольно точно отображает его суть. Применяя данный метод, государство требует безусловного подчинения и безоговорочного исполнения своих предписаний, выраженных в нормах финансового законодательства. Характеризуясь жесткостью и тщательностью регулирования поведения субъектов финансовых отношений, императивный метод реализуется посредством издания правовых норм, где детально описываются их права и обязанности. Субъектам остается лишь выполнять эти предписания, их внутренняя воля подавляется принудительной силой государства. Простор выбора собственного варианта поведения либо полностью исключается, либо весьма ограничен. Невыполнение требований правовых норм, отступление от предписанного поведения влечет применение государственного принуждения и наказание виновного.

Таким образом, императивный метод, применяемый финансовым правом, представляет собой довольно острое в социальном смысле средство, основанное на принуждении и насилии.

Преимущественное применение финансовым правом императивного метода объясняется спецификой финансовой деятельности государства. В процессе формирования своих денежных фондов оно чаще всего вынуждено добывать денежные средства, отбирая их у кого-либо, т. е. путем принудительного и безвозвратного изъятия их у владельцев. Поскольку деньги изымаются у владельца помимо его воли и желания, причем на условиях безвозвратности и без зримой компенсации, то какой-либо иной метод правового регулирования здесь просто-напросто не сработает. Деньги у плательщиков можно отобрать только силой, т. е. с помощью императивного метода.

Проиллюстрируем применение императивного метода на примере налоговых отношений, где этот метод проявляет себя в наиболее чистом виде.

С экономической точки зрения налог представляет собой одностороннее движение денег от плательщика к государству, не сопровождаемое (ни сейчас, ни когда-нибудь позже) встречным движением товара (даже в виде какой-либо государственной услуги). Этим налоговые отношения отличаются от отношений купли-продажи. Деньги государство забирает безвозвратно. Этим налог отличается от займа. Деньги забираются принудительно, что отличает налог от дарения.

Налоги устанавливаются государством в односторонне-властном порядке посредством издания соответствующим органом нормативного акта. В Казахстане право установления налогов предоставлено Парламенту и делается им путем принятия закона. Этот акт обычно дополняется подзаконными актами органа, призванного государством осуществлять сбор налогов (в Казахстане – Министерство государственных доходов). Эти акты конкретизируют и разъясняют положения закона. Данная совокупность правовых актов (законы и подзаконные акты) самым категорическим и подробным образом определяют плательщика, описывают объект налогообложения, ставки платежа, порядок и сроки уплаты налога и другие обязанности налогоплательщика.

Установление налога порождает обязанность его уплаты. Взимание налога производится вне желания и согласия налогоплательщика. В случае уклонения от уплаты налога (неполной или несвоевременной его уплаты) государство включает механизм жесткого принуждения: налоговая служба производит взимание суммы налога в принудительном порядке либо через суд, либо в путем односторонних действий налогового органа. При этом налогоплательщик может быть привлечен к административной, финансово-правовой, а в особых случаях и к уголовной ответственности. Исполнение налогового законодательства контролирует специальная налоговая служба государства (в Казахстане – Министерство государственных доходов).

Императивный метод регулирования финансовых правоотношений характеризуется следующими признаками:

- 1) государство определяет поведение субъектов финансового отношения (через установление их прав и обязанностей) путем односторонне-властных предписаний, содержащихся в правовых актах, носящих, как правило, нормативный характер;
- 2) это предписание детально регламентирует поведение сторон;
- 3) взаимные права и обязанности сторон порождены государством (а не, скажем, взаимным соглашением) и вытекают из того нормативного акта, который регулирует данное отношение;
- 4) стороны не вправе отступать от исполнения предписаний государства, которые носят для них обязательный характер;

5) исполнение предписаний государства обеспечивается механизмом принуждения, реализуемым уполномоченным органом государства либо через суд, либо в одностороннем порядке;

6) возможность выбора поведения сторон, в том числе на основе их взаимного соглашения, либо вообще отсутствует, либо касается несущественных моментов;

7) неисполнение предписания влечет за собой юридическую ответственность нарушителя (финансово-правовую, административную или даже уголовную);

8) субъект, представляющий в финансовом правоотношении государство, наделен более широкими правами, чем другой, и, как правило, обладает такими властными полномочиями, которые дают ему возможность принудительной реализации предписаний государства.

Императивный метод является наиболее типичным для финансового права. Не случайно в учебниках по общей теории государства и права, характеризуя данный метод правового регулирования, финансовое право приводится в качестве примера применения данного метода.

В то же время государство в процессе своей финансовой деятельности проявляет определенную гибкость и добывает себе деньги не только силой, но и с помощью воздействия на интересы плательщика, в результате чего тот отдает деньги государству добровольно. Этим объясняется существование таких методов финансовой деятельности государства, как добровольно-безвозвратное и добровольно-возвратное привлечение денежных средств. Типичный пример – государственные займы. В равной мере и распределение государственных денежных фондов может производиться не только путем одностороннего акта, но и на основе соглашения государства (уполномоченного им субъекта) и получателя государственных денежных средств. Пример тому – бюджетный ссуды.

В этих случаях государство строит взаимоотношения со своим (плательщиком денежных средств в государственные денежные фонды или получателем средств из этих фондов) применяя соглашение сторон, т. е. с использованием диспозитивного метода правового регулирования.

**Диспозитивный метод** (иначе называемый договорным, автономным, методом согласования) – по сравнению с императивным методом более мягок в воздействии на поведение субъектов финансового отношения. правовой акт государства, регулирующий данное отношение, не содержит полного комплекса предписаний, некоторые права и обязанности сторон определяются на основе их соглашения. В итоге возникает договорная форма финансового отношения. То есть одностороннее веление государства, выраженное им в своем правовом акте, дополняется двухсторонним

актом субъектов финансового отношения (даже если одним из них является само государство).

Выбор метода правового регулирования финансовых отношений предопределяется методом финансовой деятельности государства.

Существует даже определенная закономерность: для финансовых отношений, опосредующих одностороннее движение денег, характерен принудительно-безвозвратный метод финансовой деятельности, реализуемый посредством императивного метода правового регулирования. Финансовым отношениям, опосредующим двухстороннее движение денег (т. е. кредитным финансовым отношениям), свойственен добровольно-возвратный метод финансовой деятельности, реализуемый через диспозитивный метод правового регулирования. Таким образом, способ движения денег в рамках финансового отношения определяется методом финансовой деятельности государства, метод финансовой деятельности реализуется через определенный метод правового регулирования финансового отношения, используемый финансовым правом.

Проиллюстрируем применение диспозитивного метода правового регулирования на примере отношений государственного займа.

С экономической точки зрения эти отношения являются кредитными отношениями, т. е. движение денежных средств осуществляется на возвратной основе: в своей первой фазе деньги идут от плательщика к государству (взятие денег в долг); во второй – от государства к плательщику (погашение долга). Поскольку взятие денег в долг выражает собой процесс формирования государственного денежного фонда (обычно бюджета), а погашение долга – процесс распределения этого фонда, данное денежное отношение является финансовым. Таким образом данное отношение можно квалифицировать в качестве финансово-кредитного отношения. Сторонами договора государственного займа выступает государство в целом (либо его административно-территориально образование при местных государственных займах), выступающее в роли заемщика, и физические и юридические лица, выступающие в качестве заломодателя.

Характерными моментами государственного займа, что отличает его от гражданско-правового договора займа, выступает следующее: 1) условия займа определяет государство заемщик в форме соответствующего правового акта; условия гражданско-правового займа определяются исключительно соглашением сторон; 2) государство в отношениях государственного займа выступает одновременно в двух качествах: и стороны договора займа (заемщика), и политического субъекта, регулирующего заемные отношения посредством принятия правового акта. В конечном счете государство своим нормативным актом определяет свои же собствен-



ные права и обязанности в качестве субъекта заемного отношения. При регулировании гражданско-правовых отношений займа, государство не является субъектом заемного отношения и регулирует права и обязанности субъектов данного отношения, находясь вне его; 3) государство обладает возможностью конверсии займа (сейчас для этого используется маловразумительный термин «реструктуризация долга»), что означает возможность одностороннего изменения условия ранее выпущенного в обращение займа, вплоть до одностороннего отказа от его погашения (ныне определяемого доселе неизвестным словом «дефолт»); односторонний отказ от исполнения гражданско-правового договора займа или одностороннее изменение его условий не допускается; 4) при отказе государства от погашения займа (выплаты своего долга) его кредиторы (юридическое и физические лица) не имеют возможности привлечения государства к ответственности путем обращения в суд в обычном исковом порядке. Ярким свидетельством тому знаменитый «дефолт», имевший место в России в августе 1998 года. При гражданско-правовом договоре займа в случае отказа должника от исполнения своего обязательства кредиторы (заимодатели) вправе взыскать сумму задолженности по суду.

В то же время, что совершенно очевидно, отношения государственного займа не регулируются государством исключительно императивным методом правового регулирования и решение целого ряда вопросов зависит от усмотрения самого заимодавца. Обычно это касается двух достаточно принципиальных моментов: 1) вступления в заемное отношение. Заемщик сам решает (разумеется, если заем не является обязательным), приобрести ему облигации (бонды, купоны, кредитные обязательства и т. п.) государственного займа или нет. То есть возникновение конкретного отношения между заимодателем и государством зависит от волеизъявления этого заимодателя; 2) суммы кредита, предоставляемого государству. То есть на какую сумму приобрести облигации государственного займа, решает сам заимодатель на основе собственного усмотрения. Правда, государство, выпуская заем в обращение и определяя его условия, может установить минимальные и максимальные размеры займа в отношении каждого конкретного заимодателя.

Внешне конструкция выглядит так: государство в одностороннем порядке определяет условия займа, заимодатель в столь же одностороннем порядке решает те вопросы займа, которые оставлены государством на усмотрение заимодателей. Однако с юридической точки зрения мы имеем дело хотя и не совсем типичной (в сравнении с гражданским правом), но в целом – с договорной конструкцией (в форме договора присоединения), с присущими ей офертой и акцептом. Наличие довольно обширной зоны свободного волеизъявления заимодателя свидетельствует о том, что мы имеем дело с

диспозитивным методом правового регулирования, имеющим форму финансово-правового договора.

Этот же метод применяется и при бюджетном кредитовании, при предоставлении кредитов Нацбанком Правительству, и даже в «святой святой» императивного метода – в налоговом деле в виде так называемого «инвестиционного налогового кредита». Во всех этих случаях возникает конструкция особого договора – финансово-правового.

В целом же диспозитивный метод правового регулирования финансовых отношений характеризуется следующими признаками:

1) права и обязанности сторон формируются по линии двух правовых источников: а) нормативного акта, регулирующего данное отношение; б) договора, заключенного между сторонами;

2) односторонне-властные предписания государства не носят всеобъемлющего характера, оставляя субъектам данного отношения право на собственное волеизъявление;

3) правовой акт, регулирующий данное отношение, порождает для субъекта, представляющего в нем государство, не только права, но и обязанности перед другой стороной, а также выступает предпосылкой возникновения финансового обязательства государства (в целом или в лице своего органа) перед этой стороной;

4) регулирующее воздействие государства на поведение своего контрагента выражается не только в форме односторонне-властного принуждения, но и в форме побуждения с использованием для этого экономических стимулов и материальной заинтересованности;

5) права и обязанности сторон финансового правоотношения более уравновешены, т. е. не выражены категорической формулой «власти и подчинения», свойственной императивному методу, и управомоченный субъект (государство или представляющий его интересы орган) также выступает носителем определенных юридических обязанностей, в том числе вытекающих из договора, опосредующего данное отношение;

6) юридической формой финансового отношения, при регулировании его посредством диспозитивного метода, выступает финансово-правовой договор, сторонами которого являются государство (в целом или в лице управомоченного органа) и контрагент государства по финансовому отношению;

7) финансово-правовой договор порождает права и обязанности сторон (т. е. является актом, регулирующим поведение сторон данного финансового отношения), наделяя при этом большими правами вторую сторону этого отношения – государство или представляющий его орган;

8) финансово-правовой договор может быть заключен только в случае, когда это позволяет тот правовой акт, который регулирует данное финан-

совое отношение, и только по тем вопросам, которые этим правовым актом отосланы на разрешение сторон договора.

То, что государство в процессе финансовой деятельности использует диспозитивный метод правового регулирования, вследствие чего возникают финансовые отношения договорного типа, – факт очевидный. Между тем согласно традиционным воззрениям финансовое право использует исключительно императивный метод. В силу этого принято считать, что финансовые отношения договорного типа относят к предмету не финансового, а гражданского права. То есть применяется правило: односторонне-властные финансовые отношения – это сфера финансового права, договорные – сфера гражданского.

Это мнение представляется ошибочным. Государство создает финансовое право для регулирования тех общественных отношений, которые возникают в процессе его финансовой деятельности (государственных финансовых отношений). И неслучайно, что финансовое право относится к области публичного права. Переводить эти отношения в сферу ведения гражданского права, относящегося, заметим, к области частного права, лишь в силу того, что согласно неким теоретическим воззрениям каждой отрасли права якобы «предписан» какой-то определенный метод правового регулирования, было бы неправильным. Во-первых, уже в самой постановке вопроса, когда **государственные финансы** будут регулироваться **частным правом**, заложено противоречие между экономическим базисом и правовой надстройкой. Во-вторых, допущено преувеличение значения метода правового регулирования в качестве критерия разграничения отраслей права в ущерб предмету правового регулирования. А именно предмет правового регулирования является определяющим критерием в разграничении отраслей права. В-третьих, мнение, согласно которому финансовому праву запрещено пользоваться диспозитивным методом правового регулирования, не имеет под собой никаких оснований.

Предметом финансового права выступают отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства (государственные финансовые отношения). Государство осуществляет эту деятельность различными методами, а для регулирования возникающих при этом отношений использует различные методы правового регулирования (как императивный, так и диспозитивный). Никто не запретил финансовому праву применять диспозитивный метод правового регулирования, также как никто не предписал, какой отрасли права каким методом обладать. Выбор метода правового регулирования, применяемого той или иной отраслью права, диктуется характером общественных отношений, выступающих предметом этой отрасли. Так, товарно-денежные отношения, которые носят эквивалентный характер (поскольку происходит обмен стоимостями) и поэтому основаны на экономическом равенстве субъектов, требуют их юридического равноправия, что достигается посредством при-

менения диспозитивного метода в рамках гражданского права. Напротив, налоговые отношения, посредством которых происходит принудительное отчуждение собственности в пользу государства, требуют применения императивного метода, реализуемого в рамках финансового права.

В то же время для финансово-кредитных отношений, опосредующих возвратное движение стоимости, экономически predetermined договорная форма, что является следствием применения диспозитивного метода.

Поскольку в процессе своей финансовой деятельности государство применяет различные методы этой деятельности, что требует применения различных методов правового регулирования, постольку возникают различные по своей правовой форме финансовые отношения: бездоговорные (как следствие применения императивного метода) и договорные (как следствие применения диспозитивного метода). И те и другие выступают предметом финансового права, которое государство создает для обслуживания своей финансовой деятельности, выбирая для этого те методы правового регулирования, которые наиболее удобны и экономически эффективны для той или иной разновидности данной деятельности.

**Финансово-правовой договор**, используемый при диспозитивном методе регулирования финансовых отношений, обладает следующими правовыми особенностями. Во-первых, это метод правового регулирования тех общественных отношений, которые возникают в процессе финансовой деятельности государства. С его помощью осуществляются такие способы формирования и распределения государственных денежных фондов, которые технически невозможно или экономически нецелесообразно осуществить путем одностороннего властвования и где конструирование отношения требует согласования между сторонами условий движения денег. Наиболее типичными в этом смысле являются финансово-кредитные отношения, основанные на возвратности, срочности и, как правило, возмездности. Во-вторых, финансово-правовой договор – это юридическая форма тех общественных отношений, которые по своим экономическим свойствам являются финансовыми. В-третьих, одной из сторон финансово-правового договора всегда выступает государство либо государственный орган, уполномоченный осуществлять те или иные направления финансовой деятельности государства. В-четвертых, стороны этого договора не обладают равноправием в гражданско-правовом смысле. Этот договор опосредует отношения, которые, как и все другие государственные финансовые отношения, носят государственно-властный характер, хотя и выраженный в определенных моментах и не столь категорически, как при императивном методе правового регулирования. В-пятых, финансовый договор, как и любой другой договор, основан на соглашении сторон и устанавливает взаимные денежные обязательства. Вступление в

договорные финансовые отношения происходит, как правило, путем добровольного волеизъявления субъектов, противостоящих в них государству.

Для сравнения отметим, что при императивном методе обязанность вступить в отношение, как и само финансовое обязательство, возникает в силу одностороннего волеизъявления государства. В одностороннем направлении движутся и денежные средства (при налогах, например, от плательщика в бюджет, при бюджетном финансировании – из бюджета к получателю). По сравнению же с гражданско-правовым договором зона соглашения сторон и границы свободного волеизъявления субъекта, являющегося контрагентом государства (или его уполномоченного органа) в данном договоре, более ограничена. Волеизъявление проявляется лишь в самом факте добровольного вступления в правоотношение, а соглашение сторон – в установлении, как правило, размера финансового обязательства (иногда – сроков его исполнения). Остальные условия определяются в одностороннем порядке властвующим субъектом правоотношения либо непосредственно самим государством, чьи установления являются обязательными для обоих субъектов финансового правоотношения. Финансовый договор может иметь место лишь в случаях, прямо предусмотренных финансовым законодательством, и заключаться по вопросам, предписанных этим законодательством. Таким образом принцип свободы договора, свойственные гражданскому праву, в финансовом праве не применяется.

В итоге, по набору регулятивных средств и по соотношению приемов воздействия на поведение субъектов общественного отношения финансовый договор занимает промежуточное, хотя и вполне самостоятельное место между императивным методом правового регулирования и гражданско-правовым методом.

Как уже отмечалось, существует мнение, согласно которому договоры, применяемые в процессе осуществления финансовой деятельности государства, следует квалифицировать в качестве гражданско-правовых договоров. Порой, это закрепляется даже в законодательстве. Так, Гражданский кодекс содержит специальную статью, посвященную договору государственного займа (ст. 726).

Такой подход (как с точки зрения теоретической оценки, так и с позиций законодательного закрепления) представляется ошибочным по следующим основаниям.

Во-первых, признание договора, возникающего в процессе финансовой деятельности государства, в качестве гражданско-правового означает, что **государственные финансы** выступают объектом **частного права**. Это противоречит принципам построения правовых систем и соотношению (и назначению) публичного и частного права.

Во-вторых, это означает, что общественное отношение имеет экономическое содержание **финансовое**, а правовую форму – **гражданско-правовую**. Это противоречит не только правовому, но и философскому постулату о соотношении формы и содержания и зависимости первой от второго.

В-третьих, договор, применяемый в процессе осуществления финансовой деятельности государства, качестве отличается от гражданско-правового договора. Главное отличие заключается в том, что гражданско-правовой договор опосредует отношение **равноправных** субъектов, а договор, применяемый в процессе осуществления финансовой деятельности государства – отношение **неравноправных** субъектов. Подчеркнем, что это различие предопределено характером регулируемого общественного отношения: равноправие сторон гражданско-правового договора предопределено экономическим равенством субъектов товарно-денежного отношения, являющегося предметом гражданско-правового права; неравноправие сторон финансового договора предопределено экономическим неравенством субъектов государственного финансового отношения, являющегося предметом финансового права.

Попутно отметим, что на финансово-правовой договор не следует распространять признаки, свойственные гражданско-правовому договору (в частности, требовать от финансового договора юридического равенства сторон). В равной мере, нельзя отрицать наличие финансового договора лишь по тем основаниям, что по своим юридическим признакам он не дублирует гражданско-правовой договор. Эти два вида договора обслуживают различные стадии общественного воспроизводства (гражданско-правовой договор – стадию обмена, финансовый договор – стадию распределения), являются инструментарием различных отраслей права, выполняют различные юридические функции, имеют различное предназначение. Все это предопределяет наличие собственных юридических признаков и свойств<sup>37</sup>.

В заключение данного вопроса необходимо сказать, что попытки законодателя, движимого ошибочными юридическими воззрениями, придать финансовому договору форму гражданско-правового договора, неизменно оканчивались неудачей. Так, было с договорами банковской ссуды, ко-

<sup>37</sup> Любопытно отметить, что инициатором включения в Гражданский кодекс статьи, посвященной государственному займу, был сам автор настоящей работы, являясь в то время членом рабочей группы по разработке проекта Кодекса. При этом мы хорошо понимали, что данный договор не является гражданско-правовым и ему не место в Гражданском кодексе. Однако в силу отсутствия Закона о финансах, хотелось иметь хотя бы какое-то правовое регулирование этого займа, причем в сторону усиления ответственности государства за исполнение своих обязательств. Ключевой, ради которой, собственно, все это и затевалось, была фраза: «Изменение условий выпущенного в обращение займа не допускается», что лишало государство права на конверсию займа. Но именно эта фраза и «потерялась» в ходе доработки проекта в коридорах власти. Это, кстати, еще раз подтверждает, что данный договор является не гражданско-правовым, а финансово-правовым.

торые заключал Госбанк СССР в период, когда банковское кредитование представляло собой элемент финансовой деятельности государства. Так случилось и с договором государственного займа, который сейчас законодательно провозглашен в качестве гражданско-правового договора (даже с установлением запрета государству изменять в одностороннем порядке условия займа). Но это нисколько не помешало, например, российскому государству объявить пресловутый «дефолт», т. е. как раз в одностороннем порядке изменить условия выпущенного ранее государственного займа. На его месте может оказаться любое государство (в прошлом, кстати, им было и французское, и советское государства). И такое положение вполне объяснимо: придание гражданско-правовой формы финансовому правоотношению означает возникновение противоречия между формой и содержанием общественного отношения. На практике это противоречие всегда решается в пользу содержания.

В финансовых правоотношениях договорного типа в зависимости от источника регулирующего воздействия имеется три зоны: первая – регулируемая государством путем издания правовых актов нормативного характера; вторая – регулируемая в одностороннем порядке властвующим субъектом этого правоотношения, представляющим в нем государство и защищающим его финансовые интересы; третья – регулируемая на основе соглашения сторон.

В практике финансовой деятельности государства наибольшее распространение получили следующие виды финансовых договоров: а) государственного займа; б) бюджетного кредитования; в) кредитования из внебюджетных специальных фондов; г) государственного банковского кредитования (особенно в условиях, когда банковское дело монополизировано государством и сама банковская деятельность, как это было в СССР, представляла собой разновидность финансовой деятельности государства; в странах с рыночной экономикой предоставление кредитов, даже по линии государственных банков, осуществляется, как правило, на гражданско-правовой основе); д) ведомственное кредитование, под которым понимается предоставление кредитов государственным органом хозяйственного руководства своим подведомственным предприятиям. Отметим, что система финансовых договоров в разных странах может существенно различаться. Кроме того, ее следует рассматривать в историческом аспекте: на различных этапах развития государства могут существовать различные виды финансовых договоров. Например, характер финансовой деятельности в СССР и в суверенных государствах, возникших после его распада, во многом носит совершенно различный характер. Указанные договоры опосредуют материальные финансовые отношения, и они будут рассмотрены в соответствующих разделах особенной части финансового права.

Кроме того, могут применяться финансово-организационные договоры, заключаемые между различными государственными органами, предметом деятельности которых являются вопросы, связанные с организацией государственных финансов. Такими будут, например, агентские соглашения, заключаемые между Нацбанком Республики Казахстан и Правительством, в соответствии с чем Нацбанк выступает в качестве агента (представителя) Правительства на тех условиях и тех сферах финансовой деятельности, которые согласованы между сторонами.

В заключение отметим, что в своем подавляющем большинстве представители финансово-правовой науки крайне отрицательно относились к самой идее существования финансово-правовых договоров. Однако в последнее время наметился известный пересмотр взглядов. Этому, очевидно, способствовало то обстоятельство, что о таких договорах (или их разновидностях) стало прямо говорить само финансовое законодательство. Во всяком случае термин «финансово-правовой договор» начал уже встречаться в финансово-правовой литературе<sup>38</sup>.

### Контрольные вопросы

1. Понятие метода правового регулирования.
2. Виды методов правового регулирования, используемые финансовым правом.
3. Зависимость метода правового регулирования от метода финансовой деятельности государства.
4. Сущность и признаки императивного метода, применяемого финансовым правом.
5. Сущность и признаки диспозитивного метода, применяемого финансовым правом.
6. Метод правового регулирования как проявление сущности регулируемого финансового отношения.
7. Финансово-правовой договор как форма финансовых отношений, регулируемых диспозитивным методом.
8. Признаки финансово-правового договора.
9. Отличие финансово-правового договора от гражданско-правового договора.
10. Виды финансово-правовых договоров.

<sup>38</sup> См., напр.: Карасева М. В. Указ. раб. С. 31.



#### 4. СИСТЕМА ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Финансовое право, подобно многим другим отраслям права, состоит из общей и особенной частей.

Принято считать, что общая часть финансового права (как отрасль права) включает в себя правовые нормы, которые закрепляют основные начала финансовой деятельности государства, ее задачи, формы и методы осуществления, устанавливают правовые основы финансового контроля, круг и компетенцию государственных органов, участвующих в финансовой деятельности государства. Эти нормы устанавливают положения, которые распространяются на все разделы и институты особенной части финансового права.

Такое определение содержания общей части финансового права в принципе возражений не вызывает. Однако полагаем, что, во-первых, круг вопросов, отнесенных этим определением к предмету общей части, нуждается в дополнении, уточнении и конкретизации. Во-вторых, эта часть финансового права, подобно общей части других отраслей права, состоит из отдельных институтов, т. е. сама по себе является определенной правовой системой.

В частности, она содержит институт, который можно было именовать «Управление в области государственных финансов».

О существовании такого института свидетельствует наличие значительного правового массива, посвященного субъектам, осуществляющим организационную деятельность в сфере государственных финансов. Фактор организации государственных финансов практически реализуется через управление ими. Причем данное управление реализуется не только в руководстве процессами движения денежных средств в определенных направлениях путем издания государством либо его органом обязательных предписаний, но и в организации деятельности самих органов государства, на которые возлагаются те или иные функции в области государственных финансов. Для этого государство посредством издания нормативных актов наделяет свои органы соответствующей компетенцией, формирует из них определенную систему, действующую в режиме иерархии и соподчиненности, устанавливает формы и методы реализации ими своих полномочий. Словом создается то, что в юридической литературе принято называть управлением в какой-то области. Еще раз подчеркнем, что управление в области государственных финансов предопределено самим их характером и вытекает из того факта, что вне организационных форм такие финансы не существуют.

В рамках общей части существует также институт, который мы предложили бы назвать «Правовое регулирование финансового планирования». Финансово-правовая наука признает существование особой разновидности финансо-

вых актов – планово-финансовых актов и наличие в особенной части финансового права института, посвященного одному из видов финансового планирования – бюджетному, именуемому «бюджетный процесс». Однако объектом финансового планирования выступает не только бюджет, но и все остальные денежные фонды, входящие в состав финансовой системы. Подтверждение тому – большое количество самых разнообразных финансовых планов, разрабатываемых и утверждаемых самими различными государственными органами.

Институтом общей части финансового права является институт, посвященный организации денежной системы страны. В финансово-правовой литературе его считают институтом особенной части и материал о нем располагается в конце учебников по финансовому праву. Оценка данного института в качестве института особенной части представляется ошибочной. Во-первых, если исходить из предпосылки, что система особенной части производна от финансовой системы (т. е. финансово-правовые институты отражают объективно существующие финансово-экономические институты), то рассматриваемому институту вообще не из чего взяться, так как государственная финансовая система денежного фонда, именуемого «Денежная система» вообще не знает. Во-вторых, правовое регулирование денежной системы одинаково касается всех денежных фондов, входящих в состав финансовой системы и опосредованных соответствующими правовыми институтами особенной части финансового права. Иначе говоря, «Институт правовые основы денежной системы» не находится в одном горизонтальном ряду с другими институтами особенной части, а расположен над ними, что предопределяет его место в общей части финансового права. В-третьих, этот институт имеет выход на все денежные отношения, в то время как финансовые отношения являются лишь частью их. Следовательно, данный институт, как касающийся всех существующих в обществе денежных отношений (финансовых, регулируемых нормами финансового права; товарно-денежных или просто денежных, регулируемых гражданским правом; отношений по оплате труда, регулируемых трудовым правом, и т. д.), носит применительно к ним общий характер.

Институтом общей части финансового права является институт, именуемый «Финансовое устройство». Государственные финансы любой страны носят организованный характер: они подразделены на определенные фонды денежных средств, опосредованные финансово-экономическими институтами. Все это закрепляется соответствующими правовыми актами. Нормы, определяющие общие начала формирования финансовой системы государства и решающие наиболее принципиальные вопросы структурирования государственных финансов, как раз и образуют собой указанный институт.

Общепризнанным институтом общей части финансового права является институт, обычно называемый «Финансовый контроль» (более правильное его название – «Правовые основы финансового контроля»).

Наконец, институтом общей части финансового права выступает институт, именуемый «Финансово-правовая ответственность».

То, что за нарушение финансового законодательства применяется та или иная юридическая ответственность, факт в общем-то бесспорный. В ряде случаев правовая природа этой ответственности сомнения не вызывает – она является либо уголовной, либо административной. В других случаях природа этой ответственности не столь очевидна и мнения исследователей при ее квалификации делятся между финансово-правовой, административно-правовой и даже гражданско-правовой ответственностью. Повергается сомнению само существование такого вида юридической ответственности, как финансово-правовая.

На всех этих вопросах мы остановимся ниже. Здесь же отметим, что такой вид ответственности существует, что дает основание выделить в общей части финансового права специальный правовой институт (аналогично тому, как в административном праве выделяется институт административно-правовой ответственности). Поскольку финансово-правовая ответственность связана с нарушением правовых норм, касающихся всех институтов особенной части финансового права, место данного института в общей части.

**В итоге общая часть финансового права (как отрасли права) представлена следующими институтами: 1) финансовое устройство; 2) правовые основы денежной системы; 3) управление в области финансов; 4) финансовое планирование; 5) финансовый контроль; 6) финансово-правовая ответственность.**

Каждый из этих институтов имеет свой выход на институты особенной части и реализуется через них. Так, финансовое планирование в своем конкретном осуществлении распадается на бюджетное планирование, планирование расходов специальных денежных фондов, планирование финансов государственных предприятий и т. п. Финансовый контроль принимает вид бюджетного контроля, налогового контроля, ведомственного контроля и т. д. Финансово-правовая ответственность в своем конкретном применении принимает вид ответственности за нарушение бюджетного, налогового, валютного и других видов законодательства, входящих в семейство финансового законодательства.

В общей части учебного курса финансового права, помимо названных тем, должны быть разделы, посвященные предмету, методам, системе, источникам финансового права, финансово-правовым нормам и отношениям, науке финансового права, финансовому праву зарубежных стран и другим вопросам, имеющим научно-теоретическое значение.

Что касается системы **особенной части** финансового права, то в правовой науке уже давно сложилось мнение, согласно которому в системе финансового права находит свое отображение финансовая система страны как объективно существующая экономическая категория. И с этим следует полностью согласиться.

Однако, здесь возникает как минимум две проблемы. Во-первых, состав финансовой системы, несмотря на то, что это действительно «объективно существующая экономическая категория» (и не только «категория», но и явление объективной реальности), ни экономической, ни правовой науками со всей достоверностью и бесспорностью до конца не выявлен. В результате этого в различных литературных источниках представлен самый разнообразный набор институтов, входящих в эту систему. Во-вторых, понятие «финансовая системы» имеет существенно различный смысл в зависимости от того, что им охватывается: только государственные финансы или вообще финансы (т. е. как государственные, так и частные). И это опять поднимает вопрос, что выступает объектом финансового права: финансы в целом или только государственные финансы. Финансово-правовая наука вроде бы склоняется к последнему варианту. Но если посмотреть на представленные в юридической литературе перечни институтов особенной части финансового права, то нетрудно заметить, что многие из них опосредуют именно частные финансы. К тому же среди многочисленных работ по финансовому праву не найти и двух, которые бы придерживались одинакового перечня. То есть вопрос о составе особенной части финансового права относится к числу спорных.<sup>7</sup>

Тем не менее в большинстве случаев называются следующие институты: бюджетное право; налоговое право; внебюджетные денежные фонды; финансы государственных предприятий; государственные доходы; государственный кредит; имущественное и личное страхование (иногда выделяется лишь его организация); государственные расходы; банковское кредитование; денежное обращение и расчеты; валютное регулирование.

Данная классификация грешит серьезными недостатками, а именно:

1) как мы видим, в качестве объекта финансового права здесь обозначены как государственные, так и частные финансы. Например, имущественное и личное страхование, банковское кредитование, которые в условиях рыночной экономики представляют собой, как правило, разновидность частнопредпринимательской деятельности, осуществляются негосударственными организациями (частными страховыми компаниями и банками) и базируются на денежных фондах, находящихся в частной собственности. Поэтому включение их в состав финансового права в качестве институтов его особенной части представляется ошибочным.

Выше мы уже пришли к выводу, что объектом финансовой деятельности государства (и, соответственно, финансового права) должны выступать лишь государственные финансы:

2) рассматриваемая система характеризуется тем, что при ее построении не соблюден один из основных методологических принципов систематизации, согласно которому группировка явлений при выстраивании классификационного ряда должна производиться на основе единого критерия. Здесь же правовые институты сформированы по самым различным критериям. Так, одни из них выделены по признаку наличия соответствующего фонда денежных средств (бюджетное право, внебюджетные денежные фонды, финансы государственных предприятий), в основу других положена характеристика движения денежных средств в качестве дохода или расхода (государственные доходы, государственные расходы), критерием третьих выступает метод финансовой деятельности государства (налоговое право, государственный кредит), четвертые отображают вид предпринимательской деятельности (страхование, банковское кредитование), пятые – условия движения денег и обращения валюты (денежное обращение и расчеты, валютное регулирование).

Это все равно как в одном классификационном ряду делить людей на женщин, высоких, блондинов и курносых.

В результате столь беспорядочного использования системообразующих критериев самой системы как таковой вообще нет, возникают многочисленные неувязки, наслоения и дублирования, когда невозможно определить, предметом какого правового института выступает то или иное общественное отношение;

3) в составе системы названы такие финансово-правовые институты, которые не имеют себе аналогов в виде финансово-экономических институтов, входящих в состав финансовой системы государства.

В связи с этим прежде всего отметим, что существование любого правового института, входящего в состав особенной части финансового права, означает наличие специфической группы общественных отношений, относительной обособленной от других общественных отношений и чем-то существенно отличных от них. Эта группа общественных отношений и формирует тот или иной правовой институт, выступая в качестве предмета его правового регулирования. Поэтому в конечном счете вопрос о видах институтов особенной части финансового права – это вопрос систематизации общественных отношений, выступающих предметом финансового права. При этом совершенно очевидно, что одно и то же финансовое отношение не быть одновременно предметом различных правовых институтов.

Исходя из этого достаточно очевидного методологического принципа рассмотрим приведенный выше вариант построения особенной части финансового права.

1. Прежде всего вызывает возражение выделение таких институтов, как «Правовое регулирование государственных доходов» и «Правовое регулирование государственных расходов» по следующим основаниям.

Во-первых, финансовая система не знает таких финансово-экономических институтов, как «Государственные расходы» и «Государственные доходы». А если нет экономического института, то неоткуда взяться и правовому, так как нет той группы общественных отношений, которая могла быть предметом данного правового института.

То, что существуют государственные «расходные» и «доходные» отношения, совершенно очевидно. Но эти отношения, во-вторых, всегда связаны с определенным фондом денежных средств и «намертво» к нему привязаны. Нет доходов и расходов – нет и самого фонда, так же как не может быть каких-то отдельно существующих от конкретного фонда «доходных» и «расходных отношений». Они всегда являются отношениями своего фонда. Следовательно, общественные отношения, связанные с доходами и расходами денежных фондов, являются не только неотъемлемым элементом тех финансово-экономических институтов, которые опосредуют данные фонды, но, собственно, и формируют эти институты. Каждому из них соответствует свой правовой институт. Вычленение из него «доходных» и «расходных» отношений (с тем, чтобы они составили отдельный от фонда предмет самостоятельного правового регулирования) означало бы фактическое разрушение опосредующего данный фонд экономического института, так как никакой фонд денежных средств не может существовать без доходов и расходов.

Возьмем, к примеру, отношение по уплате государственной пошлины. С одной стороны, это бесспорно отношение, выражающее получение государством дохода. Если придерживаться рассматриваемой классификации, данное отношение можно считать предметом института «Государственные доходы». Но с другой, если госпошлина поступает в доход бюджета, то данное отношение с равным основанием можно признавать бюджетным. Поэтому отнесение этого отношения «под эгиду» правового института «Государственные доходы» означает, что либо отношения по формированию доходной части бюджета могут функционировать вне самого бюджета, либо одно и то же отношение выступает предметом правового регулирования одновременно и по линии института «Государственные доходы», и института «Бюджетное право». Первое – абсурдно с экономической точки зрения, поскольку никакой фонд без своей доходной части существовать не может, второе – абсурдно с юридической, так как делает бессмысленным деление отрасли права на институты.

Наконец, в-третьих, экономическая природа общественного отношения определяется тем денежным фондом, вокруг которого они группиру-

ются и образуют в своей совокупности соответствующий финансово-экономический институт. Правовое «лицо» этих отношений должно быть адекватно их экономическому содержанию. Так, отношение, по внесению платежей в бюджет – это экономическое бюджетное отношение. Бюджетным же оно должно быть и с правовой точки зрения. Следовательно, нормы, регулирующие платежи в бюджет, входят в состав бюджетного права, а не в институт «Государственные доходы».

Безусловно, что финансовые отношения можно делить на доходные и расходный. В равной мере в зависимости от вида денежного фонда их можно делить на бюджетные, отношения по формированию и распределению внебюджетных фондов, фондов предприятий и т. д. Но это деление производится на основании различных критериев и выраженные им явления существуют в различных классификационных плоскостях. Сводить данные явления в один классификационный ряд, присваивая каждому из них однотипный статус финансово-правового института, – значит нарушать элементарные законы построения систем.

На основании всего изложенного можно, на наш взгляд, сделать вполне определенный вывод, что таких институтов (разделов, подотраслей), как «правовое регулирование государственных доходов» и «Правовое регулирование государственных расходов», особенная часть не содержит. В лучшем случае они могут быть разделами науки или учебного курса финансового права, выделяемых, как писал С. Д. Цыпкин, в целях более детального анализа, усвоения и совершенствования соответствующих нормативных материалов<sup>39</sup>.

В то же время полагаем, что в рамках отдельных разделов финансового права (рассматриваемого в качестве отрасли), опосредующих определенный фонд денежных средств, выделение особых институтов, регулирующих доходы и расходы этого фонда, в принципе допустимо. Это полностью отвечает экономическим предпосылкам формирования системы финансового права, так как фонд денежных средств, лежащий в основе финансово-экономического института, всегда состоит из двух частей – доходной и расходной. Логично предположить, что и правовой институт (раздел финансового права) содержит группировки норм, соответствующих этим частям денежного фонда и выражающего его финансово-экономического института. Например, представляется вполне обоснованным существование такого правового института, как «Доходы государственного бюджета», существующего однако не в рамках раздела «Государственные доходы», а являющегося частью бюджетного права.

<sup>39</sup> Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М., 1983. С. 25.

2. Сказанное выше полностью относится и к такому институту финансового права, как налоговое право, ныне претендующему, по мнению некоторых авторов, чуть ли не на самостоятельную отрасль права. Бесспорно, что налоги (особенно в условиях рыночной экономики) представляют собой один из основных инструментов финансовой деятельности государства. Налогам посвящен значительный массив финансового законодательства, вплоть до кодифицированных актов в виде специального налогового кодекса.

Однако налоговые отношения всегда представляют доходные отношения какого-либо фонда денежных средств. Обычно налоги являются доходом бюджета, но могут быть использованы для формирования и других денежных фондов. В этом случае они носят специальный характер. В Казахстане, например, в свое время существовали налоги, предназначенные специально для Дорожного фонда. Но в любом случае налоги не формируют самостоятельного денежного фонда, а выступают лишь его доходным источником. В силу отсутствия особого «налогового» денежного фонда, отсутствует и соответствующий «налоговый» финансово-экономический институт в составе финансовой системы государства. А если нет финансово-экономического института, то неоткуда взяться и правовому институту в составе особенной части финансового права.

В то же время такие явления, как «налоговая деятельность», «налоговое право» и «налоговые правоотношения», в качестве финансово-правовых категорий бесспорно существуют. Поэтому, учитывая важность налогов при осуществлении финансовой деятельности государства, налоговое право вполне может (и даже должно) выступать в качестве самостоятельного объекта финансово-правовой науки, а в виду сложности нормативных актов, посвященных налогам, важности их профессионального усвоения – и в качестве отдельного раздела учебного курса финансового права (а еще лучше – в качестве самостоятельной учебной дисциплины).

3. Государственный кредит, о чем уже было сказано выше, также не формирует института финансовой системы государства. Поэтому он не формирует и самостоятельного финансово-правового института в рамках особенной части финансового права. Однако это не исключает его специального изучения в рамках учебного курса финансового права.

4. Что касается таких институтов, как «Страхование» и «Банковский кредит», то следует иметь в виду, что в условиях рыночной экономики они в основном базируются на частной собственности и, следовательно, объектом финансового права вообще не выступают. В состав финансовой системы государства могут войти лишь государственное страхование и государственный банковский кредит, а точнее – финансы государственных страховых организаций и государственных банков, действующих в



организационно-правовой форме государственных предприятий. В принципе эти финансы относятся к разряду децентрализованных финансов (исключение составляют денежные фонды Нацбанка). Эти организации не являются финансовыми органами государства, точно также как им не является и любое другое государственное предприятие. При этом само страхование или предоставление банковских ссуд должно осуществляться на гражданско-правовой основе, т. е. возникающие при этом отношения финансово-правовыми не являются.

5. Институт «Денежное обращение и расчеты» никакого отношения к финансовому праву не имеет и является типичным гражданским правовым институтом, поскольку регулирует денежную ветвь товарно-денежных отношений. В связи с этим еще раз отметим, что не всякие денежные отношения можно отнести к разряду финансовых.

6. Институт «Валютное регулирование» относится к институту «Правовые основы денежной системы», относящегося к общей части финансового права.

Учитывая спорность вопроса о составе особенной части финансового права, выясним, что представляет из себя финансово-правовой институт как элемент этой части.

**Финансово-правовой институт** – это совокупность юридических норм, которые регулируют определенную группу общественных отношений. Эти отношения, с одной стороны, носят взаимосвязанный и родственный характер, т. е. являются именно группой, с другой – отличаются от тех общественных отношений, которые регулируются другими правовыми институтами. Общественными отношениями, выступающими предметом финансового права в целом и отдельными его институтами в частности, являются финансовые отношения. Определенные группы этих отношений образуют институты финансовой системы (финансово-экономические институты). И точно так же, как финансово-экономические институты не могут существовать вне опосредуемых собой отношений, так и эти отношения не существуют без своего института. Поскольку предметом правового института выступает группа финансовых отношений, а последние группируются в финансово-экономический институт, то он (как совокупность экономических отношений) и есть предмет соответствующего правового института. Следовательно, правовой институт – это финансово-экономический институт, облеченный в правовую «одежду». Отсюда вытекает, что система особенной части финансового права – это облеченная в правовую «одежду» финансовая система государства.

С целью проверки этих выводов зададим ряд контрольных вопросов.

Первый – может ли существовать правовой институт без своего финансово-экономического института, т. е. вне финансовой системы? Нет, такой правовой институт существовать не может, ибо для него не из чего сформировать предмет правового регулирования – экономические отношения все-

гда входят в состав своего финансового института и поглощаются опосредующим его правовым институтом. Так, бюджетные отношения, формируя институт финансовой системы в виде бюджета, выступают предметом бюджетного права. Налоги зачисляемые в бюджет представляют собой разновидность бюджетных отношений. Сами налоговые отношения не формируют собой ни собственного фонда денежных средств, ни собственного института финансовой системы. Поэтому для существования особого института особенной части финансового права в виде налогового права нет ни экономических, ни правовых оснований – эти отношения выступают предметом такого правового института, как бюджетное право.

Второй вопрос – возможна ли ситуация, при которой экономические отношения группируются по финансовым институтам согласно своим экономическим критериям, а правоотношения – по правовым институтам, согласно собственным юридическим критериям, и при этом обе системы (финансовая система и система особенной части финансового права), отличаясь друг от друга, будут существовать параллельно и независимо друг от друга? Например, финансовая система не знает такого института, как «Государственные доходы», однако многие юристы полагают, что система особенной части финансового права такой институт содержит.

Для того, чтобы ответить на этот вопрос, зададим еще один: может ли финансовое правоотношение существовать без опосредуемого им экономического отношения? Ответ может быть только один: конечно же, нет. Финансовое правоотношение – это экономическое финансовое отношение, облеченное в правовую «одежду». Местонахождение правоотношения всегда зависит от местонахождения экономического отношения. Поэтому правоотношение всегда будет принадлежать правовому институту, опосредующему тот экономический институт, в состав которого входит само экономическое отношение. Значит принадлежность финансового отношения к своему экономическому институту предопределяет принадлежность правовых норм, регулирующих это отношение, к тому правовому институту, который опосредует именно данный экономический институт. Иначе говоря, вопрос группировки общественных отношений по предметам правового регулирования – это вопрос группировки экономических отношений по видам финансовых институтов. Отсюда ситуация, когда экономическое отношение будет в одном финансовом институте, а аналогичное правоотношение – не в том правовом институте, который его опосредует, а в каком-то другом, в принципе невозможна. Так, если «доходное» отношение является отношением по формированию доходной части бюджета, то оно будет выступать предметом бюджетного права, а не института «Государственные доходы», поскольку экономическое

бюджетное отношение входит в состав финансово-экономического института «Бюджетная система» и правовое отношение не может оторваться от своего экономического отношения.

Третий вопрос – можно ли классифицировать финансовые отношения (как экономические, так и правовые) по каким-то иным основаниям, нежели их принадлежность финансово-экономическому институту? Вполне, что и делается в научных и учебных целях. Экономические отношения можно, например, классифицировать по признаку возвратности, в соответствии с чем они распадутся на отношения безвозвратного предоставления денег и кредитные отношения. Правовые отношения можно классифицировать по методу правового регулирования, в результате чего они составят две группы: отношения, регулируемые императивным методом, и отношения, регулируемые диспозитивным методом. И экономические, и правовые отношения можно классифицировать по направлению движения денег, в силу чего они будут представлять собой «доходные» отношения (отношения по формированию денежных фондов) и «расходные» отношения (отношения по распределению денежных фондов). В итоге одно и то же финансовое отношение в зависимости от классификационного критерия одновременно может быть и бюджетным, и налоговым, и «доходным».

Более того, сами правовые нормы также можно классифицировать по самым различным основаниям. В результате одна и та же норма может быть охарактеризована и как норма бюджетного права, и как норма налогового права, и как норма института «Правовое регулирование государственных доходов».

Однако любая классификация, какую бы цель она не преследовала, во-первых, должна производиться по единому основанию и, во-вторых, не должна приводить к отрыву экономических отношений от опосредующих их правовых. Но самое главное заключается в том, что никакой другой критерий, кроме как принадлежность финансового отношения к определенному экономическому институту, входящему в состав финансовой системы государства, не может быть положен в основу классификации правовых институтов, формирующих систему особенной части финансового права. Предметом финансового права выступают финансовые отношения. И коль скоро эти отношения объективно сгруппированы в финансово-экономические институты, то именно эти группировки и выступают предметом правовых институтов, входящих в систему данной отрасли права.

Таким образом, система особенной части финансового права детерминирована финансовой системой государства. А именно: количество правовых институтов и их виды в точности соответствует количеству и видам экономических институтов. Правовых институтов, не соответствующих экономическим, существовать не может. При этом материальным выразителем

экономического института (а соответственно, и правового) выступает фонд денежных средств. В итоге выстраивается следующая зависимость: есть денежный фонд – значит, есть финансово-экономический институт, есть экономический институт – значит, есть правовой институт.

Финансовая система и опосредующая его правовая система представляют собой единый механизм, составные элементы которого посредством многочисленных связей и через различные каналы жестко взаимосвязаны, взаимозависимы и не существуют один без другого. Этот механизм характеризуется общей организованностью, сбалансированностью частей, внутренним и внешним единством. Так, экономическое отношение выступает для правовой нормы предметом регулирования. Взаимодействие экономического отношения с правовой нормой порождает финансовое правоотношение. Группа экономических отношений формирует финансовый институт. Он выступает предметом регулирования для правового института, который, в свою очередь, представляет собой совокупность юридических норм. Экономические институты образуют финансовую систему, выступающую предметом регулирования для всей особенной части финансового права, которая сама по себе является совокупностью правовых институтов.

Данный комплекс помимо перечисленных систем (экономической и правовой) включает в себя также систему органов, осуществляющих государственную финансовую деятельность, и в своей совокупности может, по нашему мнению, именоваться «финансовый механизм государства».

Несколько слов о наименовании подразделений, входящих в состав особенной части финансового права. Раньше их было принято именовать институтами. Однако в связи с тем, что некоторые институты стали представлять собой довольно крупные правовые образования, имеющие собственное внутреннее деление, начали применять такие категории, как «подотрасль» или «раздел» финансового права. Последнее представляется более правильным. В итоге отрасль делится на разделы, а разделы – на институты.

В свете вывода о зависимости правовых институтов от финансово-экономическим и отображении финансовой системы в правовой система особенной части финансового права Республики Казахстан выглядит следующим образом:

1) экономическому институту «Государственные бюджеты», материальным выразителем которых выступают такие денежные фонды, как республиканский и местные бюджеты, соответствует раздел финансового права «Бюджетное право»;

2) экономическому институту «Финансы государственных предприятий, учреждений и центров хозяйственных систем» (финансы государственного хозяйства), материальным выразителем которых выступают денежные фонды названных субъектов, соответствует раздел, который можно было бы, на наш взгляд, назвать «Финансово-хозяйственное право»;

3) экономическому институту «Финансы государственных банков», материальным выразителем которых выступают денежные фонды Нацбанка, а также государственных коммерческих банков, соответствует раздел, который можно было назвать «Финансово-банковское право». Заметим, что сама банковская деятельность, осуществляемая государственными коммерческими банками (например, производство безналичных расчетов, предоставление ссуд, открытие банковских вкладов и т. п.), регулируется гражданским правом и возникающие при этом отношения не являются финансовыми. Регулирование Нацбанком деятельности частных банков также не выражает финансовой деятельности государства и осуществляется в рамках административного и гражданского права;

4) экономическому институту «Финансы государственного страхования», материальным выразителем которых выступают денежные фонды, предназначенные для оплаты услуг страховщиков при страховании тех или иных имущественных интересов государства, а также фонды государственных страховых организаций, соответствует раздел, который можно было назвать «Финансово-страховое право». Заметим, что само страхование, осуществляемое путем заключения договоров страхования, регулируется нормами гражданского права и не выражает финансовой деятельности государства (даже если такое страхование производится государственными страховыми организациями, а объектом страхования выступают имущественные интересы государства). Поэтому в целом страховое право относится к сфере гражданского права. Финансово-страховое право занимает в страховом праве весьма незначительное место (тем не менее превращая его в комплексный правовой институт) и касается установления порядка формирования и распределения государственных денежных фондов, предназначенных для осуществления страхования. Заметим, что деятельность уполномоченного государственного органа по осуществлению страхового надзора, вопреки распространенному мнению, к разряду финансовой деятельности государства не относится и представляет собой разновидность административной деятельности.

Как уже отмечалось, финансовые системы различных государств могут существенно различаться в силу особенностей строения этих систем. Соответственно могут различаться и построения особенной части финансового права. Так, если страховое дело в стране полностью осуществляется частными страховыми компаниями и отсутствует страхование имущественных интересов государства, то в финансовом праве будет отсутствовать институт «Финансово-страховое право». Наличие внебюджетных специальных фондов порождает институт «Правовое регулирование внебюджетных фондов». Надо сказать, что такие фонды (а соответственно, и такой правовой институт) существовали и в Казахстане. Однако в настоящее время они консолидированы с бюджетом, что повлекло поглощение данного института бюджетным пра-

вовом. Попутно отметим, что всякого рода внебюджетные фонды, существующие параллельно с бюджетом, приводят к размыванию финансовой системы, придают ей калейдоскопический характер, выводят значительные суммы государственных денежных средств из-под контроля общественности в лице представительных органов государства.

С точки зрения иерархии фондов и вертикального среза финансовой системы выделяются централизованные, местные и децентрализованные финансы. Соответственно этому в финансовом праве будет достаточно отчетливо проглядывать три блока норм: 1) правовое регулирование централизованных финансов; 2) правовое регулирование местных финансов; 3) правовое регулирование децентрализованных финансов.

Федеративное устройство государства естественно усложняет систему финансового права за счет институтов, посвященных финансам субъектов федерации.

Следует подчеркнуть, что система **учебного курса** финансового права вовсе не обязательно должна совпадать с системой финансового права как отрасли права. Преподавание и изучение финансового права и относящегося к ней нормативного материала производится на основе собственных методических приемов и законов дидактики, а не законов построения правовых систем. К тому же по широкому счету объектом преподавания должна выступать не отрасль права как таковая, а финансово-правовая наука. Поэтому, учитывая важность учебного материала и сложность его усвоения, в учебном курсе «Финансовое право» целесообразно выделить такие темы, как «Налоговое право» и «Государственный кредит», хотя они и не представляют собой институтов ни финансовой системы, ни финансового права как отрасли права.

### Контрольные вопросы

1. Институты, входящие в состав общей части финансового права.
2. Содержание институтов, входящих в общую часть финансового права.
3. Критерии формирования системы особенной части финансового права.
4. Недостатки традиционных представлений о составе особенной части финансового права.
5. Понятие финансово-правового института.
6. Соотношение понятий «финансово-экономический институт» и «финансово-правовой институт».
7. Соотношение понятий «финансовая системы государства» и «система финансового права».
8. Состав особенной части финансового права.
9. Соотношение системы финансового права (как отрасли права) и системы учебного курса финансового права.

## ГЛАВА 3. ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ОТНОШЕНИЯ

### 1. ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ

Финансовая деятельность государства осуществляется только на правовой основе, в качестве которой выступает финансовое право.

Финансовое право представляет собой совокупность правовых норм. Финансово-правовая норма является тем «кирпичиком», из множества которых состоит само финансовое право.

**Норма права** (правовая норма) – это общеобязательное правило поведения, сформулированное в нормативном правовом акте, обеспеченное мерами государственного принуждения, рассчитанное на многократное применение и распространяющееся на всех лиц, попавших в нормативно регламентированную ситуацию.

▮ **Финансово-правовые нормы** – это правовые нормы, устанавливающие правила поведения участников отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства.

Финансово-правовые нормы, подобно другим правовым нормам, характеризуются следующими признаками:

- 1) выражает государственно-властное веление;
- 2) принята уполномоченным органом государства. Скажем, издание акта, устанавливающего налог, может быть осуществлено только Парламентом;
- 3) содержит общеобязательное правило поведения, рассчитана на неоднократное применение и адресована неопределенному количеству субъектов;
- 4) финансово-правовые нормы устанавливаются актом определенной юридической формы. Например, налог может быть введен только таким юридическим актом, который имеет форму закона;
- 5) исполнение финансово-правовых норм обеспечивается принудительной силой государства, включая принудительное исполнение финансового обязательства перед государством и привлечение лиц, нарушивших финансовое законодательство, к установленной финансово-правовой, административной и уголовной ответственности.

Специфика финансово-правовых норм заключается в том, что принимающий их субъект – государство в то же время является субъектом финансового отношения (выступая в целом или в лице своего органа). В результате получается, что, издавая финансово-правовые нормы, государство регулирует поведение не только своего контрагента, но и свое собственное, надевая самого себя как правами, так и обязанностями. Для правовых конструкций это нетипичная ситуация – обычно государство, издавая правовые нормы, располагает над общественным отношением, поведение

субъектов которого оно регулирует. Здесь же оно находится внутри общественного отношения, выступая одновременно в двух качествах: и как сторона этого отношения и как субъект, регулирующий поведение его участников посредством издания правовых норм. Кстати, это является объективной предпосылкой возможности злоупотребления государством своим положением, когда в процессе осуществления финансовой деятельности оно ставит свои материальные интересы выше интересов общества, экономики и населения. Это, в частности, проявляется в установлении завышенного налогообложения, в отказе от выполнения своих собственных финансовых обязательств и т. п. Такое положение вполне понятно: тот, кто принял правовую норму, установившую свою собственную обязанность, в любой момент может ее пересмотреть или отменить вовсе.

В числе особенностей финансово-правовых норм можно отметить следующие:

1) **по содержанию** – они регулируют поведение участников финансового отношения, т. е. отношения, связанного с формированием, распределением и организацией использования государственных денежных фондов;

2) **по характеру предписания** – в основном носят императивный характер;

3) **по мерам ответственности** – государство заинтересовано в неукоснительном исполнении предписаний финансово-правовых норм, что неудивительно, поскольку речь идет о его собственных материальных интересах. Поэтому за нарушение этих предписаний устанавливается довольно серьезная юридическая ответственность;

4) **по способу защиты прав государства** – нормы, как правило, наделяют одного из субъектов финансового отношения, а именно государство или представляющий его орган, правом на одностороннюю защиту своих интересов во внесудебном порядке (в частности, установление возможности принудительного взимания недоимки по налогам, а то и привлечения к финансово-правовой или административной ответственности);

5) **по способу оформления** – для финансово-правовых норм характерна тщательность описания ситуации, подробность в конструировании диспозиции, охват многочисленных вариантов финансово-хозяйственных операций.

Еще одной особенностью финансово-правовых норм является то, что через них государство реализует свой собственный материальный интерес. Хотя и считается, что государство во всех ситуациях должно занимать патерналистские позиции, т. е. действовать исключительно на благо всего общества в целом, бескорыстно покровительствуя всем его членам в равной мере, в действительности у него всегда существует свой собственный интерес, не всегда совпадающий с интересами общества. Особенно четко это прослеживается при осуществлении налоговой политики государства. При этом



государство имеет в своем арсенале мощное средство решения своих денежных проблем – возможность издания правового акта, порождающего финансовые обязательства организаций или граждан перед ним. И исполнение предписаний этого акта будет обеспечено всей мощью государственного аппарата и механизмом государственного принуждения. Такой возможностью не обладает ни один субъект политической системы общества.

Это обстоятельство накладывает отпечаток на содержание финансово-правовых норм и отличает их от норм гражданского права, за которыми, во-первых, не стоит материальный интерес государства, и которые, во-вторых, наделяют субъектов правоотношения равными правами.

Финансово-правовые нормы подразделяются на регулятивные и охранительные.

К регулятивным нормам относятся нормы, возлагающие на участников финансового правоотношения определенные обязанности либо предоставляющие им определенные права.

Охранительные нормы финансового права (а к ним относятся и нормы, устанавливающие финансово-правовую ответственность за совершение финансовых правонарушений) выступают средством обеспечения надлежащего исполнения субъектами финансовых<sup>1</sup> отношений. Одновременно они являются средством обеспечения защиты финансовых интересов государства, где главным является полное и своевременное выполнение всеми лицами своих финансовых обязательств перед государством.

Регулятивные нормы финансового права подразделяются на обязывающие, запрещающие и управомочивающие.

Обязывающие финансово-правовые нормы предписывают участникам финансового правоотношения совершить определенные действия. Например, использовать бюджетные ассигнования только на те цели, на которые они выделены.

Запрещающие финансово-правовые нормы предписывают воздержаться от определенных действий. Например, запрещается изымать в вышестоящий бюджет доходы, дополнительно полученные местными бюджетами, а также денежные средства, полученные за счет постоянно закрепленных доходных источников этих бюджетов.

Управомочивающие финансово-правовые нормы позволяют совершить определенные действия. Например, уполномоченный финансовый орган вправе предоставить налогоплательщику отсрочку по уплате налога.

Обязывающие и запрещающие финансово-правовые нормы являются императивными, т. е. не допускающими никаких отступлений от содержащихся в них предписаний и требующими их безусловного исполнения. Уклонение от исполнения предписаний влечет применение санкций к виновному лицу либо включение иного механизма принуждения к надлежа-

шему исполнению этих предписаний. При этом санкции могут быть не только финансово-правового, но и уголовного, административного и дисциплинарного характера.

В финансовом праве преобладают обязывающие и запрещающие нормы. Это определяется самой сутью финансовой деятельности, в значительной степени построенной на механизмах принуждения. В силу этого в юридической литературе в качестве особенности финансово-правовых норм нередко упоминается то обстоятельство, что они носят императивный (повелительный) характер. Представляется, это не является какой-то характерной и присущей только финансовому праву особенностью – такие нормы преобладают и в некоторых других отраслях права (например, в административном). Кроме того, как уже отмечалось, некоторые финансово-экономические отношения (например, кредитные) невозможно организовать на методах одностороннего властвования (т. е. путем обязывания и запрета), а требуется согласование сторонами условий движения денег, что требует применения диспозитивного метода правового регулирования и использования управомочивающих норм.

В зависимости от метода правового регулирования финансово-правовые нормы делятся на императивные и диспозитивные.

**Императивные** финансово-правовые нормы предельно конкретно и точно определяют права и обязанности субъектов финансового отношения и требуют от них безусловного исполнения содержащегося в норме предписания. По характеру содержащегося в императивных нормах предписания они могут быть как обязывающими, так и запрещающими.

**Диспозитивные** финансово-правовые нормы допускают возможность выбора поведения, отсылая решение тех или иных вопросов либо на одностороннее усмотрение управомоченного субъекта, либо на взаимное соглашение сторон. По характеру содержащегося в них предписания диспозитивные нормы являются управомочивающими.)

В большинстве случаев диспозитивные нормы производны от императивных, зависят от них и существуют в качестве их дополнения.

В зависимости от своего содержания финансово-правовые нормы подразделяются на материальные и организационные.

**Материальные** финансовые правовые нормы регулируют финансовые отношения, опосредующие движение денег как материального объекта. Примером могут служить нормы налогового права в той части, в которой они устанавливают денежные обязательства плательщиков перед государством.

Материальные финансово-правовые нормы, являющиеся по характеру своего предписания обязывающими, связаны с возникновением финансового обязательства либо направлены на его реализацию.

Материальные финансово-правовые нормы, являющиеся по характеру своего предписания управомочивающими, предусматривают лишь возмож-

ность возникновения или прекращения финансового обязательства. Для его возникновения или прекращения требуются дополнительные юридические факты: индивидуальный правовой акт управомоченного субъекта или финансовый договор. Например, закон о налоговой системе какой-либо страны, дав перечень местных налогов и сборов, предоставляет право введения их на своей территории местным представительным органам. Данная норма закона о налоговой системе выступает управомочивающей нормой, которая налога непосредственно не устанавливает, но позволяет его установить.

В некоторых случаях акты финансового законодательства могут содержать различные по характеру своего предписания материальные финансово-правовые нормы: обязывающие, запрещающие, управомочивающие. Примером могут служить акты, определяющие государственный заем: условия займа определяются нормами, носящими обязывающий и запрещающий характер, но сама возможность возникновения заемного обязательства вытекает из управомочивающей финансово-правовой нормы, на основании которой заключается между государством и конкретным заемщиком договор, являющийся разновидностью финансового договора.

**Организационные** финансово-правовые нормы определяют финансовые структуры, устанавливают процедуры и формы финансовой деятельности. К ним относятся, например, нормы, определяющие финансовое устройство страны и её денежную систему, устанавливающие порядок разработки, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов и т. д. Большое место среди организационных финансово-правовых норм занимают так называемые **компетенционные нормы**, т. е. нормы, устанавливающие права и обязанности и правовой статус финансовых органов государства (например, Министерства финансов, налоговых органов и т. п.).

По характеру своего предписания организационные нормы также могут быть обязывающими, запрещающими и управомочивающими.

Характерной обязанностью управомочивающих норм, относящихся к разряду компетенционных, выступает то, что наделяя соответствующий государственный орган определенными **правами** в части контрагента государства по финансовому отношению, реализация этих прав выступает **обязанностью** перед государством. Скажем, закон предоставляет налоговому органу право производить взимание недоимки во внесудебном и одностороннем порядке. Однако по отношению к государству это взимание выступает в качестве обязанности (т. е. данный орган **обязан** воспользоваться своим правом на одностороннее взимание недоимки и осуществить сбор налога в точном соответствии с имеющимся налоговым обязательством плательщика). Наличие двойного действия такой правовой нормы объясняется тем, что уполномоченный орган государства в данном случае является субъектом

двух финансовых правоотношений: материального – с налогоплательщиком и организационного – с государством.

Следует отметить, что для финансово-правовой литературы традиционно деление норм на материальные и процессуальные. При этом материальные нормы закрепляют материальное, денежное содержание прав и обязанностей участников финансовых правоотношений, процессуальные – устанавливают порядок применения норм материального права. В принципе, такое деление норм возражений не вызывает. Однако в юриспруденции сам термин «процесс», ассоциируясь с понятиями «гражданский» и «уголовный процесс», больше выражает порядок рассмотрения споров или разрешения дел. Поэтому назвать, скажем, нормы, устанавливающие структуру и компетенцию финансовых органов государства, «процессуальными» – не поворачивается язык. Здесь же речь идет не столько о порядке разрешения конфликтов или привлечении к ответственности, а сколько об организации финансовой деятельности государства. Поэтому в данном случае термин «организационный» представляется более предпочтительным по сравнению с термином «процессуальный», поскольку он более точно выражает сущность явления.

По своей логической структуре финансово-правовая норма состоит из трех основных элементов: гипотезы, диспозиции, санкции.

**Гипотеза** финансово-правовой нормы описывает обстоятельства, при которых данная норма должна применяться.

**Диспозиция** финансово-правовой нормы содержит само правило поведения, выражает содержание прав и обязанностей участников финансового отношения. Диспозиция является основным элементом финансово-правовой нормы.

Характерной особенностью гипотез и диспозиций финансово-правовых норм выступает их развернутость, подробность и тщательность описания. Законодатель стремится максимально точно охватить все возможные ситуации, не допуская двусмысленности и различного толкования. Объясняется это как минимум двумя обстоятельствами. Во-первых, сложностью предмета описания. Финансовые операции и связанные с ними ситуации – это очень специфические явления, отличающиеся своеобразием понятий и многообразием вариантов. Во-вторых, речь идет о государственных деньгах, где не должно оставаться ни малейшей лазейки для их утекания.

**Санкция** финансово-правовой нормы устанавливает последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения предписаний финансово-правовых норм. Это осуществляется путем установления того или иного вида финансово-правовой ответственности.

Санкции финансово-правовых норм по сравнению с санкциями других отраслей права имеют целый ряд особенностей.

Во-первых, они, как правило, носят денежный характер.

Во-вторых, эти санкции всегда выражают ответственность перед государством. Поэтому при наложении финансовых взыскания деньги поступают в доход государства, а не в пользу, скажем, непосредственного взыскателя. Так, когда налоговый орган взыскивает с налогоплательщика штраф за несвоевременную уплату налога, то взысканная сумма зачисляется в доход бюджета, а не этого органа.

В-третьих, для многих финансово-правовых норм (особенно налоговых) характерна односторонняя направленность санкций, т. е. они рассчитаны только для того субъекта, который противостоит в финансовом правоотношении государству (или органу, представляющему его интересы). Поэтому существует, скажем, штраф за уклонение от уплаты налога, налагаемый на налогоплательщика, но не штраф за неправильное взимание налога, который можно было бы наложить на налоговый орган.

В-четвертых, многие финансово-правовые органы наделяют субъекта, представляющего в финансовом правоотношении государство, правом самостоятельного применения санкций, т. е. правом привлечения другого лица к финансово-правовой ответственности путем наложения соответствующих взысканий в одностороннем порядке.

В-пятых, финансово-правовые санкции могут сочетать в себе предупредительные, восстановительные и карательные меры.

Так, блокировку расходов получателя бюджетных средств, приостановление операций по банковским счетам можно рассматривать в качестве предупредительной меры, взыскание пеней за несвоевременную уплату налога – восстановительной (считается, что с помощью пени государства восстанавливается тот доход, который бы получило при своевременной уплате налога), наложение штрафа выступает карательной мерой.

Государство весьма заинтересовано в неукоснительном и правильном исполнении предписаний изданных им финансово-правовых норм. И это вполне объяснимо: речь идет о его собственных деньгах. Отсюда наличие мощного аппарата, контролирующего исполнение этих норм, и разветвленной системы санкций, карающих виновных в их нарушении, а также упрощенный порядок защиты прав и интересов государства, позволяющий быстро и оперативно добиваться надлежащего исполнения финансовых обязательств.

Своевременное и качественное исполнение предписаний финансово-правовых норм обеспечивают следующие меры:

а) привлечение виновных должностных лиц и граждан, виновных в нарушении финансового законодательства, к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности (причем меры административной и уголовной ответственности всегда являются весьма суровыми). При этом во многих случаях государство наделяет правом наложения и администра-

тивных взыскания за совершение правонарушений в области финансов тот государственный орган, который представляет его интересы в данном финансовом правоотношении;

б) применение мер специальных финансово-правовых санкций, которые также налагаются финансовым органом государства в одностороннем порядке;

в) принудительное исполнение финансового обязательства.

### **Контрольные вопросы**

1. Понятие финансово-правовой нормы.
2. Признаки финансово-правовой нормы.
3. Особенности финансово-правовых норм.
4. Виды финансово-правовых норм.
5. Обязывающие, запрещающие и управомочивающие финансово-правовые нормы.
6. Императивные и диспозитивные финансово-правовые нормы.
7. Материальные и организационные финансово-правовые нормы.
8. Структура финансово-правовой нормы.
9. Особенности санкций финансово-правовых норм.
10. Обеспечение исполнения предписаний финансово-правовых норм.

## 2. ФИНАНСОВЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Финансовые правоотношения – это общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности государства и урегулированные нормами финансового права.

Поскольку сами финансовые отношения (как разновидность общественных отношений) подразделяются на материальные и организационные, то и финансовые правоотношения делятся на материальные и организационные.

Эти две группы финансовых правоотношений имеют существенные различия.

Но прежде всего обозначим **признаки**, свойственные всем видам финансовых правоотношений (т. е. как материальным, так и организационным).

Для финансовых правоотношений характерны следующие признаки.

1. Финансовые правоотношения возникают в процессе финансовой деятельности государства.

Еще раз подчеркнем, что предметом финансового права выступают не все финансовые отношения, а лишь те, которые мы именуем «государственные финансовые отношения»; финансовые отношения, относящиеся к категории частных финансов, предметом финансового права не выступают и принять форму финансового правоотношения вообще не могут. Следовательно, финансовые правоотношения возникают вместе с государством и являются продуктом его финансовой деятельности.

2. Обязательным субъектом финансового правоотношения выступает государство (в целом или в лице уполномоченного органа).

Будучи продуктом финансовой деятельности государства и не существуя без него, в конструкцию финансовых правоотношений объективно заложено участие в них государства (или его органа) в качестве субъекта данных отношений.

3. Финансовые правоотношения носят характер «власти и подчинения».

При этом властвующим субъектом правоотношения выступает государство (в целом или в лице уполномоченного органа), а подчиненным – другой субъект этого отношения. В силу этого финансовые правоотношения, как отмечается в литературе, носят государственно-властный характер. Один из субъектов этого отношения является управомоченным, а другой – обязанным.

Государственно-властный характер финансовых правоотношений объясняется самой спецификой финансовой деятельности государства, где оно либо отбирает у кого деньги (например, в процессе взимания налогов), либо кому-то их выделяет, действуя при этом в одностороннем порядке (например, в процессе бюджетного финансирования). Наиболее четко момент властвования, приобретающий характер одностороннего принуж-

дения, свойственен такой разновидности финансовых правоотношений, как налоговые правоотношения. Опять-таки юридическое свойство общественного отношения определяется его экономическим содержанием – налог есть насильственное изъятие денег, которое можно реализовать лишь путем юридического принуждения. Отсюда один из субъектов налогового правоотношения – государство – является носителем власти, другой – налогоплательщик – подчинения, что придает этому правоотношению характер правового неравенства.

Но экономические финансовые отношения многообразны, поскольку многообразны и методы осуществления финансовой деятельности государства. Поэтому многообразны и финансовые правоотношения.

В одних из них момент властвования государства (а следовательно, и юридическое неравенство сторон) выражено совершенно четко (например, налоговые правоотношения), в других оно смягчено (например, отношения государственного займа, в котором субъекты внешне выглядят чуть ли не равноправными). Тем не менее юридическое неравенство сторон свойственно любым финансовым правоотношениям, что определяется самим фактом участия в них в качестве субъекта государства, которое могущественнее любого другого субъекта этого отношения. И выражается это в первую очередь в том, что государство, являясь стороной правоотношения, одновременно выступает субъектом, осуществляющим его правовое регулирование посредством издания правовых актов. Вторая сторона этого правоотношения вынуждена подчиняться установлениям государства. Те же отношения государственного займа, хотя и построены по аналогии с займом вообще, что придает им сходство с гражданско-правовым договором, отличаются от последнего тем, что условия займа диктует заемщик – государство. Оно же может в любой момент изменить их, вплоть до одностороннего расторжения договора и отказа от исполнения своих денежных обязательств.

Все эти признаки свойственны материальным финансовым правоотношениям.

**Материальные** финансовые правоотношения опосредуют непосредственное движение денежных средств. В зависимости от кого и к кому идут деньги, это движение может быть различным. Это может быть движение денег от плательщика к тот или иной государственный фонд, что выражает процесс его формирования. Примером может служить движение суммы налогового платежа от плательщика в бюджет. В других случаях деньги движутся из фонда к получателю, что выражает процесс распределения денежного фонда. Например, из бюджета выделяются деньги какому-либо министерству для финансирования его деятельности. В процессе такого движения деньги могут менять своего собственника.



Например, при уплате налога гражданином деньги из частной собственности переходят в государственную, в иных случаях это происходит в рамках государственной собственности (при перемещении денег от одного государственного субъекта к другому).

Материальным финансовым правоотношениям свойственны следующие специфические **признаки**.

1. Материальное финансовое правоотношение опосредует процессы, связанные либо с формированием государственного денежного фонда, либо с его распределением.

2. Объектом материального финансового правоотношения выступают деньги или денежные обязательства.

Материальные финансовые правоотношения опосредуют финансово-экономические отношения, которые являются денежными отношениями. Денежный характер финансово-экономического отношения отражается в опосредующем его финансовом отношении, превращая деньги в его материальный объект. Юридическим объектом финансового правоотношения являются права и обязанности его субъектов. Права и обязанности субъектов финансового правоотношения определяют их поведение, которое всегда связано с материальным объектом этого правоотношения, т. е. с деньгами. Это означает, что один из субъектов материального финансового правоотношения обязан передать другому какую-то сумму денег. Например, в налоговых правоотношениях деньги движутся от плательщика к государству и обязанность налогоплательщика передать деньги корреспондируется с правом налогового органа, представляющего интересы государства как субъекта налогового правоотношения, получить эти деньги или же взыскать их принудительно.

3. Содержанием материального финансового отношения выступает экономическое финансовое отношение.

Характеризуя названные признаки, следует отметить, что вопрос о соотношении экономических и правовых финансовых отношений, является одним из наиболее сложных вопросов как для экономической, так и юридической науки.

Среди экономистов до сих пор не преодолено догматическое восприятие марксистской формулы об объективном характере экономических финансовых отношений, в силу чего они являются порождением экономики, носят вневольный характер и относятся базису. При этом утверждается, что «хотя государство своей деятельностью может активно влиять на развитие финансовых отношений, тем не менее, оно не в состоянии ни создавать финансовые отношения, ни отменять их». Практическая деятельность государства заключается в определении конкретных форм финансовых отношений. Финансовые отношения порождаются общественными потребностями, а не

деятельностью государства<sup>40</sup>. Согласно этим же воззрениям правовые отношения – это качественно иной вид общественных отношений, которые, будучи идеологическими, относятся к надстройке.

В результате получается, что экономические и правовые финансовые отношения – это чуть ли не вообще различные общественные отношения, находящиеся при этом в различных местах: экономические – в базисе, правовые – в надстройке. Кстати сами классики марксизма отмечали возможность активного воздействия правовой надстройки на экономический базис и, в частности, прямо писали о том, что налог есть **установление** государства<sup>41</sup>.

По данному поводу следует отметить следующее. Во-первых, финансовое отношение представляет собой **единое** общественное отношение, **содержанием** которого выступает **экономическое** финансовое отношение, **формой** – финансовое **правоотношение**. Во-вторых, экономические финансовые отношения, не существуя помимо государства, являются продуктом его финансовой деятельности и выступают порождением закона. Сами по себе, вне права и государства, они существовать не могут. Например, невозможно ни теоретически, ни практически представить себе существование налога, который не был бы установлен государством путем принятия соответствующего правового акта. Налог, не являющийся установлением государства, – это вообще не налог.

Обусловленность финансов государством вытекает из того простого факта, что государство является обязательным субъектом любого финансового отношения. Нет государства – не может и быть финансового отношения, нет этого отношения – нет и государственных финансов.

Объективность и внелевой характер экономических финансовых отношений проявляется в первую очередь в наличии экономической потребности государства в денежных средствах. Без денег государство, как явление реальной действительности, существовать не может. В силу этого сами финансы (а соответственно и экономические финансовые отношения) превращаются в объективную реальность. Но становятся таковой только через действия государства. Именно в этом качестве экономические финансовые отношения выступают предметом правового регулирования, являясь одновременно продуктом этого регулирования, приобретая форму финансового правоотношения. Непосредственной **причиной** возникновения финансового отношения (причем как экономического, так и правового, поскольку они возникают одновременно и в силу одной общей для них причины) выступает правовой акт государства.

<sup>40</sup> См.: Финансы / Под ред. В. М. Родионовой. М., 1994. С. 19 – 20.

<sup>41</sup> «Налоги, – отмечал К. Маркс, – это экономическая основа правительственной машины, и ничего более» (См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд. Т. 19. С. 29).

Таким образом существование экономического финансового отношения с параллельным существованием независимого от него правового финансового отношения (да тем более в различных местах) невозможно.

Наличие в материальном финансовом правоотношении государства (выступающего в целом либо в лице уполномоченного на то органа) предопределено тем, что экономические финансовые отношения выражают процессы формирования или распределения денежных фондов, имеющих государственную форму собственности. Иначе говоря деньги как материальный объект финансовых правоотношений всегда связаны с государственной собственностью, субъектом которой выступает, естественно, само государство. В тех случаях, когда правоотношение опосредует процесс формирования денежного фонда, речь идет о приобретении государством права собственности на денежные средства. Налоги являются источником формирования доходной части бюджета. Посредством налогов деньги из частной собственности переходят в государственную. Когда же правоотношение опосредует процесс распределения денежного фонда, может возникнуть противоположная картина – государство, выделяя деньги негосударственным структурам, утрачивает право собственности на них. Однако в процессе распределения государственных денежных фондов чаще всего имеет место перераспределение денежных средств в рамках государственной собственности, лишь меняется владелец этих средств. Например, бюджет выделяет деньги министерству, министерство распределяет их по подведомственным организациям. Все это происходит в рамках государственной собственности. В конечном счет указанные организации тратят эти деньги (со сменой, естественно, их собственности) на свои нужды, что, заметим, происходит уже в рамках товарно-денежных или им подобных отношения, опосредуемых нормами гражданского, трудового и иных отраслей права.

Таким образом, какие бы процессы движения денежных средств ни опосредовало материальное финансовое правоотношение, в нем всегда фигурирует государство в качестве собственника: либо добывающего себе деньги (т. е. приобретающего собственность), либо расходующего их (т. е. перераспределяющего свою собственность или даже утрачивая ее).

В заключение о материальных финансовых правоотношениях отметим, что они обладают всеми признаками экономических финансовых отношений, о которых было сказано выше. Объясняется это тем, что последние выступают содержанием финансовых правоотношений.

**Организационные** финансовые правоотношения опосредуют формирование денежной системы государства, его финансовой структуры, системы органов управления в области финансов, организации планирования процессов формирования и распределения государственных денежных фондов

и организации их использования, включая контроль за данным использованием. Такого рода отношения не связаны с конкретными денежными средствами – они лишь формируют финансовую инфраструктуру государства.

Организационные финансовые отношения относятся к числу надстроечных общественных и не выступают правовой формой экономических (базисных) отношений. В этом качестве организационные финансовые правоотношения не являются денежными и вообще имущественными.

Организационные финансовые отношения вторичны по отношению к материальным и предназначены быть средством обеспечения нормального функционирования последних. Если объектом материальных финансовых отношений выступают деньги, то объектом организационных отношений – **порядок** осуществления финансовой деятельности государства.

По своей принадлежности к тому или иному институту финансового права финансовые правоотношения подразделяются на: а) бюджетные; б) по формированию и распределению внебюджетных целевых фондов; в) финансово-хозяйственные (отношения по формированию и распределению децентрализованных денежных фондов); г) финансово-банковские; д) финансово-страховые.

Такого рода классификация – а она основана на финансовой системе государства – носит относительный характер, поскольку зависит от состава этой системы, которая в различных государствах может быть различной. Например, отсутствие в Казахстане такой разновидности финансов, как финансы внебюджетных фондов, в связи с включением этих фондов в состав бюджета, приводит к отсутствию самостоятельной разновидности финансовых правоотношений, связанных с этими фондами.

Тем не менее данная классификация выражает два момента: характеристику правоотношения с точки зрения его привязки к тому или иному фонду денежных средств и одновременно его принадлежность к тому или иному разделу финансового права. Так, бюджетное правоотношение показывает, что оно, с одной стороны, опосредует процессы формирования, распределения и организации использования такого денежного фонда, как бюджет, с другой – что оно является продуктом регулирования общественного отношения нормами бюджетного права.

Следует, правда, обратить внимание на определенные сложности при проведении такого рода классификации финансовых отношений. Дело в том, что одно и то же правоотношение может касаться одновременно двух фондов денежных средств, выражая процесс расходования одного и процесс формирования другого. Так, уплата обязательных платежей государственным предприятием означает, с одной стороны, расходование децентрализованного денежного фонда, что опосредуется, казалось бы, нормами финансово-хозяйственного права. С другой стороны, эти плате-

жи являются доходом бюджета, что свидетельствует о принадлежности правоотношения к бюджетному праву. Так каким же является данное правоотношение: финансово-хозяйственным или бюджетным?

Можно привести пример и обратного рода, когда имеет место бюджетное финансирование: для бюджета это правоотношение будет расходным, а для того фонда, куда деньги перемешаются, – доходным. К какому из этих фондов данное правоотношение принадлежит и каким разделом финансового права регулируется?

Представляется, что в данном случае следует руководствоваться правилом о приоритете высшего звена финансовой системы. Например, правоотношение, являющееся доходным для децентрализованного денежного фонда и расходным для бюджета, следует квалифицировать в качестве бюджетного правоотношения.

Аналогичным должен быть подход и во всех других случаях, когда имеет место взаимодействие между денежными фондами низшего и высшего порядка. Следует отметить, что данный способ классификации финансового правоотношения не является чисто техническим приемом – он отображает сущность данного правоотношения, поскольку сама финансовая система построена на началах вертикальной иерархии, где каждое ее высшее звено занимает главенствующее положение по отношению к низшему. В силу этого именно высшее звено определяет как экономическую, так и правовую природу складывающихся вокруг него финансовых отношений.

В зависимости от метода правового регулирования финансовые правоотношения подразделяются на односторонне-властные и договорные.

**Односторонне-властные** финансовые правоотношения характеризуются, во-первых, тем, что возникают они на основе одностороннего веления государства. Согласия второй стороны на вступление в такое отношение не требуется, а зачастую оно возникает даже против ее воли и желания, т. е. является принудительным. Во-вторых, это правоотношение строится по модели «власти и подчинения», где на одном полюсе – у государства или представляющего его интересы органа – больше права, на другом – больше обязанностей. Нельзя, правда, утверждать, что у государственной стороны есть только права, а у другой – только обязанности: каждая из сторон является носителем взаимных и прав, и обязанностей. То есть государство, осуществляя правовое регулирование данного отношения, возлагает определенные обязанности на властвующего (управомоченного) субъекта данного отношения (включая самое себя), наделяя по отношению к нему определенными правами и обязанного субъекта.

Примером такого рода отношений являются налоговые правоотношения. Возникают они на основе правового акта государства, принятого в одностороннем порядке и носят для налогоплательщика принудительный

характер. Он же является носителем обязанности отдать деньги государству в виде налога, а противостоящий ему субъект – государство (как правило, в виде специализированного налогового органа) – носителем права взимания налога. Государственные налоговые органы наделены мощным арсеналом средств, обеспечивающих надлежащее этой обязанности, вплоть до односторонне-принудительного взыскания соответствующей суммы. В то же время налоговое законодательство возлагает на налоговые органы определенные обязанности по отношению к налогоплательщику, предоставляя последнему и некоторые права.

**Договорные** финансовые правоотношения характеризуются, во-первых, тем, что основываются на соглашении сторон, т. е. условия финансового обязательства формируются посредством встречного волеизъявления (разумеется, в той лишь части, в какой эти условия прямо не предопределены теми финансово-правовыми нормами, которые регулируют данное отношение). Во-вторых, хотя они, как и любые финансовые правоотношения, не являются юридически равноправными, это неравноправие носит более сглаженный характер, проявляется не столь очевидно, взаимные права и обязанности в некоторой степени уравновешены. Примером тому может служить отношение, опосредованное договором государственного займа.

Исходя из характера регулирующих финансовое отношение правовых норм, финансовые правоотношения подразделяются на регулятивные и охранительные.

**Регулятивные** финансовые правоотношения, через наделение субъектов данного правоотношения правами и обязанностями, обеспечивают реализацию регулятивной функции права применительно к финансовой деятельности государства.

**Охранительные** финансовые правоотношения призваны обеспечить защиту прав и законных интересов субъектов финансового правоотношения (в основном это касается государства). Охранительное правоотношение возникает в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением предписаний финансово-правовых норм и обычно связано с привлечением к финансово-правовой ответственности.

В зависимости от метода финансовой деятельности государства среди финансовых правоотношений выделяются налоговые, финансово-кредитные, отношения финансирования.

Финансовые правоотношения можно классифицировать и по иным основаниям<sup>42</sup>.

Говоря о финансовом правоотношении, следует остановиться на таком его важнейшем элементе, как **субъект** правоотношения.

<sup>42</sup> Подробнее см.: Ермакова Т. С. Финансовое правоотношение. Л., 1985; Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть. С. 108 – 149.

Однако прежде всего отметим, что в финансово-правовой литературе чаще всего употребляется понятие «субъект финансового права». При этом отмечается, что под субъектом финансового права понимается лицо, обладающее финансовой правоспособностью, т. е. потенциально способное быть участником финансовых правоотношений, поскольку оно наделено необходимыми правами и обязанностями. Субъект финансового правоотношения – это реальный участник конкретных правоотношений. Юридические права и обязанности в сфере финансовой деятельности принадлежат субъектам финансового права в силу действия финансово-правовых норм, независимо от участия в конкретных правоотношениях. Таким образом, субъект финансового права – понятие более широкое, чем субъект финансового правоотношения<sup>43</sup>.

Важнейшим субъектом финансового права выступает государство или его уполномоченный орган. Между тем здесь наблюдается довольно парадоксальная ситуация: в подавляющем большинстве работ по финансовому праву при перечислении характерных признаков финансовых правоотношений особо подчеркивается, что государство выступает одним из субъектов данных правоотношений. Но когда начинают говорить о видах субъектов данных правоотношений само государство уже не упоминается и речь ведется лишь о государственных органах.

Так кто же является обязательным субъектом финансового правоотношения: государство в целом или его орган?

Полагаем, что однозначного ответа на этот вопрос быть не может, поскольку в одних случаях субъектом финансового правоотношения выступает именно государство, рассматриваемое в целом, в других – его уполномоченный орган, выступающий от своего имени.

Однако разграничить эти случаи довольно сложно. Связано это в первую очередь с тем, что государство – это в сущности система органов и в правоотношении оно может быть представлено только каким-либо своим органом. Здесь-то и возникает проблема определения, в каких ситуациях государственный орган представляет государство, действуя от его имени, а в каких – он представляет самого себя, действуя от своего имени. Юридическая наука, к сожалению, пока не выработала критериев, с помощью которых можно было бы решить этот вопрос. К тому же государство, даже унитарное, всегда имеет определенное территориальное устройство, а некоторые государства – национально-территориальной или вообще являются федерациями. И это также затрудняет решение вопроса о государственном субъекте финансового правоотношения.

Следует иметь в виду, что не всякие денежные операции министерств, ведомств, государственных предприятий и учреждений можно отнести к

<sup>43</sup> Финансовое право / Отв. ред. Н. И. Химичева, 2-е изд., перераб. и доп. С. 65

разряду финансовой деятельности государства, порождающей соответствующие финансовые правоотношения. Сам по себе факт наличия в денежном правоотношении в качестве его стороны государственного субъекта еще не свидетельствует о том, что данное правоотношение является финансовым. Государственный орган может считаться субъектом финансового правоотношения только при соблюдении следующих условий: 1) деятельность этого органа должна выражать процессы формирования, распределения и организации денежных фондов, входящих в состав финансовой системы государства, т. е. быть способом осуществления самой финансовой деятельности государства; 2) данный субъект выступает в качестве органа государства, наделенного им соответствующими властными полномочиями; 3) его действия определяются общегосударственными интересами; 4) в ходе этих действий происходит реализация функций государства; 5) возникающие при этом общественные отношения по своим экономическим и правовым признакам являются финансовыми. Поэтому если тот или иной хозяйствующий субъект, пусть даже по форме собственности государственный, осуществляет денежные операции в своих собственных коммерческих интересах, то ни эта деятельность, ни возникающие при этом общественные отношения не могут быть признаны финансовыми, а сам он – субъектом финансового правоотношения, представляющего в нем государство.

Субъектами финансового правоотношения являются: а) государство в целом; б) национально-территориальные и административно-территориальные образования (включая субъектов федерации, если государство является федеративным); в) представительные и исполнительные органы государственной власти; г) юридические лица (государственные и негосударственные, коммерческие и некоммерческие); д) физические лица (граждане, иностранные граждане и лица без гражданства).

В силу присущего финансовым правоотношениям признака юридического неравенства, субъекты этих отношений подразделяются на управомоченных и обязанных.

В качестве обязанного субъекта финансового правоотношения могут выступать любые из перечисленных субъектов. Государство может быть обязанным субъектом финансового обязательства (например, в отношениях государственного займа, где оно выступает в роли должника). Однако, как сторона финансового правоотношения, оно всегда является властвующим (управомоченным) субъектом.

Управомоченным субъектом финансового правоотношения, помимо государства, может быть территориальное образование в лице своего органа, а также тот или иной государственный орган персонально. Чаще всего им бывает специализированный финансовый орган министерства, но может быть и отраслевое министерство (ведомство).



Для граждан наиболее типично участие в финансовых правоотношениях в качестве налогоплательщиков. Кроме того, они могут быть субъектами отношений государственного займа.

В государствах федеративного устройства финансовые правоотношения могут возникнуть по схеме «федерация – субъект федерации». В государствах унитарного устройства такие отношения возникают по схеме «государство в целом – административно-территориальное образование» (например, «республика – область»). Финансовые правоотношения возникают между вышестоящими и нижестоящими административно-территориальными единицами.

Наиболее распространенной формой финансовых правоотношений, субъектами которых выступает «государство в целом», «национально-территориальное образование» и «административно-территориальная единица», являются бюджетные правоотношения. Государство в целом выступает субъектом отношений государственного займа. Именно оно выступает в качестве заемщика как сторона соответствующего договора. Если в соответствии с законодательством того или иного законодательства разрешаются местные государственные займы, то субъектом правоотношения выступает соответствующее административно-территориальное образование.

К числу финансовых правоотношений, субъектом которых выступает государство в целом, относятся также налоговые отношения, хотя применительно именно к этим правоотношениям в юридической науке сложилось впечатление, что их субъектом выступают налоговые органы государства.

В обоснование данного утверждения можно привести следующие аргументы. Во-первых, налог является установлением государства, а не Министерства государственных доходов и даже не Парламента, принявшего соответствующий закон (который, кстати, именуется законом Республики Казахстан, т. е. государства в целом). Во-вторых, налоги платятся государству и выступают доходом бюджета (иногда, другого денежного фонда государства), но не ведомственных фондов налоговых органов. В-третьих, при уплате налога происходит обращение денег в государственную собственность. В-четвертых, при взыскании излишних налогов ответственность перед налогоплательщиком несет не налоговый орган за счет своих средств, а государство в целом за счет средств казны.

В тех случаях, когда субъектом финансового правоотношения является государство, государственный орган выступает в качестве его **законного представителя**, действуя от его имени, по его поручению и в его интересах.

Некоторые финансовые правоотношения могут иметь сложный состав, и государство в них может быть представлено в этих отношениях несколькими органами, каждый из которых осуществляет свою, возложенную на него го-

сударством функцию. При этом каждый из них представляет в нем государство. Скажем, в тех же отношениях государственного займа правительство принимает решение о выпуске займа и своим постановлением определяет его условия, министерство финансов размещает заем, государственный банк реализует населению облигации государственного займа, выплачивает выигрыши, погашает заем, парламент учитывает средства, полученные по займу в доходной части бюджета и распределяет их и т. д. Тем не менее мы имеем здесь единое финансовое правоотношение, где заемщиком выступает, хотя и представленное различными органами, государство в целом, а заимодателем – конкретное физическое или юридическое лицо.

Следует иметь в виду, что в некоторых случаях в качестве представителя государства, являющегося субъектом финансового правоотношения, могут выступать и негосударственные юридические лица и даже граждане, являющиеся **финансовыми агентами** государства. В этом качестве выступают налоговые агенты, производящие, в частности, удержание подоходного налога у источника выплаты дохода. К числу таких агентов относятся все организации и индивидуальные предприниматели, выплачивающие заработную плату своим работникам. Финансовыми агентами государства являются частные банки, на которых возложены функции агентов валютного контроля.

Для выполнения функций финансового агента государство наделяет таких субъектов соответствующими властными полномочиями.

Попутно отметим, что в юридической литературе финансовых агентов государства обычно рассматривают в качестве самостоятельных субъектов финансовых отношений, что является ошибочным. В материальных финансовых отношениях финансовые агенты выступают в роли представителя государства, т. е. действуют от его имени. Субъектом таких отношений выступает само государство. Финансовые агенты являются субъектами организационных финансовых отношений, выстроенных по схеме «государство – юридическое или физическое лицо, выполняющее функции финансового агента государства».

Говоря о представительстве государства в финансовых отношениях, следует отметить, что в данном случае возникает довольно сложная юридическая конструкция, состоящая из двух правоотношений. Первое – материальное финансовое правоотношение, субъектами которого выступает государство и его контрагент по этому правоотношению (например, налогоплательщик). Государство в данном правоотношении представляет его уполномоченный орган или иное лицо (например, налоговый агент). Содержанием правоотношения выступает то или иное финансовое обязательство. Второе – организационное финансовое правоотношение, субъектами которого выступает государство (опять-таки представленное

уполномоченным органом) и то лицо, которое представляет государство в материальном финансовом отношении. Таким будет правоотношение между государством (представленным органом налоговой службы) и налоговым агентом. Юридическим содержанием данного правоотношения выступает организация представительства государства в качестве властвующего субъекта в материальном финансовом правоотношении. Именно через данное правоотношение определенное лицо (например, налоговый агент) наделяется соответствующими правами и обязанностями в качестве представителя государства в материальном финансовом правоотношении, одновременно выступая в качестве обязанного субъекта в организационном финансовом правоотношении. При этом главная обязанность представителя государства в материальном финансовом правоотношении – защита интересов государства, что обычно сводится к обеспечению исполнения контрагентом государства по этому правоотношению соответствующего финансового обязательства.

Права и обязанности представителя государства в материальном финансовом правоотношении не являются идентичными правам и обязанностям самого государства как субъекта этого отношения. Объясняется это в первую очередь тем, что ряд полномочий государства как субъекта финансового правоотношения являются непередаваемыми и не могут быть делегированы кому-либо. Так, налоговые органы, представляя государство в налоговых правоотношениях, не вправе устанавливать или отменять налог. Это может быть сделано через принятие соответствующего закона другим государственным органом – парламентом. Государство ни при каких обстоятельствах не может передать своему налоговому органу право распоряжения денежными суммами, полученными в процессе взимания налогов. Деньги, собранные посредством налога, поступают в бюджет, где распределяются в соответствии с правовым актом, посредством которого этот бюджет был утвержден.

В связи с этим представляется целесообразным разграничить понятия «субъект» и «участник» финансового правоотношения, традиционно рассматриваемые как синонимы. Исходя из этого управомоченным субъектом материального финансового отношения является государство в целом, а его представитель в данном правоотношении будет иметь статус его участника. При этом лицо, выполняющее функции представителя государства (например, в налоговых правоотношениях – налоговые органы государства, налоговые агенты, сборщики налогов и т. п.) будут одновременно состоять, как было сказано выше, в двух правоотношениях: в качестве участника, представляющего государство, в материальном налоговом отношении, где они выступают в роли управомоченного лица, и в качестве субъекта организационного финансового правоотношения, где они выступают в роли обязанного лица.

Как самостоятельные субъекты государственные органы обычно выступают в организационных финансовых правоотношениях.

Таким образом, государственные органы, представляющие в финансовом правоотношении интересы государства, могут выступать в двух качествах: а) представителя государства, действуя от его имени; б) самостоятельного субъекта, действуя от своего имени.

В первом качестве государственный орган представляет собой государство в целом или его часть (национально-территориальное образование, административно-территориальную единицу, субъекта федерации и т. п.) и действует от их имени и в рамках компетенции, определенной ему государством. Во втором качестве орган выступает от своего имени, но в интересах государства, и опять-таки в пределах той компетенции, которую определило ему государство. В обоих случаях деятельность государственного органа должна выражать финансовую деятельность государства.

**Способы защиты прав** субъектов финансового правоотношения во многом зависят от того, какое положение – властное или подчиненное – они занимают в финансовом правоотношении, а также, о каком виде финансового правоотношения – материальном или организационном – идет речь. Разумеется, в разных странах эта проблема решается по-разному.

Если говорить о материальных финансовых отношениях, то наиболее типичной (что, в частности, имеет место и в Казахстане) является следующая ситуация.

Управомоченный субъект (государство или государственный орган) защищают свои интересы путем: а) односторонне-принудительного взыскания финансовой задолженности (например, недоимки по налогам), включая обращение взыскания на имущество должника; б) привлечения лица, не выполнившего свое финансовое обязательство (и соответственно нарушившего предписание финансово-правовой нормы), к финансово-правовой или административно-правовой ответственности на основе одностороннего решения самого управомоченного субъекта; в) направления материалов в правоохранительные органы с целью возбуждения в установленном законом порядке дела о привлечении лиц, допустивших нарушение финансового законодательства, к предусмотренной законом уголовной ответственности.

Следует отметить, что во многих странах рассмотрение финансовых споров, включая споры о наличии финансовой задолженности, о ее погашении (в том числе путем обращения взыскания на банковские счета и на иное имущество должника), а также привлечение виновного лица в финансово-правовой ответственности производится в судебном порядке. Такой порядок характеризуется большим демократизмом, лучше обеспечивает защиту прав граждан, выступает определенным заслоном против административного произвола государства.

Что касается обязанных субъектов, то их возможности по защите своих прав гораздо скромнее. И это не случайно – ведь им противостоит в этом правоотношении само государство. Но в то же время нельзя сказать, что эти субъекты беззащитны и бесправны. Способами защиты их интересов являются: а) обжалование действий финансовых органов и их должностных лиц в порядке подчиненности; б) обжалование действий финансовых органов в судебном порядке.

Различия между способами защиты прав управомоченных и обязанных субъектов финансового правоотношения, как мы видим, довольно существенны. Так, если налогоплательщик не уплатит налога, то государство в лице своего налогового органа взыщет сумму неуплаченного налога (недоимку) односторонним решением этого органа в беспорном порядке, а заодно и привлечет этого налогоплательщика к финансово-правовой или административно-правовой ответственности. Но если государство не вернет гражданину долг, возникший вследствие непогашения государственного займа, то этот гражданин не взыщет долга, пожалуй, даже и в судебном порядке. А о привлечении государства к ответственности в форме штрафа, не может быть даже и речи, поскольку такой ответственности государство никогда не установит. Остается единственное – подавать жалобу. Но в данном случае жаловаться на государство приходится самому государству.

В организационных финансовых правоотношениях, особенно складывающихся внутри системы финансовых органов государства и выстроенных по схеме «вышестоящий и нижестоящий орган», преобладают административные методы защиты прав субъектов этих отношений. Так, управомоченный (властвующий) субъект такого отношения может понудить обязанного (подчиненного) субъекта к должному поведению мерами административного принуждения (отмена незаконного акта подчиненного субъекта, обязывание его совершить необходимые действия, привлечение должностных лиц к дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности и т. п.).

Условием возникновения, изменения и прекращения финансовых правоотношений является наличие предусмотренных финансовым законодательством **юридических фактов**.

Как и в других отраслях права, к юридическим фактам в финансовом праве относятся деяния и события<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> В финансово-правовой литературе, которая в данном случае повторяет общетеоретические разработки, юридические факты подразделяются на «действия» и «события». При этом под «действием» понимают не только активные поступки, но и бездействие (т. е. пассивное поведение, ничегонеделание). Несмотря на всю традиционность такой терминологии, действие с точки зрения языковой логики не может охватывать собой бездействие. Поэтому вместо термина «действие» мы считаем целесообразным употреблять разработанное в рамках уголовно-правовой науки понятие «деяние», включающее как действие, так и бездействие.

**Деяния** – это такие юридические факты, которые являются волеизъявлениями, т. е. продуктом сознательной деятельности людей. К числу наиболее типичных деяний относится издание компетентным государственным органом финансовых планов (например, принятие парламентом закона об утверждении бюджета).

Деяния подразделяются на правомерные и неправомерные.

Последние могут приобрести характер финансового правонарушения, влекущего за собой применение мер финансово-правовой ответственности, реализуемой в рамках финансового правоотношения.

**События** – это юридически значимые факты, либо возникающие независимо от воли людей (так называемые «абсолютные события» – например, естественная смерть человека, рождение ребенка, гибель налогооблагаемого имущества в результате стихийного бедствия, наступление определенного срока, с которым закон связывает возникновение, изменение или прекращение финансового правоотношения, и т. п.), либо хотя связанные с деятельностью человека, но выступающие независимо от причин их возникновения (так называемые «относительные события» – например, вступление в брак).

Наиболее типичными юридическими фактами, лежащими в основе возникновения материальных финансовых правоотношений, являются такие деяния, как:

а) издание соответствующим финансовым органом индивидуального финансового акта. Так, с получением налогового извещения у плательщика возникает обязанность по уплате налога. С утверждением бюджета возникают многочисленные финансовые правоотношения по поводу получения бюджетных ассигнований;

б) приобретение лицом объекта, подлежащего налогообложению (получение налогооблагаемого дохода, купля строения, транспортного средства, земельного участка и т. п.), либо совершение иных действий, в результате которых лицо в силу действующего финансового законодательства приобретает статус плательщика налога или иного обязательного платежа (например, подача искового заявления в суд требует уплаты государственной пошлины);

в) заключение финансового договора. Так, приобретение гражданином облигации государственного займа, знаменуя заключение договора этого займа, делает данного гражданина субъектом финансового правоотношения.

В числе фактов, порождающих финансовое правоотношение могут, лежать не только деяния, но и события. Например, стихийное бедствие может послужить причиной возникновения финансового правоотношения между вышестоящим и нижестоящим бюджетами по поводу предоставления дотации.

В качестве оснований, учитываемых при изменении финансового правоотношения, обычно лежат следующие юридические факты:

а) изменение правового статуса налогоплательщика (например, преобразование юридического лица, в результате которого он приобретает право на налоговые льготы);

б) изменение объекта налогообложения (например, увеличение стоимости строения в результате его реконструкции приводит к увеличению суммы налога, взыскиваемого за это имущество);

в) изменение в установленном порядке ранее заключенного финансового договора;

г) изменение финансово-планового акта, лежащего в основе налогового обязательства (например, внесение изменений в бюджет, влекущее сокращение бюджетных расходов).

Событиями, лежащими в основе изменения финансового правоотношения, могут считаться: а) изменение семейного положения гражданина-налогоплательщика (например, рождение ребенка может повлечь за собой предоставление налоговой льготы); б) достижение плательщиком возраста, с которым закон связывает изменение условий налогообложения; в) изменение социального положения субъекта, с чем закон связывает изменение его финансовых обязательств перед государством (например, награждение соответствующей правительственной наградой может повлечь за собой предоставление налоговых льгот).

Из числа деяний, лежащих в основе прекращения финансового правоотношения, наиболее употребительными выступают следующие: а) исполнение финансового обязательства; б) расторжение финансового договора, породившего финансовое обязательство; в) односторонний отказ государства как стороны правоотношения от исполнения своего финансового обязательства перед другой стороной (например, аннулирование государственного займа, пересмотр параметров бюджета, что влечет прекращение бюджетного финансирования) либо, напротив, освобождение контрагента от исполнения финансового обязательства перед государством (списание недоимки, аннулирование долгов по бюджетным ссудам); г) отчуждение налогоплательщиком имущества, являющегося объектом налогообложения.

В основе прекращения финансового правоотношения могут лежать и события. Наиболее употребительными являются: а) смерть физического лица или ликвидация юридического лица, являющегося налогоплательщиком; б) утрата (гибель, уничтожение) имущества, выступающего объектом налогообложения, или источника дохода, подлежащего налогообложению, в результате стихийного бедствия; в) изменение семейного или социального положения гражданина, с чем закон освобождает его от уплаты налогов.

В заключение о юридических фактах отметим, что существует мнение, согласно которому в качестве такого факта может лежать нормативный правовой акт: его принятие, изменение или отмена соответственно влечет возникновение, изменение или прекращение финансового правоотношения. Так, принятие закона о каком-либо виде налога влечет возникновение налогового правоотношения, отмена этого закона – прекращение данного правоотношения.

Данное мнение следует признать ошибочным. Действительно, правовой акт лежит в основе любого правоотношения: не будет правового акта – не будет и самого правоотношения. Более того, характерной особенностью сферы государственных финансов выступает то обстоятельство, что если не будет правового акта, то не будет не только финансового правоотношения, но и самого общественного финансового отношения. В этом смысле финансово-правовой акт не только выступает в качестве регулятора общественного отношения, но и выступает «отцом» этого отношения. Однако правовое регулирование финансовых отношений в части юридических фактов не вносит в общем-то каких-либо особенностей по сравнению с любой другой сферой правового регулирования. Право содержит указания на перечень фактов, в соответствии с которыми возникают, изменяют или прекращаются соответствующие правовые отношения. Само право в качестве такого юридического факта не выступает. И точно также, как, скажем, регулирование государством посредством гражданского права отношений купли-продажи не влечет возникновения конкретных отношений купли-продажи (как разновидности гражданско-правовых отношений), то и принятие финансово-правовой нормы не влечет возникновения конкретного финансово-правового отношения. Это правоотношение возникнет лишь при наличии определенных юридических фактов, предусмотренных этой нормой. Так, налоговое правоотношение по уплате подоходного налога возникнет лишь в том случае, когда конкретное лицо станет обладателем дохода, подлежащего налогообложению. Это и выступит в данном случае тем юридическим фактом, с которым закон о подоходном налоге связывает возникновение налогового правоотношения.

Как для теории, так и для практики большое значение имеет вопрос об **отграничении** финансовых правоотношений от смежных правоотношений.

Наиболее сходными с финансовыми правоотношениями являются административные и гражданские правоотношения.

Сходство финансовых (особенно организационных) и административных правоотношений заключается, во-первых, в сходстве субъектного состава правоотношения: обязательным участником административного правоотношения является исполнительный орган государственной власти (например, министерство). В то же время существует немало финансо-



вых правоотношений, субъектом которых выступает какой-либо исполнительный орган (например, министерство финансов). Иначе говоря, административные правоотношения возникают в процессе исполнительской деятельности органов государственной власти; финансовая деятельность государства, в процессе осуществления которой возникают финансовых правоотношений, зачастую также носит характер деятельности исполнительных органов. Во-вторых, административное право использует односторонне-властный (императивный) метод правового регулирования. Такой же метод в основном использует и финансовое право. В результате те и другие правоотношения оказываются построенными по принципу «власти и подчинения». К этому надо добавить, что и административное, и финансовое право относятся к публичным отраслям права, т. е. создаются государством для обслуживания собственных нужд.

В результате трудно ответить на вопрос, каким – административным или финансовым – является, например, отношение между министерством финансов и его территориальным подразделением. Министерство финансов одновременно является и финансовым органом государства, и исполнительным органом государственной власти, подобным любым другим министерствам. Поэтому с подведомственными организациями у него существует два вида правоотношений: финансовые, являющиеся продуктом финансовой деятельности государства, где министерство выступает в качестве его специализированного финансового органа, и административные, где министерство управляет подведомственной системой подобно любому другому министерству. Разграничить эти отношения можно следующим образом: если содержанием деятельности министерства является организация денежной или финансовой системы государства и либо процессы, связанные с формированием, распределением или организацией использования государственных денежных фондов, то это будут финансово-правовые отношения; если же отношение выражает обычную управленческую деятельность и его объектом не выступают деньги или денежные обязательства (например, назначение руководителя, утверждение штатного расписания и т. п.), то имеет место административное правоотношение.

Порой бывает трудно разграничить эти виды общественных отношений из-за того, что некоторые административные отношения могут быть связаны с деньгами, что является свойством финансовых отношений. В первую очередь идет об отношениях, возникающих в результате административных правонарушений и последующего наложения административного штрафа. Поскольку эти штрафы зачисляются в тот или иной бюджет, то можно выстроить следующую логическую цепочку: раз штраф является доходом бюджета, то его наложение выступает способом формирования государственного денежного фонда, т. е. является методом осуществления

финансовой деятельности государства. Отсюда отношение между исполнительным органом, наложившим штраф, и правонарушителем можно квалифицировать в качестве финансового. Однако такое умозаключение будет поверхностным и ошибочным. Действительно, административный штраф (как, кстати, и штраф, налагаемый в качестве меры уголовного наказания) поступает в доход бюджета. Но сам штраф является лишь средством, обеспечивающим соблюдение установленного государством порядка в сфере управления. Иначе говоря, административный штраф – это не самоцель, главное – соблюдение предписаний государства. Поэтому когда, скажем, работник службы, обеспечивающей безопасность дорожного движения, штрафует пешехода, перешедшего улицу в неполюженном месте, он действует не в качестве добытчика государственных доходов, его главная цель – обеспечение соблюдения правил дорожного движения, и штраф выступает лишь в качестве меры такого обеспечения.

Попутно отметим, что является большой ошибкой «офинансирование» административно-управленческой деятельности, выражающееся в установлении планов по сбору штрафов, в превращении их в источник доходов государства. Еще большая ошибка – коммерциализация этой деятельности, когда административный орган переводят на «самофинансирование», где его источником выступают доходы данного органа в виде собранных штрафов. Этому служат всякого рода денежные фонды, создаваемые при правоохранительных и таможенных органах, создаваемые для «поддержки их деятельности», куда обращается часть собранных этими органами штрафных санкций. Подобное «финансирование» деятельности указанных органов – прямая договорка к созданию атмосферы административного произвола в стране.

Завершая разговор о природе отношений, связанных с взиманием административных штрафов, отметим, что здесь имеет место два правоотношения. Первое – административно-правовое, возникающее между государственным органом, налагающим штраф, и субъектом, совершившим административное правонарушение, где штраф, как указывалось выше, выступает средством обеспечения порядка, установленного государством в сфере управления. Второе – финансово-правовое, возникающее между государством в целом (его представителем в данном случае выступает министерство государственных доходов) и государственным органом, правомочным налагать административные штрафы, по поводу распределения и использования взысканных сумм (перечислить их в бюджет, где они будут играть роль его дохода, оставить их в распоряжении органа, осуществившего взыскание, где они будут играть роль источника его финансирования, и т. п.).

В целом же критерием разграничения административных и финансовых правоотношений сама природа общественного отношения: первые

возникают в процессе исполнительной деятельности органов государственной власти, вторые – в процессе осуществления финансовой деятельности государства. Административные правоотношения имеют конечной целью реализацию установленного государством **порядка**, объектом финансовых правоотношений являются **деньги**. Административные отношения (как вид общественных отношений) являются **надстроечными**, материальные финансовые отношения, будучи экономическими отношениями, являются **базисными**.

Решение вопроса о том, каким является правовое отношение – финансовым или гражданско-правовым – также может вызвать серьезные затруднения. Дело в том, что некоторые гражданско-правовые отношения могут носить (подобно финансовым отношениям) чисто денежный характер. А некоторые финансовые правоотношения могут быть (подобно гражданско-правовым отношениям) договорными. К примеру, государственный заем многие цивилисты считают разновидностью гражданско-правового займа и приводят его в качестве иллюстрации участия государства в гражданско-правовых отношениях.

Неумение распознать экономическую сущность общественного отношения сплошь и рядом приводит к тому, что отношение, которое требует гражданско-правового регулирования, регулируют финансово-правовыми методами (т. е. наблюдается необоснованное «офинансирование» общественного отношения), и наоборот – экономическое финансовое отношение загоняют в рамки гражданского правоотношения. Так, в бывшем Советском Союзе Государственный банк СССР, чья деятельность олицетворяла финансовую деятельность государства и поэтому должна была вестись в рамках финансово-правовых отношений, пытались представить в качестве субъекта гражданско-правовых отношений, и наоборот имущественное и личное страхование, требующее в силу своей экономической природы гражданско-правового оформления, превратили в разновидность финансовой деятельности государства. В результате как банковская деятельность, так и страхование, вобрав в себя противоречие между экономической сущностью общественного отношения и его правовой формой, не смогли осуществляться надлежащим образом.

Признаком, позволяющим отличить финансовое правоотношение от сходного с ним гражданско-правового, является экономическое содержание того общественного отношения, формой которого выступает соответствующее правоотношение. Финансовое право регулирует экономические финансовые отношения, возникающие на такой стадии общественного производства, как распределение. Гражданское право регулирует другую разновидность экономических отношений – товарно-денежные, которые возникают на такой стадии общественного производства, как обмен.

К сожалению, распознавание того, с каким правоотношением мы имеем дело, затрудняется тем, что законодатель порой ошибочно регулирует экономические финансовые отношения гражданско-правовыми методами, а товарно-денежные – финансово-правовыми. Примером могут служить отношения государственного займа, правовые нормы о котором включены в Гражданский кодекс. В результате общественное отношение приобретает искаженный вид, плохо поддается объективному анализу и достоверной классификации. Поэтому в ряде случаев приходится говорить не только о том, каким является правоотношение, но и том, каким оно должно быть.

### Контрольные вопросы

1. Понятие финансовых правоотношений.
2. Признаки финансовых правоотношений.
3. Виды финансовых правоотношений.
4. Материальные финансовые правоотношения, понятие и признаки.
5. Организационные финансовые правоотношения, понятие и признаки.
6. Субъекты финансовых правоотношений.
7. Государство как субъект финансового правоотношения.
8. Основания возникновения, изменения и прекращения финансовых правоотношений.
9. Способы защиты прав субъектов финансовых правоотношений.
10. Отличие финансовых правоотношений от смежных видов правовых отношений.

## ГЛАВА 4. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕНЕЖНОЙ СИСТЕМЫ

### 1. ПОНЯТИЕ ДЕНЕЖНОЙ СИСТЕМЫ И ЕЕ ЭЛЕМЕНТЫ

Как экономическая категория деньги, являясь продуктом развития меновых отношений, возникли задолго до появления и государства, и соответственно государственных финансов. Первоначально деньги представляли собой разновидность товара, стихийно выделившегося из массы материального продукта в силу своей способности быть эквивалентом других товаров, т. е. имели форму денежного товара. Постепенно деньги, видоизменяясь и трансформируясь, теряли свойства товара и превратились в меру его стоимости. Одновременно деньги выполняют функцию средства обращения, выступая посредником в обмене товарами, где стоимость проходит две метаморфозы: продажу (Т – Д) и покупку (Д – Т).

Деньги являются также средством платежа. Для функции денег в качестве средства платежа характерен разрыв во времени между движением денег и товара. Товар поступает в распоряжение покупателя либо раньше, либо позже, чем деньги к продавцу.

Деньги, опосредованные государственными финансами, не выполняют ни функцию средства обращения (так как не участвуют в осуществлении товарного метаморфоза), ни функцию средства платежа (так как не выступают носителем меновой стоимости), т. е. деньги в финансовых отношениях не обмениваются на товар и не выступают мерой его стоимости.

Для денег, выраженных государственными финансами, характерны следующие функции:

1) функция средства расчетов по финансовым обязательствам. В экономической литературе эту функцию обычно называют средством платежа при нетоварных операциях. При этом обязанности плательщика может нести не только контрагент государства по финансовому отношению (например, налогоплательщик), но и само государство (например, при погашении государственного займа);

2) при аккумулировании денег в фондах они начинают выполнять для государства функцию накопления.

При распределении денежных фондов и поступлении денежных средств тем или иным субъектам для их непосредственного использования, деньги вновь начинают выполнять функцию платежа.

Таким образом, в процессе осуществления финансовой деятельности государства функция денег может меняться: при внесении денег в государственные фонды мы имеем реализацию функции расчетов по финансовым обязательствам перед государством; при поступлении их в государственный денежный фонд осуществляется функция накопления; при выдаче их из фонда непос-

редственным потребителям деньги приобретают функции средства обращения и средства платежа.

Выступая в качестве объекта финансовой деятельности государства, деньги видоизменяют и такую свою функцию, как мера стоимости. Данная функция наиболее полно реализуется в себя в условиях товарного обращения. В процессе осуществления такой стадии финансовой деятельности, как формирование денежных фондов, деньги изымаются из товарного обращения и их функция меры стоимости носит лишь потенциальный характер. Более того, использование такого метода добывания денежных средств, как эмиссия (в целях, например, ликвидации бюджетного дефицита), приводит к тому, что деньги, даже находящиеся в условиях товарного обращения (т. е. вне государственных финансов), снижают свою меру стоимости, все время поднимая планку цены товаров. Проще говоря, деньги обесцениваются, цены растут. Покупательская способность денег, сосредоточенных в государственных денежных фондах, также снижается. В итоге государство решает свои финансовые проблемы за счет ухудшения качества денежного обращения, что отрицательно сказывается на экономике и приводит к снижению жизненного уровня населения. Такой способ получения государственного дохода даже получил название «эмиссионный налог». При этом, что характерно, государство не несет какой-либо юридической ответственности за обесценение выпущенной (эмитированной) им валюты.

Этому способствует и то обстоятельство, что в ходе своего исторического развития деньги ушли от вида **денежного товара**, каким они были первоначально, будучи изготовленными из золота, серебра и других металлов, обладающих собственной товарной стоимостью, и приобрели форму **денежного знака** – банкнот, ассигнаций, купюр и т. п. (так называемые «кредитные деньги»), изготавливать которые можно практически в неограниченных количествах, чем государство и пользуется. А если учесть, что деньги могут существовать не только в наличной, но и безналичной формах, то проблема изготовления денег еще больше упрощается.

Как уже отмечалось, деньги (в форме денежного товара) появились до возникновения государства и первоначально оно в процессе своей деятельности пользовалось теми деньгами, которые существовали до него. Однако вскоре оно начинает изготавливать собственные деньги (т. е. становится эмитентом денег), но еще долгое время в качестве эмитента могли выступать и другие лица, главным образом банки. Отсюда, кстати, и название одной из разновидностей бумажных денег – банковские билеты, банкноты, в то время как деньги, эмитентом которых выступало непосредственно государство, назывались казначейскими билетами. Характерно, что традиция именовать бумажные деньги банковскими билетами сохранилась

и по настоящее время, правда, уже в силу того, что государственным органом, призванным регулировать состояние денежной системы страны, стали выступать центральные государственные банки, которые и рассматриваются в качестве эмитента денежных знаков.

Кстати, в экономической литературе (особенно зарубежной) до сих пор приводится деление денег на «государственные» и «негосударственные» (именуемые порой даже «частные»), к которым относятся векселя, чеки и иные средства платежа.

Характерно и то, что в период расстройств государственной денежной системы (например, вследствие высокого уровня инфляции) и отказа населения и предпринимателей принимать обесценившиеся бумажные деньги, экономика мигмом реагирует на это путем демонетизации расчетов (т. е. исключением из расчетов денежных знаков и осуществления сделок путем натурального обмена, что адекватно современному термину «бартерные сделки»), тезаврации расчетов (расчетов монетами из драгоценных металлов, как это было после Февральской и Октябрьской революций, когда население предпочитало керенкам и «совзнакам» золотые монеты дореволюционного чекана, хотя и вышедшие по закону из обращения), наконец, что актуально и в настоящее время, использования в расчетах иностранных денежных знаков (то, что сейчас именуют «долларизацией экономики»). Кроме того, на рынке появляются так называемые «суррогаты денежных знаков» – заменители денег, эмитированные местными органами государственной власти, частными предпринимательскими структурами, главным образом в целях осуществления расчетов по заработной плате со своими работниками.

В конечном счете, рано или поздно, государство монополизирует эмиссию денежных знаков в частности и формирование денежной системы страны в целом. При этом оно решает две главные задачи, выступая одновременно в двух разных (хотя и взаимосвязанных) качествах.

Первая задача – упорядочивание и налаживание денежного хозяйства (понимаемого в широком смысле) страны. Здесь оно выступает как политический субъект общества.

Вторая – стабилизация собственной финансовой системы, обеспечение ее эффективного функционирования. Здесь оно уже больше озабочено проблемами собственника тех денежных фондов, которые входят в состав этой системы.

В итоге в современных условиях организация денежной системы, во-первых, является монополией государства, во-вторых, выступает элементом его финансовой деятельности. Организуя денежную систему и выпуская денежные знаки, государство не только обеспечивает нормальное функционирование денежных отношений в стране, но и организует собственную финансовую систему, способствуя нормальному функционированию той

части денежных отношений, субъектом которых оно само является, т. е. финансовых отношений.

Под **денежной системой** понимается сложившиеся исторически и закрепленные национальным законодательством организационные формы функционирования денег в стране.

Денежная система включает в себя следующие **элементы**: 1) официальная денежная единица; 2) виды денежных знаков; 3) порядок эмиссии денег; 4) режим валютного обращения; 5) организация денежного обращения. Кроме того, в зависимости от методов организации государством денежной системы страны в ней может содержаться еще два элемента: официальный валютный курс (валютный паритет) и масштаб цен.

**Денежная единица** – это установленный государством денежный знак, обозначающий наименование национальной валюты.

Наименование денежной единицы – доллар, марка, тенге, рубль, фунт стерлингов, сом и т. д. – складывалось, как правило, исторически. Например, слово «рубль» произошло от глагола «рубить», поскольку означало отрубленный от серебряного слитка кусочек определенного веса (так называемая «гривна»); доллар – искаженное название немецкой монеты «талер», произошедшее от «иоахимсталер» – название австро-венгерской монеты времен Габсбургов, которое, в свою очередь, взято по названию местечка в Чехии, где добывалось серебро; фунт стерлингов (англ. pound sterling) – берет свое название от меры веса «фунт» (римский фунт, именуемый «либра») и обозначаемый знаком *L*, составлял 327,45 г.) и названия серебряной монеты «стерлинг» (по одной из версий происходит от *star, starling* – звезда, изображенная на монете), которую начал чеканить в 1180 г. король Англии Генрих II. Позднее эта монета получила название «пенни», «пенс». Таким образом в своем буквальном значении фунт стерлингов обозначал 327 граммов мелких серебряных монет. От знака либра произошел и знак фунта стерлингов; итальянская лира произошла от римской меры веса «либра».

Денежная единица страны иногда обобщенно выражается термином «национальная валюта».

Денежная единица обычно имеет внутреннее строение, т. е. делится на более мелкие и, как правило, пропорциональные части. В большинстве стран в настоящее время существует десятичная система деления:  $1 : 10 = 100$  (1 доллар США равен 100 центам, 1 российский рубль – 100 копейкам, 1 немецкая марка – 100 пфеннигам, 1 английский фунт стерлингов первоначально равнялся 20 шиллингам, каждый из которых составлял 12 пенсов, монета в 2 шиллинга именовалась «флорин», в 5 шиллингов – «крона», но с 1971 года 1 фунт равен 100 пенсам и т. д.).

**Виды денежных знаков** – организационное строение денежной массы и номиналы денежных знаков.



Обычно выпускается два вида денежных знаков:

а) бумажные деньги – купюры, которые в разных странах могут иметь различные наименования (банкноты – билеты государственного банка, государственные кредитные билеты, государственные казначейские билеты). Деньги времен Великой Французской революции назывались ассигнаты. Ассигнациями назывались бумажные деньги, выпускавшиеся в России с 1769 по 1849 годы. В первые годы Советской власти бумажные деньги выпускались под названием «расчетный знак РСФСР», чем в какой-то мере подчеркивалось пренебрежительное отношение к деньгам вообще («проклятое наследие капитализма») и стремление считать их только в качестве условного средства взаимных расчетов;

б) металлические монеты разных достоинств и разных сплавов. Лицевая сторона монеты, на которой обычно изображается государственный герб, именуется аверс, обратная (на которой может изображаться профиль главы государства – монарха или какой-либо исторической личности) именуется реверс, боковая поверхность – гурт.

Бумажные деньги могут быть двух видов: а) с гарантией обмена на денежный товар (так называемые «разменные деньги»), когда эмитент берет на себя обязательство разменять предъявленную банкноту на золото или серебро (т. е. деньги имеют металлическое обеспечение). Отметим, что в современных денежных системах такого рода деньги практически не применяются (последней разменной валютой, да и то формально, был доллар США до 1971 г.); б) обычные, т. е. денежные знаки с установленным государством принудительным курсом (законная платежная способность), выпущенные неразменными на драгоценный металл или иной денежный товар.

**Порядок эмиссии денег.** Как уже отмечалось, в современных условиях единственным эмитентом денег является само государство. В качестве непосредственного эмиссионного центра обычно выступает центральный государственный банк страны, однако эмитентом может и быть казначейство (министерство финансов). Эти центры могут выступать параллельно. Тогда банк обладает правом выпуска банковских билетов, составляющих основную часть налично-денежного обращения. На долю казначейства приходится обычно около 10 процентов выпуска денег в виде разменных монет и бумажно-денежных знаков мелких номиналов.

**Режим валютного обращения** определяется установленными государством валютными ограничениями, которые действуют в отношении как своей национальной валюты, так и, главным образом, иностранных валют.

В зависимости от своего режима валюты подразделяются на: а) полностью обратимые (свободно конвертируемые); б) частично обратимые (частично конвертируемые); в) необратимые (неконвертируемые, замкнутые).

Полностью обратимыми являются такие валюты, которые свободно, без специальных на то разрешений обмениваются на любые другие валюты. При этом разрешен из страны свободный ввоз и вывоз как своей, так и иностранной валюты. К числу таких валют относятся доллар США, доллар Канады, японская йена, валюты стран ЕЭС, включая их коллективную валюту – европейский евро, Швейцарии, Швеции и некоторых других стран.

Частично обратимыми являются валюты стран, где имеются определенные валютные ограничения и запреты на совершение валютных операций, особенно для резидентов (физических и юридических лиц данной страны). Казахский тенге можно считать относящимся именно к этому виду валюты.

Следует отметить, что конвертируемость валюты – это вопрос не только внутренних законодательных установлений, но и вопрос стабильности валюты, ее надежности и значимости на международном валютном рынке. Мало объявить свою валюту конвертируемой – будет ли она признана таковой в международных расчетах?

К необратимым относятся такие валюты, которые не обмениваются на другие. На территории страны запрещено любое присутствие иностранной валюты, сделки с такой валютой являются монополией государства, за нарушение которой виновные привлекаются к ответственности. Примером таких валют являются валюты бывших социалистических стран.

Режим валютного обращения, включая вопрос о виде валют, обслуживающих это обращение, – это вопрос организации экономики. Замкнутой экономике всегда соответствует замкнутая денежная система, обслуживаемая исключительно национальной валютой, которая естественно является неконвертируемой. Собственно, замкнутость экономики и будет обеспечиваться замкнутостью валюты. Открытая экономика влечет конвертируемость национальной валюты, где регулирование денежного обращения и курса национальной валюты все больше ускользает из непосредственной юрисдикции государства и становится предметом самих рыночных отношений. Глобализация экономики, развитие мировых хозяйственных связей вызывает зависимость национальных валют от более сильных, выполняющих функцию мировых денег. И чем слабее национальная экономика, тем больше требуется от государства административно- и финансово-правовых усилий по поддержанию своей денежной системы.

**Валютная монополия** – это исключительное право государства на совершение сделок с валютными ценностями.

Объектами валютной монополии обычно являются: 1) иностранная валюта; 2) платежные документы и ценные бумаги, выраженные в иностранной валюте; 3) драгоценные металлы; 4) природные драгоценные камни в сыром и обработанном виде.

В наиболее жестком и полном виде валютная монополия присуща странам, имеющим закрытый денежный рынок и неконвертируемую валюту. Однако валютное регулирование (с большей или меньшей степенью регламентации) существует во всех странах.

Поскольку ни одна страна не может жить в абсолютной изоляции и всегда вынуждена что-то продавать и что-то покупать, то всегда возникает проблема соотношения между денежными единицами разных стран, что выражается категорией **валютный курс**.

В условиях, когда денежные единицы были привязаны к определенному количеству золота, валютный курс рассчитывался путем сравнения золотого содержания, стоящего за каждой денежной единицей. Например, считалось, что рубль СССР содержит 0,987412 г. чистого золота, польский злотый – 0,222168 г., т. е. в рубле в 4,44 раза больше чистого золота, чем в злоте. Отсюда валютный курс рубля по отношению к золотому составлял 4,44 злотых за 1 рубль. Однако в настоящее время большинство стран отказались от **золотого паритета** – фиксации законом содержания чистого золота в национальной денежной единице. Поэтому сравнивать ценность валют на этой основе стало невозможно.

Для свободно конвертируемых валют валютный курс формируется на основе рыночно определяемой покупательной способности денежных единиц сопоставляемых национальных валют. Для неконвертируемых валют он обычно устанавливается самим государством (в лице, как правило, центрального государственного банка) и носит название **официальный валютный курс**, который еще именуется **валютный паритет**. Иногда (обычно для частично конвертируемых валют) применяется комбинированная схема: центральный банк устанавливает свой курс (курс центрального банка), который служит ориентиром для установления курса на биржевых валютных торгах (рыночного курса валюты).

Официальный (или паритетный) валютный курс также является элементом денежной системы.

Различают два типа денежных систем: а) система, основанная на деньгах, роль которых выполняет денежный товар (золото, серебро и т. п.) как всеобщий эквивалент стоимости (система металлического обращения); б) система, основанная на деньгах как знаках стоимости (обращение бумажных денег и неполноценных монет).

Система металлического обращения относится к устаревшим денежным системам и в настоящее время практически нигде не применяется.

Тем не менее металлическое обращение может быть основано на биметаллизме или монометаллизме. При биметаллизме роль денежного товара законодательно закреплена за несколькими драгоценными металлами (обычно золото и серебро). Существовало две разновидности би-

металлизма: 1) система параллельных денежных знаков, когда золотые и серебряные монеты оценивались в процессе денежного обращения исходя из рыночной стоимости золота и серебра; 2) система двойной валюты, при которой государство фиксирует соотношение стоимости золотых и серебряных монет, являющееся обязательным в денежном обращении. Иногда это достигалось путем межгосударственных соглашений. Например, Латинский монетный союз – соглашение, заключенное в 1865 г. Францией, Бельгией, Италией и Швейцарией, – предусмотрел твердое соотношение между золотом и серебром 1 : 15,5.

Колебания в рыночной цене золота и серебра, сказывавшиеся на соотношении стоимости монет из них, привели к монометаллизму, при котором лишь один металл (золото) стал служить всеобщим эквивалентом. Золотой монометаллизм впервые был установлен в Великобритании в 1816 г. Серебряный монометаллизм существовал в России в 1843 – 1852 гг. Было три разновидности золотого монометаллизма – золотомонетный, золотослитковый и золотодевизный.

Весовое количество денежного металла в денежной единице устанавливается с помощью такой категории, как **масштаб цен**.

С внедрением бумажных денег масштаб цен указывал, в каком соотношении бумажный денежный знак разменивался на драгоценный металл. Например, в ходе денежной реформы в России 1895 – 1897 гг. в качестве денежной единицы был установлен золотой рубль с содержанием 17,424 доли чистого золота.

Постепенно золото ушло из денежного обращения, так же как и прекратился обмен бумажных денег на золото, что именуется процессом демонетизации. Однако категория «масштаб цен», показывая официальное содержание золота в национальной денежной единице, в некоторых странах применяется и поныне. Он используется, как было показано выше, при установлении официального валютного курса.

Следует иметь в виду, что в настоящее время такие элементы своей денежной системы, как золотой паритет и масштаб цен, имеют сравнительно немногие государства. Поэтому соотношение национальной валюты с иностранными производится на основе спроса и предложения на валютных торгах. Выявленный при этом курс национальной валюты именуется «рыночным курсом».

Сформировав денежную систему, государство естественно заинтересовано в том, чтобы она функционировала надлежащим образом.

В этих целях оно использует следующие **меры** обеспечения надлежащего функционирования «своей» денежной системы:

1) установление порядка, в соответствии с которым государство становится **единственным** законным эмитентом денежных знаков. В связи с этим

устанавливается запрет (порой под страхом уголовного преследования) на выпуск кому бы то ни было иных денежных знаков, которые именуется «суррогатами денежных знаков». Параллельно устанавливается весьма жесткая уголовная ответственность за всякого рода фальшивомонетничество.

Исключительное право государства на эмиссию денежных знаков в прошлом носило название «королевской монетной регалии», а в настоящее время – суверенным правом государства на изготовление и выпуск в обращение денежных знаков и рассматривается в качестве признака его суверенитета. В итоге деньги выступают таким же символом государства, как его герб, гимн и флаг;

2) объявление эмитированных государством денежных знаков «законным платежным средством». Следует подчеркнуть, что свойство законного платежного средства государственный денежный знак приобретает не только в силу закона, но уже самим фактом его выпуска в обращение государством (хотя бы уже в силу того, что государство не допускает существования в стране каких-либо параллельных, негосударственных денежных систем);

3) понуждение всех лиц использовать эти знаки в качестве средства обращения, что осуществляется путем установления обязанности по их приему по нарицательной стоимости на всей территории государства по всем видам платежей. Кстати говоря, в некоторых странах, отображая исторический этап борьбы государства за свое верховенство в формировании денежной системы страны, установлена даже уголовная ответственность за отказ в приеме в качестве платежа государственных денежных знаков. По законодательству Республики Казахстан при уклонении кредитора от принятия исполнения должник во исполнение денежного обязательства вправе разместить причитающиеся с него деньги на условиях депозита, а в случаях, предусмотренных законодательством – на имя суда. Совершение этих действий считается исполнением обязательства;

4) осуществление всех платежей в казну, включая налоги, и из казны только в государственных денежных знаках. Этот способ получил в свое время финансово-правовой науке название «налоговое обеспечение»;

5) запрета использования в качестве средства платежа иностранной валюты, за исключением случаев, предусмотренных законом;

6) регулирование денежного обращения финансово-правовыми средствами.

**Денежное обращение** – это движение денег в наличной и безналичной форме, обслуживающее кругооборот товаров, а также нетоварные платежи и расчеты.

Налично-денежное обращение обслуживается бумажными деньгами и металлической монетой, безналичное – через банковские счета посредством

платежных поручений (требований), чеков, кредитных карточек и т. п.). В развитых странах, где хорошо налажена банковская система, преобладает безналичное денежное обращение. Например, в США доля наличных платежей составляет менее 1 процента совокупной суммы расчетов.

Государство, устанавливая порядок денежного обращения, стремится не только к повышению эффективности расчетных операций, но и к стабилизации своей денежной системы и преодолению инфляционных процессов в экономике. Общее количество денег, необходимое для обслуживания товарооборота, зависит от суммы цен товаров, подлежащих реализации, и скорости обращения денег. Избыток денег в обращении приводит к повышению номиналов цен товаров, равно как затягивание процессов расчетов между продавцами и покупателями требует увеличения денежной массы, находящейся в обращении. Кроме того, государство всегда заинтересовано в такой организации денежного обращения, при которой все платежи и расчеты были бы легко контролируемы и могли быть подвергнуты проверке со стороны государственных органов. Вот почему государство заинтересовано в осуществлении расчетов через банки на безналичной основе и пытается ограничить расчеты наличными деньгами, хотя с экономической точки зрения эти расчеты являются равноценными, а с правовой – этот вопрос должен решаться по усмотрению сторон. Устанавливая запреты на налично-денежные расчеты, государство борется с пресловутым «черным налом» и «теневой экономикой», усматривая в этих расчетах способ ухода от налогообложения.

Следует подчеркнуть, что такие способы регулирования денежного обращения, как установление правил расчетных операций, а равно и установление форм безналичных расчетов, производится государством в рамках гражданско-правового регулирования. Это и естественно, поскольку сами по себе расчетные операции, назначением которых является доставка денег от покупателя к продавцу, выражают собой реализацию денежной ветви товарно-денежных отношений, выступающих предметом гражданского права. Субъектом расчетных отношений (как и в целом товарно-денежных) государство не выступает и действует в данном случае в качестве стороннего регулятора. По большому счету безналичные расчетные отношения являются продуктом банковской деятельности, формы расчетов выработаны (и обновляются постоянно) банковской практикой, и государство посредством своих правовых норм лишь фиксирует то, что выработала эта практика. Не будет государство регулировать расчетные отношения – эти отношения, как и банковская деятельность по производству безналичных перечислений, останутся. Объясняется это прежде всего объективным характером товарно-денежных отношений. Поэтому представляется неоправданным рассмотрение а учебниках по финансовому

праву такой, например, темы, как «Расчетные правоотношения». В равной мере это относится и к такой теме, как «Ценные бумаги», которая, за исключением вопроса о государственных ценных бумагах, относится к сфере гражданского права.

Другое дело, что государство пытается навязать хозяйствующим субъектам и обслуживающим их банкам такие правила производства расчетов, которые выгодны самому государству с точки зрения, например, пресечения возможности уклонения от уплаты налогов, ускорения прохождения налоговых платежей, правильности использования бюджетных ассигнований, обеспечения стабильности государственной денежной системы и т. п. Иногда эти установления (в случае, когда государство свои финансовые интересы эгоистически ставит выше интересов общества) носят вредоносный для экономики характер, но порой, будучи направленными на обеспечение эффективного функционирования денежной системы, отвечают потребностям общества.

Такое регулирование является проявлением финансовой деятельности государства и возникающие при общественных отношениях выступают предметом финансового права, а точнее – его института, именуемого нами «Правовые основы денежной системы». Данные отношения по своей природе относятся к организационным финансовым отношениям, субъектами которых выступает, с одной стороны, государство или уполномоченный им орган (обычно в лице центрального государственного банка), с другой – субъекты денежного обращения (продавцы, покупатели, банки, как лица, участвующие в осуществлении безналичных расчетов и обслуживающие денежное хозяйство своих клиентов, фондовые биржи, брокеры и дилеры, как профессиональные участники рынка ценных бумаг, и др.).

Государство в целях обеспечения нормального функционирования денежной системы и повышения эффективности ее функционирования использует такие финансовые инструменты, как деноминация, девальвация и ревальвация.

**Деноминация** – в результате которой происходит укрупнение национальной денежной единицы путем обмена старых денежных знаков на новые по установленному соотношению. В таком же соотношении изменяются цены товаров (услуг, работ), размеры заработной платы, пенсии, размеры денежных средств клиентов на счетах в банках, сберегательных кассах и в других финансовых учреждениях, балансы предприятий, организаций и учреждений.

Поскольку в процессе деноминации валюты при кратном увеличении денежной единицы происходит столь же кратное уменьшение размеров и цен, и заработной платы, то покупательная способность населения в общем-то не меняется.

Укрупнение денежной единицы происходит в соотношении, выраженной единицей с нулями (в 10, 100 и так далее раз). Например, в ходе проведенной в Греции в 1964 г. деноминации одна новая драхма обменивалась на 1000 старых. Деноминация в России в 1997 г. также проводилась в соотношении 1000 старых на 1 рубль новых денег.

В процессе деноминации в соответствующем ей кратном размере обычно производится увеличение и масштаба цен денежной единицы с аналогичным увеличением официального валютного курса. Во время деноминации во Франции в 1960 г. 100 старых франков менялись на один новый. Вместе с тем золотое содержание и валютный курс возросли соответственно в 100 раз. Однако увеличение масштаба цен (и соответственно официального валютного курса) может быть неадекватным укрупнению валюты. Так, в ходе денежной реформы, проведенной в СССР в 1961 г. новый рубль был приравнен к 10 старым, но золотое содержание было увеличено с 0,222168 г. чистого золота до 0,987412 г., т. е. увеличено в 4,9 раза, в чем проявлялся момент фактической девальвации валюты.

Деноминация, как правило, является реакцией государства на предшествующее сильное обесценение валюты, вызванное, с одной стороны, повышенной эмиссией, и снижением, с другой, товарного производства, что свойственно таким периодам, как война, революция, неудачные экономические реформы и крупномасштабные структурные преобразования. Нарастающие инфляционные процессы приводят к появлению денежных знаков с большим количеством нулей. Такими же выглядят и цены. Скажем, после первой мировой войны инфляция в Германии достигала таких размеров, что заработная плата выдавалась дважды в день, так как цены в течение дня повышались несколько раз. В итоге в процессе последующей деноминации 1 новая марка обменивалась на 1 млрд. (биллион) старых.

Само по себе наличие большого количества нулей как на денежном знаке, так и на ценниках товаров не страшно. Скажем номиналы денежных знаков таких валют, как японская йена или итальянская лира также достигают значительных величин, но эти валюты в целом нормально обслуживают свою экономику, а население и предприниматели привыкли к таким цифровым параметрам. И при этом ни у кого не возникает сомнения в надежности данных валют и относительной стабильности денежных систем. Другое дело, что при крупных цифровых показателях как денежных знаков, так и товаров усложняется само производство расчетов.

Назначение деноминации – уменьшение денежной массы (в физическом выражении), находящейся в обращении, а также упрощение расчетов, так как после ее проведения общие цифровые данные денежного обращения уменьшаются в несколько крат.



С деноминацией не следует путать такой вид денежной реформы, как **нуллификация** – объявление государством обесцененных бумажных знаков недействительными. При деноминации старые денежные знаки обмениваются на новые и на период обмена продолжают выполнять функцию законного средства платежа; при нуллификации старые денежные знаки объявляются государством ничтожными и с момента такого объявления перестают выполнять функцию средства платежа.

**Девальвация** – проведение государством того или иного мероприятия, направленного на понижение курса своей валюты.

Те государства, которые практикуют установление масштаба цен для своей валюты либо устанавливают ее официальный курс по отношению к другим валютам, девальвацию проводят путем специального заявления об уменьшении золотого содержания денежной единицы государства (масштаба цен) или понижении ее официального курса. Поскольку в настоящее время большинство государств оказалось от использования такого элемента денежной системы, как масштаб цен, а также от установления официального курса своей денежной единицы, то для проведения девальвации эти инструментарины оказываются непригодными. При отказе от использования масштаба цен или установления официального валютного курса цена национальной валюты (т. е. ее соотношение к иностранным валютам) определяется, как отмечалось, на основе рыночного курса.

Однако многим государствам присуще поддержание курса своей валюты. Это может быть продиктовано различными соображениями: стремлением сохранить покупательную способность своей валюты, так как понижение ее курса приводит к ухудшению материального положения граждан (особенно тех, кто получает доходы в фиксированных размерах, – государственные служащие, пенсионеры и т. п.), необходимостью преодоления инфляционных тенденций в экономике, желанием выполнить предвыборные обещания, соображениями внутреннего и международного престижа и т. д.

Ориентация финансовой политики государства на поддержание курса своей валюты на определенном уровне обычно является следствием того, что это государство взяло на вооружение «теорию монетаризма». Для этой теории характерна фетишизация денег. Ее краеугольным камнем является предпосылка, согласно которой состояние экономики предопределено состоянием денежной системы. Такой политики придерживалась Россия в период с 1993 по август 1998 года, когда произошел острый финансовый кризис, ознаменовавшийся печально знаменитым «дефолтом» (отказом государства от исполнения своих финансовых обязательств). Эта политика и завершивший ее кризис лишь один раз подтвердили правильность тезиса, что денежная система всегда вторична по отношению к производству, хотя и может влиять на него как отрицательно, так и положительно.

Поддержание своей валюты производится государством различными методами. Но чаще всего применяется метод так называемых «валютных интервенций». Сущность его заключается в следующем. Когда государство обнаруживает, что на валютных торгах иностранная валюта, предлагаемая к продаже частными продавцами, начинает дорожать, а своя дешеветь (это означает падение курса национальной денежной единицы), то государство (обычно в лице своего центрального банка) выбрасывает на продажу иностранную валюту по низкой цене. В результате покупатели тратят меньше национальной валюты на приобретение иностранной. Тем самым курс национальной денежной единицы поддерживается на желаемом уровне. Отметим, что при этих обстоятельствах рыночный курс валюты становится уж не таким и рыночным.

Такой способ можно отнести к числу экономических способов поддержания национальной денежной единицы. Применяются также и методы административного характера. Например, установление всякого рода «валютных коридоров», когда продавцам просто напросто запрещается торговать валютой вне пределов, установленных государством.

Искусственное поддержание государством курса своей денежной единицы приводит к искажению истинной цены национальной валюты и формированию ее завышенного курса. Рано или поздно, но в конечном счете государство оказывается не в состоянии поддерживать заданный валютный курс. И это приводит к кризису денежной системы.

Отказ государства от поддержания своей валюты на каком-то заданном уровне можно рассматривать как фактическую ее девальвацию. Впрочем, даже в условиях, когда курс национальной валюты определяется на основе «чистых» рыночных показателей, государство в состоянии осуществить девальвацию простым объявлением о ней, что и делают некоторые государства.

Таким образом цель девальвации – это приведение цены национальной валюты в соответствие с ее истинной стоимостью. В этом случае девальвация служит средством стабилизации внутреннего денежного обращения, уменьшения несбалансированности внешнеэкономических операций.

Но в некоторых случаях девальвация носит волевой характер, выступая актом экономической политики государства.

Дело в том, что девальвация, как правило, приводит – правда, на сравнительно короткий срок – к уменьшению экспортной цены товаров, производимых национальными производителями, что облегчает им выход на международный рынок. В результате экспортные возможности национальной экономики несколько возрастают, что является благоприятным фактором. С другой стороны, цены на импортируемые товары в силу снижения покупательной способности населения всегда относительно возрастают.

Это ухудшает положение иностранных товаропроизводителей на внутреннем рынке. Тем самым национальные товаропроизводители, избавляясь от конкурентной борьбы с иностранными, получают более благоприятные условия своего существования. И это также благоприятно сказывается на развитии отечественного производства.

Девальвация порой проводится государством с целью снижения своих собственных финансовых обязательств перед населением (например, по обязательствам, возникающим из государственных займов).

Кто всегда проигрывает от девальвации, так это население. Происходит это в силу того, что девальвация всегда приводит (можно сказать, автоматически) к повышению цены товаров, никогда не сопровождаемому аналогичным ростом заработной платы. Происходит обесценение накоплений населения, хранящихся в банках, размещенных в ценных бумагах (включая, и государственные), а также находящихся на руках у граждан.

В заключение отметим, что девальвация всегда является волевым актом государства. И ее не надо путать со стихийным обесценением национальной валюты и падением курса денежной единицы, которые происходят в силу инфляционных процессов. Скажем, 11 октября 1994 г. – в день, который под названием «черный вторник» вошел во все финансовые и денежные справочники – произошел «обвал» российской валюты, в результате которого рубль подешевел сразу на одну треть. Однако это было стихийное явление, хотя и обусловленное ошибочной финансовой политикой государства.

**Ревальвация** – это понятие, противоположное девальвации. Оно означает проведение государством мероприятий, направленных на повышение курса национальной валюты по отношению к валютам других стран. Ревальвация является средством приведения курса национальной валюты к ее фактической покупательной способности. Ревальвация выгодна странам экспортерам, которым покупка иностранной валюты, необходимой для оплаты ввозимых товаров, обходится дешевле.

Ранее, когда государства использовали для характеристики своей валюты такие инструменты, как масштаб цен или официальный валютный курс, ревальвация производилась путем изменения их параметров. В настоящее время ревальвация производится путем официального объявления об этом.

Следует сказать, что в настоящее время роль **мировых денег**, которую раньше традиционно выполняло золото, принял на себя доллар США. Доллар стал и средством международных расчетов, и мерил валютных курсов национальных денежных единиц. С ним пока безуспешно пытается конкурировать создаваемая в муках коллективная валюта европейских стран – евро.

Подводя итог сказанному, отметим, что формирование денежной системы страны и обеспечение ее нормального функционирования (оставляя в стороне вопрос, насколько успешно это получается в действительности)

осуществляется государством посредством издания правовых норм. Со-вокупность этих правовых норм формирует институт общей части финансового права «Правовые основы денежной системы».

Исходя из этого, **правовые основы денежной системы – это институт общей части финансового права, устанавливающий денежную систему страны и обеспечивающий ее надлежащее функционирование в интересах общества и государства.**

Еще раз обратим внимание на то, в учебной литературе по финансовому праву традиционно присутствует такая тема, как «Правовые основы денежного обращения». Однако, во-первых, соответствующего института не выделяется ни в общей, ни в особенной части самой отрасли финансового права. В результате становится неясно, где располагаются правовые нормы, регулирующие денежное обращение, и какое место они занимают в системе финансового права. Во-вторых, денежное обращение – это достаточно широкая категория, которая охватывает собой, в частности, расчетные правоотношения, а также ряд других явлений, принадлежность которых к гражданскому праву не вызывает сомнения. Поэтому применительно к финансовому праву (а соответственно, и к финансовой деятельности государства) можно вести речь лишь об **организации** денежного обращения и то лишь в части, касающейся обеспечения нормального функционирования денежной системы.

То же самое можно сказать и по поводу такой традиционной темы учебного курса финансового права, как «Правовые основы валютного регулирования».

В связи с этим следует отметить, следующее. Во-первых, финансовая система особого «валютного» фонда не знает, как и не знает особого финансово-экономического института, опосредующего этот фонд. Но если нет экономического института, то откуда в особенной части финансового права взяться правовому?! Во-вторых, валютное регулирование включает в себя установление определенных правил, влияющих на функционирование всех денежных фондов (и соответственно, всех финансово-экономических институтов), опосредуемых институтами особенной части финансового права. Это говорит за то, что данным правовым нормам место в общей части финансового права. Наконец, в-третьих, главное назначение валютного регулирования – это защита национальной денежной системы и обеспечение ее стабильности (предотвращение оттока национального капитала, включая утечки валютных ценностей страны, за рубеж, ограждение национальной валюты от рыночных и конъюнктурных колебаний валют иностранных государств, недопущение использования на внутреннем рынке зарубежных денежных знаков и платежных документов и т. д.). В силу этого валютное регулирование выступает элементом самой денежной системы и должно рассматриваться в рамках соответствующего ей правового института.

В итоге объектом регулирования института «Правовые основы денежной системы» выступает три основных элемента:

- сама структура денежной системы;
- финансово-правовые аспекты организации денежного обращения;
- валютное регулирование.

### **Контрольные вопросы**

1. Функции денег, опосредованных государственным финансами.
2. Понятие денежной системы.
3. Элементы денежной системы.
4. Понятие денежной единицы и виды денежных знаков.
5. Типы денежных систем.
6. Режим валютного обращения и его виды.
7. Понятие масштаба цен и валютного курса.
8. Меры обеспечения надлежащего функционирования денежной системы.
9. Понятие деноминации, девальвации и ревальвации.
10. Правовые основы денежной системы как институт общей части финансового права и объекты данного института.

## 2. ДЕНЕЖНАЯ СИСТЕМА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Формирование национальной денежной системы Республики Казахстан как суверенного государства было положено Указом Президента Республики Казахстан от 12 ноября 1993 г. «О введении национальной валюты Республики Казахстан». Указ предусматривал введение национальной валюты с 15 ноября 1993 г.

В настоящее время основные вопросы организации национальной денежной системы решаются Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу закона, от 30 марта 1995 г. «О Национальном Банке Республики Казахстан».

Денежной единицей (национальной валютой) Республики Казахстан является казахстанский тенге.

Само название «тенге» взято из древнетюркского обозначения денег вообще, а также из названия серебряной монеты (тенга), распространенной в древних государствах Средней Азии (например, исторически знаменитая «бухарская тенга»). Русским языком оно заимствовано как «деньга», «деньги», арабским – «данек», персидским – дангх, санскритским – танке, древнегреческим – данака. Согласно античной мифологии такую монету платили лодочнику подземного мира Харону в качестве платы за перевоз через реку Стикс, т. е. в загробный мир. Отсюда у греков обычай класть монету в рот покойнику.

Тенге состоит из 100 тиынов, которые выступают в качестве дробных долей денежной единицы. Таким образом Казахстан придерживается, как и подавляющее большинство других стран, десятичной системы строения национальной валюты.

Казахстанский тенге является законным платежным средством в Республике Казахстан, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами, нормативными правовыми актами Нацбанка.

В подкрепление платежной силы тенге предусмотрено, что банкноты и монеты, выпущенные в обращение Национальным Банком, обязательны к приему по их нарицательной стоимости на всей территории Республики Казахстан по всем видам платежей, а также для зачисления на счета, во вклады, на аккредитивы и для перевода, без ограничения размениваются и обмениваются во всех банках Республики Казахстан.

Никто, кроме Национального Банка Казахстана, не может объявить недействительными банкноты и монеты, выпущенные этим Банком.

Право на замену денежной единицы (скажем, переход с тенге на некую другую денежную единицу) имеет Президент Республики Казахстан. Он же определяет порядок, сроки и условия функционирования денежной единицы Республики Казахстан.

Это довольно серьезное полномочие. К сожалению, оно не имеет никакого конституционного обеспечения. К слову сказать, денежная система вообще не получила никакого упоминания в Конституции, что безусловно можно рассматривать в качестве ее упущения.

Попутно отметим, что вопрос о компетенции государственных органов в области организации денежной системы не получил своего четкого разрешения. Так, определение порядка, сроков и условий функционирования денежной системы закреплено за Президентом Республики Казахстан. В то же время существует ряд законов (т. е. актов Парламента), которые устанавливают и порядок, и условия функционирования этой системы. Закон «О Национальном Банке Республики Казахстан» устанавливает, что этот Банк «является органом определяющим и осуществляющим государственную денежно-кредитную политику Республики Казахстан» (статья 29). Мало того, что из данной правовой нормы не поймешь, о чьей «денежно-кредитной политике» идет речь: Республики Казахстан или самого Нацбанка, но еще и явно преувеличены роль этого органа в системе государственных органов: придание Нацбанку права определять политику государства в целом (хотя бы лишь в денежно-кредитной области) не соответствует ни правовому статусу, ни назначению данного органа. Это значит поставить в его административное подчинение, такие, например, государственные структуры, как Президент, Парламент, Правительство.

Допущена ошибка и методологического порядка: политика формируется в недрах политических институтов общества и является выражением той идеологии, которая господствует в обществе и приводит к власти определенные политические силы (политические партии или персоналии в виде президента, депутатов и т. п.). Политические установки воплощаются во всякого рода программах, заявлениях, предвыборных платформах и т. п. Государство (и тем более его отдельные органы) в принципе должно выступать лишь инструментом проведения определенной политики, а не институтом, ее вырабатывающим. Так, Советское государство было проводником политики Коммунистической партии, которая руководствовалась марксистско-ленинской идеологией, философским воплощением которой был диалектический материализм. Аналогично обстоит дело и в буржуазном государстве, которое является проводником определенной политики, основанной на той или иной идеологии, характеризующейся в отличие от авторитарного социалистического общества, плюрализмом мнений и множеством самых различных научных доктрин.

Применительно к политическому и государственному устройству Казахстана политику государства, в том числе и в сфере функционирования денежной системы и регулирования денежного обращения, формирует Президент Республики Казахстан, который оформляет ее, придавая характер государ-

ственно-властной установки, в виде ежегодного послания к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики (статья 44 Конституции).

Кроме того в соответствии со статьей 66 Конституции разработка основных направлений социально-экономической политики государства, что по идее включает в себя и денежно-кредитную политику, возложена на Правительство Республики Казахстан.

В результате становится неясным, кто же осуществляет регулирование денежной системы, а главное, отвечает за ее состояние: Президент, Парламент, Нацбанк или Правительство?

Денежные знаки Республики Казахстан, находящиеся в обращении, состоят из банкнот и монет.

Выпуск наличных денег, организация их обращения и изъятие из обращения осуществляется исключительно Национальным Банком Казахстана в форме продажи банкнот и монет банкам с получением безналичного эквивалента.

Из этой нормы вытекает как минимум два важнейших положения. Во-первых, единственным эмитентом денежных знаков на территории Республики Казахстан признается Нацбанк, что исключает ситуацию, возможную в некоторых странах, где эмитентом может быть как центральный банк, так и казначейство. Во-вторых, выпуск в обращение наличных денежных знаков производится лишь одним способом – путем их обмена коммерческим банкам на безналичные деньги. Такой подход является в принципе правильным, поскольку предотвращает наращивание денежной массы в обращении, не обеспеченной товарной стоимостью, т. е. использование эмиссии в качестве доходного источника государства. Но дело в том, чтобы данная норма реально «работала» и исполнялась.

В развитие положения об эмиссионных правах Нацбанка, установлено, что этот Банк определяет потребность в необходимых количестве банкнот и монет, обеспечивает их изготовление, устанавливает порядок хранения, уничтожения и инкассации наличных денег.

Масштаб цен (золотое содержание) тенге не установлен, как не предусмотрено и иного золотовалютного обеспечения национальной денежной единицы. Тем не менее в качестве средства обеспечения предусмотрено, что банкноты и монеты Национального Банка Казахстана являются безусловными обязательствами Национального Банка и обеспечиваются всеми его активами. Национальный Банк регулярно публикует в средствах массовой информации сообщения о размерах золотовалютных активов.

Следует сказать, что поскольку национальная валюта Казахстана относится к числу неразменных валют (т. е. эмитент не обменивает бумажных денежных знаков на золото или серебро), информация о размерах золотовалютных активов имеет лишь психологическое значение.



То же самое можно сказать и по поводу того, что эмитированные Нацбанком денежные знаки являются его «безусловными обязательствами». Выпуская в обращение денежные знаки, Нацбанк никаких обязательств перед держателями этих знаков не несет. В условиях, когда валюта не является разменной, денежные знаки не выступают в качестве денежной ценной бумаги на предъявителя, т. е. документа, по предъявлению которого Банк обязуется выдать держателю какое-то имущество (например, золото) из своих активов.

Попутно отметим, что в юридическом смысле государство вообще не считается ответственным перед держателями денежных знаков ни за состояние функционирования денежной системы, ни за платежеспособность своих денег даже в том случае, когда их обесценение вызвано чрезмерной эмиссией, проводимой самим же государством.

Поэтому формула «банкноты и монеты Нацбанка являются его безусловными обязательствами» имеет конкретное юридическое значение лишь для тех случаев, когда он обязан принять эти денежные знаки от должника во исполнение какого-либо обязательства, в котором сам Нацбанк выступает кредитором.

В конечном же счете неразменная валюта приобретает функцию денег, в том числе становится мерой стоимости и средством платежа, не потому, что эта валюта обеспечивается какими-то ценностями эмитента (например, его золотовалютными активами), а потому, что сама эмиссия, во-первых, опирается на авторитет государства, во-вторых, общество вынуждено пользоваться только теми деньгами, которые выпустило государство. Других денежных знаков нет и быть не может. За этим государство бдит весьма внимательно.

В частности, установлено, что лица, виновные в противоправном изготовлении банкнот и монет, а также в осуществлении несанкционированной эмиссии наличных денег, несут уголовную и имущественную ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.

Нацбанк без ограничений обменивает ветхие поврежденные банкноты, если сохранилось более половины их поверхности, и не обязан компенсировать утерянные или уничтоженные банкноты или монеты<sup>45</sup>. Последнее еще раз свидетельствует о том, что денежные знаки не выступают в качестве предъявительской ценной бумаги.

Говоря о форме денежных знаков, закон предусматривает, что банкноты и монеты, выпущенные в Республике Казахстан, должны иметь номинальный состав, форму и орнаментальную графику. Указанные характеристики банкнот и монет публикуются в печати. ▽

<sup>45</sup> Аннулирование денежных знаков в связи с заменой утраченных или уничтоженных купюр дубликатами именуется *мортификацией*.

В момент ввода национальной валюты были установлены следующие номиналы банкнот: 1, 3, 5, 10, 20, 50 и 100 тенге. Позже, в силу наличия инфляционных явлений и обесценения валюты, в обращение были введены банкноты более высоких достоинств.

Разменной единицей выступает тиын, равный одной сотой тенге. Он выполнен в виде монет Национального Банка Республики Казахстан.

Первоначально монеты Национального Банка Республики Казахстан, выпущенные достоинством 1, 5, 10, 20 и 50 тиын, были выполнены на бумаге с водяным знаком размером 64 на 100 мм. Преобладающие цвета лицевой и оборотной сторон: 1 тиын – зеленый, 2 тиына – голубой, 5 тиынов – фиолетовый, 10 тиынов – розовый, 20 тиынов – коричневый.

Номинал металлических монет первоначально составлял 2, 5, 20, 50 тиынов.

На их лицевой стороне (аверсе) в круге изображена орнаментальная восьмигранная розетка, обрамляющая номинал монеты, размещенный в центральной части. Под цифрой надпись «тиын». В нижней части розетки обозначен год чеканки. В шести гранях розетки находятся декоративные элементы из национального орнамента. Изображения надписи, розетки и орнамента рельефные.

На оборотной стороне (реверсе) в центральной части изображен государственный герб, а по окружности выполнена надпись «Республика Казахстан» (на казахском языке).

Боковая сторона (гурт) гладкая, без рифлений и надписей. Монеты изготовлены из латуни.

Диаметр монет достоинством 2 тиына и 5 тиынов 17,27 мм, толщина 1,3 мм. 10-тиыновая монета имеет диаметр 19,56 и толщину 1,6 мм. Диаметр монеты в 20 тиынов 21,87 мм, толщина 1,7 мм. Диаметр монеты в 50 тиынов 25,00 мм, толщина 2,00 мм.

По мере инфляции нарастает выпуск металлических монет с более высоким номиналом в тенге.

Осуществляется также выпуск памятных монет, имеющих коллекционное (нумизматическое) значение.

Например, к 150-летию Абая Кунанбаева Нацбанк выпустил в обращение 5 памятных серебряных монет, достоинством 100 тенге каждая.

Они олицетворяют духовные и нравственные искания Абая, основы его философского и поэтического наследия, огромный мир великого мыслителя.

На лицевой стороне монет (аверсе) расположено рельефное изображение Абая Кунанбаева в профиль. Справа и слева от портрета цифры, обозначающие годы его жизни, – «1845 – 1904». В верхней части монет по радиусу надпись «Абай (Ибрахим) Кунанбай улы». В нижней части – многофигурная композиция по мотивам произведений Абая.

На оборотной стороне монет (реверсе) расположены рельефные изображения, символизирующие пять основных канонов абаевского мировоззрения: мать, дарующая начало жизни, и ребенок; основа веры и знаний – медресе, где постигал науку мыслитель; символ вечной любви – алтыбакан; стремление к достижению цели – храбрый охотник-беркутчи; мудрость, венчающая жизненный путь человека – аксакал у юрты.

Монета имеет массу драгоценного металла 24 г, проба сплава 925. Они имеют форму круга диаметром 37 мм. Боковая сторона (гурт) гладкая, без рифлений и надписей.

Монеты изготовлены качеством «пруф», небольшим тиражом (10 тысяч экземпляров) и предназначены для продажи на территории Казахстана и за рубежом по коллекционной стоимости.

Аналогично изготовлены и другие памятные медали, список которых становится все обширнее.

Памятные медали выпускаются в сувенирной упаковке и снабжены сертификатом Национального Банка на казахском, русском и английском языках.

Следует сказать, что денежные знаки Республики Казахстан изготавливаются на достаточно высоком техническом уровне, имеют хороший (с эстетической точки зрения) внешний вид, передают национальный колорит, обладают эксплуатационными характеристиками на уровне лучших мировых валют, снабжены несколькими степенями защиты, т. е. неплохо защищены от подделок.

Так, все денежные знаки национальной валюты выполнены на бумаге высокого качества. С лицевой стороны банкнота имеет гляцевую поверхность, с оборотной – матовую, цветовая гамма плавная, изображение деталей рисунков четкое.

На лицевой стороне купюр всех достоинств номера и серии, обозначение достоинства и надпись «Национальный Банк Казахстана» (на казахском языке) выполнены глубокой печатью и на ощупь имеют выпуклость.

При просмотре на просвет купюры 1, 3, 5-тенгового достоинства имеют ровную вертикальную металлическую линию; на купюрах 10-тенгового и выше достоинства имеется пунктирная («ныряющая») вертикальная металлическая линия, которая на просвет сплошная.

На всех купюрах имеются водяные знаки. На купюрах 1, 3, 5-тенгового достоинства имеются водяные знаки с изображением национальных орнаментов, которые чередуются с белым и темным рисунком. На купюрах 10-тенгового и выше достоинства имеется водяной знак портрета, аналогичного подлиннику, изображенному на лицевой стороне.

На оборотной стороне всех купюр с правой стороны имеется изображение Государственного герба Республики Казахстан, выполненное тем

же цветом, что и надпись «Подделка банкнот преследуется по закону» и знак достоинства купюры.

На оборотной стороне купюр просматривается зеркальное изображение надписи лицевой стороны «Национальный Банк Казахстана».

На купюрах 10-тенгового и выше достоинства на лицевой стороне в левом нижнем углу рисунка при просмотре денег под углом 10 – 15 градусов видно изображение достоинства купюры.

На указанных денежных знаках имеется еще несколько основных полос защиты от подделки, которые определяются специалистами с применением специальных технических средств.

Характеризуя денежную систему Республики Казахстан в целом, можно выделить ее следующие квалифицирующие признаки.

1. Денежная система республики не основана на деньгах, являющихся денежным товаром. То есть относится к разряду бумажных денег. Такое положение характерно для большинства современных денежных систем. Эту ситуацию не меняет выпуск памятных монет, изготовленных из серебряных, золотых и платиновых сплавов, которые носят сувенирный или коллекционный (т. е. нумизматический) характер. Их номинал или продажная цена не соответствует стоимости содержащегося в них благородного металла.

2. Единственным эмитентом денег является государство в лице Национального Банка, который, следовательно, выступает в качестве эмиссионного органа государства. Другого довольно традиционного эмиссионного центра в виде государственного казначейства денежная система республики не предусматривает.

3. Поскольку эмиссионным органом выступает банк, то структура бумажных денег состоит лишь из одного вида денежных знаков – банкнот (т. е. банковских билетов). Соответственно этому такой вид денежных знаков, как «государственные казначейские билеты», отсутствует.

4. Бумажные деньги (билеты Национального Банка) являются неразменными, т. е. не обеспечены возможностью обмена на драгоценные металлы и другие активы эмитента. Таким образом национальная валюта относится к разряду так называемых «обычных бумажных денег», чья платежная способность обеспечена установленной государством обязательностью приема в качестве средства платежа. Такое положение типично для большинства современных денежных систем.

5. Денежная единица – казахстанский тенге – не содержит масштаба цен.

6. Казахстанский тенге является единственным законным средством платежа на территории республики. Использование иностранной валюты в качестве средства платежа запрещается, за исключением некоторых случаев, предусмотренных законодательством (они касаются, как правило,

нерезидентов, а также денежных операций, связанных с внешнеэкономической деятельностью).

7. По своему режиму национальная валюта относится к разряду частично конвертируемой – возможность на территории республики обмена тенге на иностранную валюту и наоборот, ввоза в республику иностранной валюты и ее вывоза за рубеж существует, хотя и с некоторыми ограничениями. Полной конвертации национальной валюты препятствует низкий спрос на нее на зарубежных (особенно на западных) валютных рынках и невозможность в связи с этим использования в качестве средства расчетов по внешнеэкономическим сделкам.

8. На территории республики существуют определенные ограничения по сделкам на внешнем и внутреннем рынках с драгоценными металлами и драгоценными камнями.

9. Официальный валютный курс не устанавливается. Применяется курс Национального Банка, который используется при производстве некоторых видов таможенных платежей и внешнеэкономических операций, а также выступает в качестве ориентира при производстве валютных торгов и осуществлении купли-продажи иностранной валюты.

10. Порядок денежного обращения довольно жестко регулируется государством, особенно в части налично-денежного оборота. Такое положение объясняется, во-первых, фискальными соображениями (недопустимость уклонения от налогообложения путем ухода в «теневую экономику»); во-вторых, трудностями экономического развития, отрицательно сказывающихся на состоянии денежной системы, что требует применения государственных мер, направленных на обеспечение стабильности национальной валюты.

В свете инфляционных процессов можно предположить следующие изменения структуры номиналов национальной валюты:

- а) выпуск в обращение банкнот все более крупных номиналов;
- б) выпадение из обращения за ненадобностью разменной единицы – тьына;
- в) выпуск в обращение металлических монет тенгового номинала все возрастающего достоинства.

На Национальный Банк возложено проведение денежно-кредитной политики государства. В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу закона, «О Национальном Банке Республики Казахстан» целью данной политики является обеспечение устойчивости национальной валюты: ее покупательной способности и курса по отношению к ведущим иностранным валютам (статья 29).

Основными инструментами денежно-кредитной политики являются:  
– уровни ставок вознаграждения (интереса) по кредитам, предоставляемым Нацбанком коммерческим банкам;

- норматив минимальных обязательных резервов, депонируемых в Национальном Банке Казахстана;
- операции на открытом рынке по покупке и продаже государственных ценных бумаг;
- интервенции на валютном рынке;
- введение в исключительных случаях прямых количественных ограничений на уровень и объемы кредитных операций отдельных видов;
- официальная учетная (дисконтная) ставка.

Следует отметить, что перечисленные инструменты денежно-кредитной политики государства реализуются Нацбанком либо путем выступления в качестве участника гражданско-правовых отношений, либо путем установления административных предписаний, направленных на регулирование денежных отношений, являющихся по своей отраслевой принадлежности гражданско-правовыми. И то, и другое не относится к разряду финансовой деятельности государства. Впрочем и само регулирование денежного обращения в основной своей части не относится к сфере финансовой деятельности государства. К данной сфере относятся, как уже отмечалось, организация самой денежной системы и организация финансово-правовыми средствами денежного обращения как момент обеспечения надлежащего функционирования денежной системы, а не вообще регулирование денежных отношений, что относится к более широкой сфере государственной деятельности, в которой государство использует не только финансово-правовые, но и гражданско-правовые и административно-правовые инструментариум.]

### Контрольные вопросы

1. Состав денежной системы Республики Казахстан.
2. Официальная денежная единица Республики Казахстан.
3. Виды денежных знаков, входящих в состав денежной системы Республики Казахстан.
4. Структура номиналов и банкнот денежных знаков Республики Казахстан.
5. Эмитент государственных денежных знаков Республики Казахстан.
6. Обеспечение денежной единицы Республики Казахстан.
7. Денежная единица Республики Казахстан как законное платежное средство. Требования к приему банкнот и монет.
8. Средства защиты банкнот от подделок.
9. Перспективы развития структуры национальной валюты Республики Казахстан.
10. Квалификационные признаки денежной системы Республики Казахстан.

### 3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

**Валютное регулирование** – это установление государством порядка проведения валютных операций.

Валютное регулирование является важным направлением финансовой деятельности государства.

В настоящее время в Казахстане основным правовым актом, посвященным валютным вопросам, является Закон от 24 декабря 1996 г. «О валютном регулировании».

**Задачами** валютного регулирования является:

1) защита национальной валюты от негативного воздействия иностранных валют. В этом смысле валютное регулирование выступает **средством обеспечения** нормального функционирования национальной денежной системы;

2) сохранение национальных валютных ценностей, предупреждение их от разбазаривания и оттока за рубеж;

3) создание условий для добывания и накопления государством валютных ценностей, формирование на этой основе соответствующих денежных и материальных фондов.

Посредством валютного регулирования государства обеспечивает использование национальной валюты для проведения внешнеэкономических сделок, выстраивает соотношение своей валюты с валютами иностранных государств, стремясь при этом обеспечить стабильность и более выгодное положение национальной валюты, определяет порядок обмена валюты, устанавливает пределы использования иностранных валют на внутреннем рынке, регулирует процессы ввоза и вывоза капитала.

Объемы и методы валютного регулирования во многом зависят от того, какому режиму относится национальная валюта: конвертируемому, частично конвертируемому и неконвертируемому.

При неконвертируемости национальной валюты имеет место валютная монополия государства, т. е. все валютные операции проводятся только уполномоченными государственными органами.

Однако надо иметь в виду, что те или иные валютные ограничения практикуют практически все страны мира, даже те, которые имеют конвертируемые валюты и допускают значительную экономическую свободу хозяйствующих субъектов.

Обычно **валютные ограничения** могут предусматривать:

1) установление порядка, в соответствии с которым валютные операции производятся через государственные банки либо те частные банки, которые имеют специальное разрешение на это (уполномоченные или так называемые «девизные банки»);

2) вывоз за границу валютных ценностей, переводы и платежи за границу, вывоз капитала, репатриация (возврат на родину) прибыли, полученной нерезидентами, осуществляется только с разрешения уполномоченного государственного органа;

3) запрет или ограничение по сумме вывоза за границу национальных денежных знаков и выписанных в национальной валюте ценных бумаг либо осуществление такого вывоза только с разрешения уполномоченного государственного органа;

4) запрет или ограничение по сумме экспорта товаров, приобретаемых как на национальную, так и иностранную валюту;

5) установление обязательной сдачи (продажи) государству иностранной валюты, полученной от экспорта товаров или иным способом (в обмен на национальную валюту, как правило, по официальному курсу или по курсу, установленному центральным государственным банком);

6) установление для нерезидентов особого порядка ведения счетов в местных банках. При этом различаются следующие счета: а) «свободные счета», на которые зачисляется выручка от реализации иностранной валюты и товаров, разрешенных к ввозу. С этих счетов возможны переводы за границу, включая репатриацию ввезенного капитала и полученной прибыли, без особых разрешений; б) «внутренние счета», используемые только для внутренних платежей и расчетов; в) «блокированные счета», денежные средства с которых могут быть использованы с разрешения уполномоченного органа;

7) введение принудительного курса своей валюты по отношению к иностранным, в том числе в виде так называемых «валютных коридоров». По этому курсу должна продаваться иностранная валюта на всех торговых площадках, в том числе в банках и обменных пунктах.

Эти меры могут применяться в самых различных сочетаниях, некоторые могут не вводиться вовсе.

Могут быть предусмотрены и иные валютные ограничения. В частности, законодательством Республики Казахстан предусмотрено, что в целях выполнения международных обязательств и в случае возникновения чрезвычайных ситуаций Президент Республики Казахстан вправе принять решение по ограничению и приостановлению любых валютных операций. А Нацбанк вправе установить ограничения на валюту платежа экспортных операций резидентов и режим обязательной продажи экспортной валютной выручки.

**Объектом** валютного регулирования являются валютные ценности и операции с ними (валютные операции).

К **валютным ценностям** относят: а) иностранную валюту; б) ценные бумаги в иностранной валюте; в) драгоценные металлы; г) природные драгоценные камни.



Под **иностранной валютой** в качестве объекта валютного регулирования понимаются: а) находящиеся в обращении и являющиеся законным платежным средством денежные знаки иностранных государств, а также изъятые или изымаемые из обращения, но подлежащие обмену денежные знаки; б) средства на счетах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах.

Под **ценными бумагами в иностранной валюте** понимаются: а) платежные документы (чеки, векселя, аккредитивы и другие); б) фондовые ценности (акции, облигации); в) другие долговые обязательства, выраженные в иностранной валюте (казначейские векселя, казначейские боны, депозитные сертификаты и т. п.).

**Драгоценные металлы** – золото, серебро, платина и металлы платиновой группы (палладий, иридий, осмий, родий, рутений) в любом виде и состоянии, за исключением ювелирных и других бытовых изделий, а также лома таких изделий. По законодательству Республики Казахстан из числа драгоценных металлов к валютным ценностям относится лишь аффинированное золото в слитках<sup>46</sup>.

**Природные драгоценные камни** – алмазы, рубины, изумруды, сапфиры и александриты в сыром и обработанном виде, а также жемчуг; за исключением ювелирных и других бытовых изделий, а также лома таких изделий. По законодательству Республики Казахстан природные драгоценные камни к числу валютных ценностей не относятся.

Что касается понятия «валютные операции», то в разных странах в него вкладывается разное содержание и разные виды операций.

В соответствии с законодательством Республики Казахстан к **валютным операциям** относятся:

1) сделки, связанные с переходом права собственности и иных прав на валютные ценности, в том числе сделки, связанные с использованием в качестве средства платежа иностранной валюты и платежных инструментов в иностранной валюте;

2) ввоз и пересылка в Республику Казахстан, а также вывоз и пересылка из Республики Казахстан валютных ценностей любым способом; сделки между резидентами и нерезидентами, связанные с переходом права собственности и иных прав на национальную валюту, а также ценные бумаги и платежные инструменты, номинал или стоимость которых выражены в национальной валюте.

В международной практике различают валютные операции, при которых обмен валют происходит либо в момент заключения договора, либо

<sup>46</sup> Аффинирование (аффинаж) – металлургический процесс получения благородных металлов высокой чистоты путем их разделения и отделения от них загрязняющих примесей. Аффинированное золото – золото высокой чистоты, прошедшее аффинаж.

по истечении одного рабочего дня (так называемые «своп»), и срочные, при которых платежи производятся в установленный срок (от одной недели до пяти лет) по курсу, зафиксированному в момент заключения сделки (так называемые «форвард»).

Законодательство Республики Казахстан делит валютные операции на два вида: а) текущие валютные операции; б) валютные операции, связанные с движением капитала.

К текущим валютным операциям относятся краткосрочные (на срок менее 180 дней) и малозначительные операции. К операциям, связанным с движением капитала, относятся долгосрочные (на срок свыше 180 дней) и существенные операции.

Валютные операции имеют различный характер регулирования (и соответственно валютных ограничений) в зависимости от того, кем они совершаются. В связи с этим валютное законодательство различает два вида субъектов валютных отношений: резидентов (от лат. *residens* – сидящий, пребывающий), т. е. лиц, имеющих постоянное местопребывание в стране, и нерезидентов.

**Резидентами** являются:

а) физические лица, имеющие место жительства в Республике Казахстан, в том числе временно находящиеся за границей или находящиеся на государственной службе Республики Казахстан за ее пределами;

б) все юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Республики Казахстан, с местом нахождения в республике;

в) дипломатические, торговые и иные официальные представительства Республики Казахстан, находящиеся за ее пределами.

**Нерезиденты** – все остальные юридические и физические лица, не указанные в понятии «резиденты». Например: а) физические лица, имеющие постоянное место жительства за пределами Республики Казахстан, в том числе временно находящиеся в Казахстане; б) иностранные юридические лица, находящиеся за границей; в) находящиеся на территории Республики Казахстан иностранные дипломатические и иные официальные представительства, а также международные организации и т. д.

Основными **правовыми формами** валютного регулирования являются: а) издание нормативных правовых актов (в их числе значительное количество занимают акты Нацбанка Казахстана); б) издание индивидуальных правовых актов (например, выдача разрешения определенному лицу права на совершение валютной операции).

Основными **методами** валютного регулирования являются следующие: 1) отнесение определенного имущества к валютным ценностям; 2) отнесение определенного имущества к объектам валютной монополии государства и установление компетенции государственных органов, правомочных

осуществлять сделки с этими объектами; 3) установление правил совершения валютных операций; 4) установление запретов и ограничений на совершение определенных видов валютных операций; 5) лицензирование деятельности, связанной с осуществлением валютных операций. Так, в соответствии с законодательством Республики Казахстан Нацбанк лицензирует деятельность, связанную с осуществлением розничной торговли и предоставлением услуг за наличную иностранную валюту, открытие резидентами счетов в иностранных банках, а также операции, связанные с движением капитала, предусматривающего переход валютных ценностей от резидентов в пользу нерезидентов. На основе лицензии осуществляется деятельность в качестве уполномоченного банка или обменного пункта); 6) выдача разрешений на совершение валютных операций и их регистрация (если это предусмотрено валютным законодательством); 7) регистрация предоставления и получения кредитов резидентами за рубежом в иностранной валюте (если это предусмотрено валютным законодательством); 8) осуществление контроля за производством валютных операций.

Валютное регулирование может осуществляться: а) директивными методами, когда оно осуществляется путем издания правовых актов. Устанавливая запреты, ограничения и дозволения, государство регулирует поведение участников валютных отношений; б) методами экономического воздействия (косвенными методами), когда государственные финансовые органы своим непосредственным участием в валютных операциях направляют их в нужное для государства русло. Например, Нацбанк, «выбрасывая» на валютные торги дополнительное количество иностранной валюты, снижает спрос на нее и тем самым предупреждает падение курса национальной валюты, т. е. обеспечивает ее стабильность.

Касаясь существа установленных в Казахстане правил проведения валютных операций, можно отметить следующее.

Предусмотрено, что покупка, продажа и обмен иностранной валюты в Республике Казахстан производятся резидентами и нерезидентами через уполномоченные банки и их обменные пункты.

Резиденты могут иметь счета в иностранной валюте в уполномоченных банках в порядке, установленном Нацбанком. Иностранная валюта, получаемая резидентами в качестве оплаты за товары и услуги, подлежит обязательному зачислению на их счета в уполномоченном банке.

Резиденты могут иметь счета в валюте Республики Казахстан и в иностранной валюте в иностранных банках в порядке, установленном Нацбанком.

Нерезиденты могут иметь счета в иностранной валюте и в валюте Республики Казахстан в уполномоченных банках.

Уполномоченные банки могут свободно обменивать, покупать и продавать иностранную валюту как в Республике Казахстан, так и за рубе-

жом в пределах лимита открытой валютной позиции, установленного Нацбанком<sup>47</sup>. Эти операции уполномоченные банки могут осуществлять непосредственно через Нацбанк.

Международные банковские платежи и переводы, осуществляемые для исполнения текущих операций между резидентами и нерезидентами, производятся уполномоченными банками без ограничений.

Эти же платежи, но осуществляемые для исполнения операций, связанных с движением капитала (т. е. второй вид валютных операций), осуществляется в порядке, установленном Нацбанком.

В этом основное различие между текущими валютными операциями и операциями, связанными с движением капитала.

Ввоз валютных ценностей резидентами и нерезидентами осуществляется без ограничений. Однако порядок и нормы вывоза этих ценностей устанавливается Нацбанком.

Следует отметить, что в сделках купли-продажи иностранной валюты, которые именуются валютными сделками, эта валюта не выполняет функции денег и денежные знаки не выступают в качестве меры стоимости. Напротив, они выступают в качестве товара и сами сделки направлены не на платеж иностранными денежными знаками, а на продажу этих знаков. К валютным сделкам не применяются специальные правовые нормы, установленные для денежных обязательств, а применяются нормы, установленные для продажи вещей, определенных родовыми признаками. Поэтому при неисполнении таких сделок действуют последствия, предусмотренные для сделок, которые имеют своим предметом родовые вещи: просрочка или неисправность должника служит основанием не для начисления процентов, как по денежным обязательствам, а для возмещения убытков<sup>48</sup>.

Основным **органом валютного регулирования** в Республике Казахстан выступает Нацбанк. И в этом качестве он наделен мощными властными полномочиями.

Так, в соответствии с Законом «О Национальном Банке Республики Казахстан» этот Банк определяет сферу и порядок обращения в Республике Казахстан иностранной валюты, вводит необходимые ограничения на проведение операций в иностранной валюте, в том числе на объемы таких операций и уровень ставок вознаграждения (интереса).

Он устанавливает правила проведения резидентами и нерезидентами операций с иностранной валютой и ценными бумагами в иностранной валюте.

<sup>47</sup> Открытая валютная позиция – разница между требованиями и обязательствами банка в иностранной валюте.

<sup>48</sup> См.: Луц Л. А. Денежное обязательство в гражданском и коллизионном праве капиталистических стран // Луц Л. А.: Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. М., 1999. С. 158 – 159.

К числу правомочий Нацбанка относится установление для резидентов порядка перевода, ввоза, вывоза и пересылки в Республику Казахстан иностранной валюты, а также определяет условия открытия банковских счетов в иностранных банках.

Нацбанк выдает лицензии на проведение валютных операций, а также выдает разрешения на вывоз валютных ценностей.

Предусмотрено также, что Нацбанк вводит и отменяет режим обязательной продажи выручки в иностранной валюте от экспорта товаров (работ, услуг).

По поводу данного правомочия следует сказать, что введение такого рода обязательной продажи означает ограничение права собственности – собственника принудительно лишают его собственности в виде иностранной валюты (причем, без предоставления равноценного ему возмещения, так как данная продажа производится не по рыночной стоимости). Все это является, во-первых, нарушением пункта 3 статьи 26 Конституции Республики Казахстан, предусматривающего возможность принудительного отчуждения имущества для государственных нужд лишь при условии равноценного его возмещения. Является это и нарушением, во-вторых, статьи 39 Конституции, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законом и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Здесь же принудительная продажа вводится не законом, а ведомственным актом, причем по основанию (потребность пополнения валютных активов Нацбанка), не предусмотренному Конституцией.

Таким образом, существующий порядок введения обязательной продажи выручки в иностранной валюте нарушает Конституцию Республики Казахстан.

Продолжая рассмотрение полномочий Нацбанка, отметим, что он регулирует курс национальной валюты Республики Казахстан к иностранным валютам, в том числе путем установления официального курса Национального Банка Казахстана для целей бухгалтерского учета, таможенных и налоговых платежей, а также рыночных котировок казахстанского тенге по операциям с иностранной валютой и драгоценными металлами.

Характерно, что Нацбанк в случае установления фактов нарушения банками и иными лицами банковского и валютного законодательства Республики Казахстан вправе налагать санкции, предусмотренные этим законодательством.

В то же время Нацбанк сам выступает в качестве непосредственного участника валютных операций.

Так, он вправе покупать и продавать иностранную валюту, открывать счета в зарубежных банках, действовать как представитель иностранных

банков, иностранных правительств, а также международных финансовых организаций.

Весьма обширными полномочиями обладает Нацбанк в части операций с драгоценными бумагами.

Он осуществляет прием и хранение аффинированного золота, драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них, производит операции по их покупке, производит лицензирование операций, связанных с драгоценными металлами, драгоценными камнями и ювелирными изделиями.

Золотовалютные активы Нацбанка создаются и используются для обеспечения устойчивости казахстанского тенге и состоят из: аффинированного золота, иностранной валюты, валютных ценностей, хранящихся в Нацбанке, ценных бумаг в иностранной валюте, других внешних активов, при условии обеспечения ликвидности и сохранности таких активов.

Уменьшение золотовалютных активов производится Нацбанком путем:

– продажи валюты на внутреннем валютном рынке в целях проведения денежно-кредитной политики, включая политику обменного курса, и сглаживания дисбаланса спроса и предложения на иностранную валюту на внутреннем валютном рынке;

– осуществления конвертации тенге в иностранную валюту для оплаты импорта, содержания дипломатических представительств, погашения внешнего государственного долга;

– продажи иностранной валюты для приобретения другой иностранной валюты;

– погашения кредита, полученного самим Нацбанком.

Надо сказать, что Нацбанк как орган правового регулирования имеет довольно своеобразное правовое положение. Дело в том, что Нацбанк одновременно выступает в качестве: 1) государственного органа, издающего нормативные правовые акты по валютным вопросам; 2) субъекта, принимающего индивидуальные акты, направленные на реализацию своего собственного нормативного акта; 3) хозяйствующего субъекта, участвующего при осуществлении валютных операций, являясь стороной соответствующего договора (например, при продаже иностранной валюты); 4) органом, привлекающим к ответственности за нарушение валютного законодательства, т. е. того законодательства, которое он сам же принял.

Говоря о полномочиях Нацбанка по принятию нормативных правовых актов по валютным вопросам, отметим, что эти полномочия носят чрезвычайно широкий характер. Так, раздел Закона «О валютном регулировании», посвященный валютным операциям и являющийся по своему содержанию основным разделом Закона, состоит всего из 6 статей. Но в то же время в 15 случаях через формулу «в порядке, установленном Национальным Банком Республики Казахстан» данный Закон отсылает реше-

ние тех или иных вопросов на усмотрение этого Банка. Таким образом сам Закон «О валютном регулировании» по существу носит отсылочный характер, передавая правовое регулирование валютных отношений Нацбанку. В итоге валютное законодательство Республики Казахстан реально состоит из подзаконных актов – нормативных правовых актов Нацбанка.

Важным направлением валютного регулирования является **валютный контроль**.

Целью валютного контроля является обеспечение соблюдения валютного законодательства при осуществлении валютных операций.

**Основными направлениями** валютного контроля являются:

а) определение соответствия проводимых валютных операций действующему законодательству и наличия необходимых для них лицензий и разрешений;

б) проверка выполнения резидентами обязательств в иностранной валюте перед государством, а также обязательств по продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке Республики Казахстан;

в) проверка обоснованности платежей в иностранной валюте;

г) проверка полноты и объективности учета и отчетности по валютным операциям нерезидентов в валюте Республики Казахстан.

Валютный контроль в Республике Казахстан осуществляется органами валютного контроля и агентами валютного контроля.

**Органами** валютного контроля являются государственные органы, которые вправе осуществлять функции валютного регулирования.

**Агентами** валютного контроля являются уполномоченные банки и уполномоченные организации, осуществляющие отдельные виды банковских операций, на которые возложена обязанность контроля за соблюдением валютного законодательства при проведении ими соответствующих валютных операций.

Органы валютного контроля для осуществления своих функций имеют право привлекать агентов валютного контроля и давать им обязательные для исполнения отдельные поручения.

Органы и агенты валютного контроля в пределах своей компетенции осуществляют контроль за проводимыми в Республике Казахстан резидентами и нерезидентами валютными операциями, за соответствием этих операций законодательству, лицензиям и разрешениям.

Проверяемые лица обязаны:

а) представлять органам и агентам валютного контроля все запрашиваемые документы и информацию об осуществлении валютных операций;

б) давать объяснения и сведения по вопросам, возникающим при проверках;

в) выполнять требования (предписания) органов валютного контроля.

Органы и агенты валютного контроля и их должностные лица обязаны сохранять ставшую им известной при производстве контроля коммерческую тайну резидентов и нерезидентов.

В заключение о валютном контроле отметим, что в литературе было высказано мнение о неточном в данном случае употреблении термина «контроль» и замене его на термин «надзор». «Надзор» в общепринятом смысле означает обеспечение законности какой-либо деятельности, в то время как под «контролем» понимают обеспечение соблюдения как законности, так и целесообразности определенной деятельности. Обеспечение государством соблюдения различными субъектами правовых норм о валютных операциях служит гарантией законности соответствующей деятельности. Обеспечением целесообразности валютных операций государство не занимается (за исключением контроля за валютными операциями, осуществляемыми государственными организациями)<sup>49</sup>.

Полностью соглашаясь с данным предложением, все-таки вынуждены констатировать, что в сфере валютных операций государство фактически осуществляет именно контроль, вмешиваясь в оперативно-хозяйственную деятельность субъектов валютных операций. Поэтому речь идет не только о смене названия, но и об изменении содержания данного вида государственного контроля, с превращением его именно в надзор.

За нарушение валютного законодательства установлена довольно суровая финансово-правовая ответственность в виде штрафов.

Взыскание данных штрафов производится органами валютного контроля, в том числе по представлению агентов валютного контроля, в судебном порядке.

### Контрольные вопросы

1. Понятие валютного регулирования.
2. Задачи валютного регулирования.
3. Виды валютных ограничений.
4. Объекты валютного регулирования.
5. Содержание понятий «резидент» и «нерезидент».
6. Методы валютного регулирования.
7. Содержание правил проведения валютных операций.
8. Компетенция Национального Банка Республики Казахстан в качестве органа валютного регулирования.
9. Валютный контроль: цель и основные направления.
10. Органы валютного контроля.

<sup>49</sup> Финансовое право / Отв. ред. Н. И. Химичева. С. 591.



## ГЛАВА 5. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО УСТРОЙСТВА

Первый вопрос, который стоит перед каждым государством, это – что оно должно или, по крайней мере, собирается финансировать (исходя при этом, естественно, из своих финансовых возможностей и той социально-экономической политики, которой данное государство руководствуется). Второй вопрос заключается в том, за счет каких источников осуществить это финансирование.

Возьмем, скажем, проблему финансирования среднего образования.

Конечно, государство может в силу отсутствия денег или руководствуясь некими принципиальными соображениями вообще отказаться от финансирования этого образования (ограничившись, скажем, начальным). Тогда получение среднего образования будет платным, а сам образовательный процесс будет осуществляться в неких формах частного предпринимательства. Но если государство все-таки посчитает необходимым взять это дело в свои руки, сразу возникнет вопрос, за счет какого источника данные расходы будут финансироваться и откуда взять деньги для этого финансирования. Образование можно финансировать непосредственно из казны, из бюджета, можно создать и специальный фонд, к примеру, «фонд среднего образования», и даже установив какой-нибудь особый «образовательный налог». Заранее можно сказать, что родители, чьи дети уже выучились или которые вообще не имеют детей, будут протестовать против такого налога, а уклониться от его уплаты постарается каждый – такова уж психология налогоплательщика. Предположим решили создать специальный фонд. Но ясно, что сам по себе он работать не будет и нужен какой-то орган, который бы занимался вопросами сбора платежей в этот фонд, их распределения и контроля за использованием «образовательных» денег. При этом сразу же надо решить вопрос, будет ли этот фонд централизованным или же их целесообразней создавать на местах.

И таких проблем у государства возникает тысячи, как существует и тысячи вариантов их решения.

В зависимости от ответов на эти вопросы государство формирует свою финансовую структуру, решая при этом следующие вопросы:

1) из какого денежного фонда осуществить финансирование того или иного направления государственных расходов, после чего образовать сам фонд и обеспечить его необходимыми доходными источниками.

Следствием этого является формирование финансовой системы государства;

2) на какой орган возложить организацию работы по сбору доходов в государственные денежные фонды и осуществлению финансирования государственных расходов из этих фондов.

Следствием этого является формирование структуры финансовых органов государства;

3) как обеспечить, чтобы этот фонд и это финансирование были скоординированы с другими фондами и с другим финансированием.

Следствием этого является формирование механизма финансового регулирования.

Таким образом, **финансовое устройство** включает в себя три взаимосвязанных друг с другом компонента: а) финансовую систему государства как совокупность государственных денежных фондов, выраженных соответствующим финансово-экономическим институтом; б) систему финансовых органов государства; в) финансовое регулирование.

Понятие **финансовой системы** дано в главе в главе I настоящей работы.

**Система финансовых органов** представляет собой совокупность специализированных государственных органов, осуществляющих управление закрепленными за ними денежными фондами, входящими в состав финансовой системы государства. Данная система формирует финансовый аппарат государства.

**Финансовое регулирование** – совокупность приемов и средств, которым пользуется государство для организующего воздействия на финансовую систему в целях обеспечения ее нормального функционирования.

В целом же финансовое устройство выражает организационное строение государственных финансов и той отрасли государственной власти, которую иногда именуют «финансовое управление».

Весь этот механизм функционирует на правовой основе. Через юридические нормы государство определяет как организационное строение финансовой системы, так и формы и методы воздействия государства на ее функционирование. Другими словами, финансовое устройство всегда имеет правовое оформление. Совокупность правовых норм, посвященных финансовому устройству государства, представляет собой институт финансового права.

С этой точки зрения, правовые основы финансового устройства является институтом общей части финансового права, который устанавливает состав финансовой системы, определяет ее организационное строение, предусматривает порядок взаимодействия ее звеньев.

**Финансовое устройство различных стран** может существенно различаться как по составу своих звеньев, так и по организационному оформлению. Однако во всех странах есть такие звенья финансовой системы, как бюджетная системы, банковское звено, система децентрализованных государственных финансов. Во многих странах в том или ином виде существует государственной страхование. Каждое из этих звеньев финансовой системы имеет свое устройство, что в конечном счете предопределяет наличие соответствующих институтов финансового права.

Как институт общей части финансового права финансовое устройство закрепляет общие начала строения финансовой системы и организации финансового регулирования. Конкретика реализации этих начал осуществляется через правовые нормы соответствующих институтов особенной части финансового права. Например, если финансовое устройство страны предполагает деление финансов (в данном случае – денежных фондов) на общегосударственные и местные, то и, скажем, бюджетное устройство будет основано на наличии в бюджетной системе общегосударственного бюджета (республиканского, федерального и т. п.) и местных бюджетов, представляющих в этой системе местное звено. Финансовое устройство, основанное на принципе централизации, воспроизведет себя в централизованных бюджетных, банковских, страховых и других государственных денежных фондах.

Иначе говоря, институт общей части финансового права «Правовые основы финансового устройства» есть свод общих правил, являющихся правовой базой существования в бюджетном праве (как разделе финансового права), такого института, как «Правовые основы бюджетного устройства», в финансово-банковском праве – института «Правовые основы банковского устройства», в финансово-хозяйственном праве – института «Правовые основы устройства децентрализованных финансов» и т. д.

Составными частями финансового устройства выступают его звенья. При этом следует иметь в виду, что звено финансового устройства не адекватно понятию «институт финансовой системы», поскольку звено финансового устройства включает в себя не только институт финансовой системы, выраженный соответствующим фондом денежных средств, но и определенную управленческую структуру, представленную теми или иными государственными органами, а также набор присущих этому фонду методов финансового регулирования, обеспечивающих процессы формирования, распределения и организации использования данного фонда. Например, такое звено финансового устройства, как бюджетное устройство, включает в себя следующие элементы: фонд денежных средств в виде бюджета; финансово-экономический институт, именуемый «общегосударственные финансы»; организационно-управленческую структуру в виде министерства финансов (в некоторых странах, включая Казахстан, доходную часть бюджета исполняет специальное государственное ведомство. В Казахстане оно именуется Министерством государственных доходов); систему мер финансового регулирования, именуемую «бюджетное регулирование».

В итоге финансовое устройство состоит из таких звеньев, как бюджетное устройство, банковское устройство, устройство децентрализованных финансов, устройство целевых внебюджетных фондов и т. п.

В свое время правовые основы финансового устройства Республики Казахстан были заложены в главе 19 Конституции республики 1993 г., в раз-

работке которой принимал участие и автор настоящей работы. Данная глава называлась «Финансы».

Состав финансовой системы был определен следующим образом:

- а) бюджет (бюджетная система);
- б) финансовые ресурсы государственных предприятий, учреждений и организаций;
- в) целевые финансовые фонды, учреждаемые Верховным Советом Республики Казахстан (статья 119).

К сожалению, Конституция Республики Казахстан 1995 г. не содержит подобной главы, как и вообще материалов экономического порядка. Однако это означает лишь то, что уровень правового регулирования финансовой деятельности опустился на уровень текущего законодательства.

Попутно отметим, что юристы уже на протяжении многих лет выдвигают предложения о разработке кодифицированного финансово-правового акта (типа Закона о финансах или даже Финансового кодекса), посвященного государственным финансам в целом<sup>50</sup>. Однако это предложение до сих не реализовано. И это не случайно. Видимо, «власть придержащих» вполне устраивает некоторая неупорядоченность правовой системы, поскольку это позволяет увести свою деятельность в области финансов из-под контроля общественности. И если обществу все-таки удалось внести некоторые начала гласности и публичности в бюджетный процесс, то это касается лишь верхушки айсберга: что происходит с «финансовым пирогом» после того, как деньги, именуемые с определенным лицемерием «народными» или «средствами налогоплательщиков», вышли из бюджета и попали в руки неких распорядителей бюджетных ассигнований, представляет собой «тайну за семью печатями» государственного аппарата. Об этом общественности становится известным лишь в результате время от времени вспыхивающих скандалов, связанных с коррупцией случайно схваченных за руку чиновников.

В целом же набор звеньев финансового устройства Республики Казахстан достаточно традиционен и не содержит ничего особенного по сравнению с другими странами. И это вполне объяснимо – финансы и финансовая деятельность обладают объективными закономерностями, которые проявляют себя в любых странах, хотя в деталях отличия безусловно могут существовать.

Дадим общую характеристику **звеньям финансового устройства** Республики Казахстан, имея в виду, что их подробное рассмотрение является предметом учебника по особенной части финансового права.

### **1. Бюджетное звено**

Бюджетное звено включает в себя: а) бюджетную систему; б) систему государственных органов, осуществляющим управление бюджетом, т. е. орга-

<sup>50</sup> См., напр.: Горбунова О. Н. Социально-экономическое развитие и финансовое право // Сов. государство и право, 1988, №5. С. 42.

низирующим процессы формирования и распределения бюджетом как фондом денежных средств и осуществляющим контроль за использованием бюджетных денег; в) бюджетное регулирование.

Бюджетные системы могут быть двух видов: 1) системы, основанные на принципе единства, когда каждый нижестоящий бюджет входит в состав вышестоящего бюджета; б) системы, основанные на принципе автономности бюджетов административно-территориальных единиц.

Так, в СССР действовала бюджетная система, основанная на принципе единства, где бюджеты подразделялись на: а) сводные (или совокупные), которые объединяли в своем составе все бюджеты, действующие на данной территории. К сводным бюджетам относились Государственный бюджет СССР, объединяющий все бюджеты, действующие на территории Союза, государственные бюджеты союзных и автономных республик, включающие в себя все бюджеты, имеющиеся в данных республиках, бюджеты областей, городов и районов; б) обособленные (или изолированные) бюджеты, которые не включали в себя какие-либо бюджеты и были предназначены для финансирования затрат на уровне своей административно-территориальной единицы. Это союзный бюджет, финансирующий мероприятия союзного значения, республиканские, областные, районные, сельские бюджеты.

При построении бюджетной системы на принципе автономности, каждый бюджет имеет собственную доходную базу в лице своих налогов и займов, и функционирует в рамках этих доходов – рассчитывать на средства вышестоящего бюджета в общем-то не приходится. То есть все бюджеты являются обособленными (изолированными).

При любом виде бюджетной системы (т. е. построенных как на принципе единства, так и на принципе автономности) существует деление доходов на общегосударственные и местные. Соответственно для центрального (республиканского, федерального) и местных бюджетов эти доходы принято именовать «постоянно закрепленными». Но произведено это деление обычно таким образом, что местных доходов для покрытия расходов местных бюджетов всегда недостаточно. Поэтому вступает в силу механизм бюджетного регулирования, посредством которого республиканский (федеративный) бюджет балансирует нижестоящий за счет общегосударственных доходов. Для местного бюджета эти доходы выступают в качестве так называемых «регулирующих доходов». Но когда и их становится недостаточным для покрытия расходов местных бюджетов, приходится применять такие методы бюджетного регулирования, как предоставления бюджетных дотаций (субвенций, субсидий) и ссуд.

В период становления Республики Казахстан в качестве суверенного государства было решено перейти от принципа единства формирования

бюджетной системы на другой принцип – принцип автономности. Этот принцип, надо подчеркнуть, больше соответствует условиям рыночной экономики, на которую уже было ориентировано государство.

Однако позже произошел определенный откат от принципов рыночной экономики и возобладало стремление усилить централизованное начало в бюджетной системе.

В итоге было провозглашено, что бюджетная система Республики Казахстан «основывается на принципах единства и самостоятельности всех бюджетов» и в республике «самостоятельно функционируют республиканский бюджет и местные бюджеты в своей совокупности составляющие государственный бюджет». Между тем принцип единства и принцип самостоятельности – это взаимоисключающие принципы, и если бюджеты являются самостоятельными, то сводного, некоего «государственного бюджета», быть просто не может, поскольку такие категории, как «самостоятельный» и «сводный (единый)» бюджеты – это персонажи бюджетных систем, построенных на различных принципах.

Государственные доходы распределены между республиканским и местными бюджетами таким образом, что основная доля этих доходов попадает в республиканский бюджет, а те доходы, которые закреплены за местными бюджетами, не покрывают их самых минимальных расходов. Поэтому приходится включать механизм бюджетного регулирования, т. е. перераспределять доходы республиканского бюджета в пользу местных бюджетов посредством регулирующих доходов и бюджетных ссуд. Это ставит каждый местный бюджет в зависимость от вышестоящего, в силу чего говорить об автономности и самостоятельности бюджетов, особенно низших ступеней, нет оснований.

## 2. Банковское звено

Исторически существует три типа банковских систем: а) государственная, когда банковское дело полностью монополизировано государством и в стране имеются лишь государственные банки. Денежные фонды банков, будучи государственными по форме собственности, входят в состав финансовой системы, а сама банковская деятельность трансформируется в разновидность финансовой деятельности государства. Такая система свойственна социалистическим странам; б) частная, когда банки находятся в частной собственности, а государство банковским делом (кредитованием, расчетами и т. д.) вообще не занимается. Однако оно регулирует банковское дело путем издания правовых норм, которые в своей совокупности даже формируют особый правовой институт межотраслевого характера – банковское право; в) смешанная, когда в стране существуют как частные, так и государственные банки. Последние, как правило, создаются для обслуживания бюджета (например, специализированный Бюджетный банк), внебюджетных фондов, государственного сектора экономики либо

даже для отдельных государственных программ (например, государственный Агропромбанк, предназначенный для льготного кредитования сельскохозяйственных производителей в порядке оказания им государственной финансовой помощи). При этом государство берет на себя функцию общей организации банковского дела в стране и регулирования банковской деятельности, осуществляемой частными банками. Как правило, эти функции возлагаются на государственный банк, именуемый «центральным» (национальным). Кроме того, на центральный (национальный) банк обычно возлагается функции эмиссионного центра государства, организации денежного обращения и валютного регулирования. В итоге такие центральные (национальные) банки теряют черты банка в подлинном значении этого слова (т. е. организации, осуществляющей кредитование, расчеты и хранение вкладов), а превращаются органы государственной власти, наделенные, заметим, мощными полномочиями, в том числе правом на принятие нормативных правовых актов.

Примерно такая же картина имеет место и в Казахстане.

Установлено, что банковская система в республике имеет два уровня: верхний, занимаемый Национальным Банком, который является центральным банком государства; второй уровень – все другие банки, которые еще именуют «коммерческими» (т. е. собственно банки). В их число входят (по форме собственности) как частные, так и государственные банки.

Однако не следует отождествлять, как это порой имеет место, банковскую систему, сложившуюся в стране, с банковским звеном финансовой системы государства. Такое отождествление было оправданным для времен социализма, когда все банки были государственными (а в СССР вообще существовало всего лишь два банка: Госбанк СССР и Внешторгбанк СССР). Но с появлением частных банков картина существенно меняется.

Банковское звено финансовой системы государства может быть представлено лишь государственными банками (точнее, денежными фондами этих банков). Соответственно этому предметом финансового права выступают отношения, возникающие в процессе формирования, распределения и организации использования денежных фондов государственных банков. Деятельность частных банков, как основанная на частной собственности, предметом финансового права выступать не может.

В равной мере вопреки распространенному мнению к сфере финансового права (и соответственно к сфере финансовой деятельности государства) не относится правовое регулирование деятельности частных банков, осуществляемое путем принятия как нормативных, так и индивидуальных актов, включая акты самого Нацбанка. Это регулирование осуществляется в рамках либо гражданского права (например, путем установления правового режима банковских счетов или правил прове-

дения безналичных расчетов, что, как правило, осуществляется непосредственно Гражданским кодексом), либо административного права (например, выдача Нацбанком разрешений на открытие банков или лицензий на право осуществления банковской деятельности). В силу этого рассматривать в полном объеме деятельность Нацбанка как элемент финансовой деятельности государства нет оснований – она является таковой лишь в определенной части.

Таким образом к банковскому звену как составной части финансового устройства Республики Казахстан в настоящее время относится лишь один Нацбанк, да и то в части, во-первых, порядка формирования, распределения и организации использования его денежных фондов. Во-вторых, то направление его деятельности, которое связано с осуществлением эмиссионной функции, организации денежного обращения и валютного регулирования, что в целом связано с реализацией такого направления финансовой деятельности государства, как организация денежной системы и обеспечение ее надлежащего функционирования.

Не исключено, что могут быть созданы и государственные коммерческие банки, работающие в режиме государственных предприятий. Их денежные фонды, как имеющие государственную форму собственности, так же войдут в состав финансовой системы государства (на правах особой разновидности децентрализованных финансов). Но и в этом случае следует иметь в виду, что такие виды осуществляемых данными банками операций, как кредитование, открытие счетов, производство безналичных расчетов, будет проявлением не финансовой деятельности государства, а хозяйственной деятельности самих банков как юридических лиц, выступая соответственно предметом не финансового, а гражданского права.

### 3. Страхование звено

Страхование (в широком значении этого термина) расчленяется на два вида: а) социальное страхование; б) страхование как форма предоставления страховой защиты по результатам страхового случая (собственно страхование).

Назначением социального страхования выступает необходимость материального обеспечения тех членов общества, которые по не зависящим от них причинам не могут собственным трудом поддержать свое существование (в результате, например, старости, нетрудоспособности, безработицы и т. п.). Такое страхование может носить государственный характер и осуществляться с на основе бюджета или специальных внебюджетных фондов. Соответственно этому оно опосредуется таким финансовыми структурами, как бюджетная структура либо структура специальных внебюджетных фондов.

Что касается собственно страхования, то к сфере финансовой деятельности относится то, которое носит государственный характер. При этом



следует иметь в виду, что само государственное страхование охватывает собой две формы: а) страхование, осуществляемое за счет государства. Объектом такого страхования обычно выступают жизнь и здоровье некоторых категория государственных служащих, чья деятельность связана с повышенной опасностью (военнослужащие, работники правоохранительных органов и т. п.). В некоторых такое страхование применяется в отношении государственного имущества или, по крайней мере, некоторых его видов. Источником платы за страхование выступают государственные денежные фонды (обычно бюджет). Поэтому его и называют «государственным». Но в качестве страховщика могут выступать и негосударственные страховые организации; б) страхование, осуществляемое государственными страховыми организациями, которые однако выступают в качестве обычных коммерческих организаций. Финансовым в деятельности таких страховых организаций является лишь то, что их денежные фонды имеют государственную форму собственности и в силу этого входят в состав финансовой системы государства.

Само регулирование страховой деятельности, включая осуществление государственного страхового надзора (в Казахстане эту функцию осуществляет почему-то Нацбанк) вопреки распространенному мнению не является элементом финансовой деятельности государства и осуществляется в рамках либо гражданского, либо административного права.

#### **4. Звено целевых внебюджетных фондов**

Это одно из самых подвижных и не устоявшихся звеньев финансовой структуры. Их количество и виды могут быть самыми разнообразными. В разное время в Казахстане существовали следующие целевые внебюджетные фонды: 1) дорожный фонд; 2) государственный фонд содействия занятости (фонд безработицы); 3) пенсионный фонд; 4) фонд социального страхования; 5) фонд охраны природы; 6) фонд охраны недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы; 7) фонд преобразования экономики; 8) фонд поддержки предпринимательства и развития конкуренции; 9) фонд обязательного медицинского страхования.

Каждый из указанных фондов имел собственные доходные источники и свой исполнительную структуру в лице какого-либо министерства либо органа самого фонда, являющегося юридическим лицом.

Надо сказать, что собственный внебюджетный фонд – это голубая мечта каждого министерства и ведомства. Наличие такого фонда лоббируется ими самым энергичным образом. И понять их вполне можно. Обладание таким фондом открывает совершенно уникальные возможности: не надо кланчить деньги из бюджета, можно самостоятельно распорядиться ими вне каких-либо парламентских процедур, тратить деньги без всякого контроля со стороны общественности, не отчиты-

ваться, ни перед кем за эти траты и т. д. Поэтому возникновение такого рода фондов – вещь в достаточной степени непредсказуемая.

Столь же непредсказуемым является и их место в финансовой системе государства. Поначалу многие из них были полностью самостоятельными и функционировали сами по себе. Это придавало финансовой системе калейдоскопический характер. Затем их ввели в состав бюджета, но как-то неопределенно или частично – они учитываются в бюджете одной строкой, где определены лишь их доходы. Тем не менее с формальной точки зрения их в настоящее время следует считать звеном бюджетной системы.

В целом же следует признать, что правовой статус данных фондов до конца не решен и их правовое положение не отрегулировано надлежащим образом.

### **5. Децентрализованное звено**

Децентрализованное звено финансовой структуры государства охватывает три вида денежных фондов:

1) денежные фонды государственных предприятий.

Характерной особенностью данных фондов является то, что формируются они за счет денег, заработанных самим предприятием. То есть сами предприятия как юридические лица содержатся за счет собственного дохода;

2) денежные фонды государственных учреждений.

В отличие от предприятий, учреждения не являются товаропроизводителями и поэтому финансируются за счет собственника, т. е. государства. Таким образом, в отличие от предприятий, которые имеют собственный источник дохода, государственные учреждения содержатся за счет внешнего финансирования, источником которого выступает тот или иной государственный денежный фонд. При ближайшем рассмотрении им обычно выступает денежный фонд вышестоящего министерства или ведомства, в ведении которого находится данное учреждение. Однако принято считать, что учреждения финансируются за счет какого-либо централизованного денежного фонда, по большей части – бюджета. Поэтому в практике финансовой деятельности эти учреждения именуют «получатели бюджетных средств», а также «бюджетные учреждения»;

3) денежные фонды министерств, ведомств и других органов, возглавляющих ту или иную отрасль или сферу государственного управления.

Эти фонды предназначены для финансирования нужд возглавляемой данным органом отрасли или сферы государственного управления. В финансовой системе они занимают промежуточное место между централизованными денежными фондами (например, республиканских бюджетом) и денежными фондами государственных учреждений. Основное назначение этих фондов – довести денежные средства централизованного денежного фонда до непосредственных потребителей денежных средств. В качестве

последних выступают государственные учреждения, для которых деньги, выделенные из бюджета, являются источником формирования денежных фондов этих учреждений. За счет этих фондов учреждения финансируют свою деятельность. В некоторых случаях получателями денежных средств могут выступать и государственные предприятия, которые вообще-то финансируются за счет собственной деятельности. Это имеет место тогда, когда государство в процессе реализации тех или иных своих программ, предоставляет деньги своим предприятиям для осуществления мероприятий, охватываемых этими программами. При этом министерства (ведомства) выступают в роли распорядителя денежных средств, а их фонды – в качестве промежуточной инстанции при движении денег от государства к получателям денежных средств.

Например, государство, финансируя оборону страны, закладывает определенную сумму денег в бюджет, который является централизованным фондом денежных средств. Эти деньги выделяются оборонному ведомству (министерству обороны), формируя у него фонд денежных средств, выступающий в качестве отраслевого. Министерство обороны распределяет эти деньги по подведомственным учреждениям (воинским частям и др.). Данные деньги формируют в учреждениях (воинских частях) свои денежные фонды, выступающие в финансовой системе в качестве децентрализованных. Военские части распоряжаются данным деньгами на праве оперативного управления и в соответствии с утвержденной министерством обороны смете, осуществляя тем самым финансирование собственной деятельности.

Как уже отмечалось, ни звенья финансовой системы в виде финансово-экономических институтов, ни фонды денежных средств (даже если в них есть реальные деньги) сами по себе функционировать не могут. Нужны конкретные государственные органы, которые привели бы всю эту систему в действие. Поэтому государство «прикрепляет» к каждому денежному фонду тот или иной государственный орган, обязывая его обеспечить надлежащее функционирование «своего» финансово-экономического института (собрать деньги в фонд, распределить их в установленном законом порядке, выдать получателям, организовать использование денежных средств, проконтролировать это использование, привлечь к ответственности нарушителей финансовой дисциплины и т. д.). Если, скажем, взять такое звено финансовой системы, как республиканский бюджет, то в обеспечении его функционирования принимает участие большое количество государственных органов, каждый из которых выполняет свою задачу: Министерство финансов подготавливает проект бюджета, Правительство вносит его на рассмотрение Парламента, который принимает закон об утверждении бюджета. Правительство призвано обеспечить исполнение бюд-

жета, для чего Министерство финансов на основе разработанной бюджетной росписи выделяет деньги министерствам и ведомствам (распорядителям бюджетных средств), которые в свою очередь доводят необходимые суммы денег до подведомственных предприятий и учреждения (получателей бюджетных средств). Последние осуществляют использование выделенных средств в соответствии с их целевым назначением и утвержденными сметами. При этом Министерство государственных доходов обязано обеспечить уплату налогов и поступление других платежей в бюджет.

Таким образом финансовая система как совокупность денежных фондов имеет свой **исполнительный аппарат** в виде системы органов, осуществляющих финансовую деятельность. Эта система образуют второй элемент финансового устройства государства<sup>51</sup>.

Третьим элементом финансового устройства выступает **финансовое регулирование**.

**Задача** финансового регулирования – организация функционирования финансовой системы государства и обеспечение надлежащего взаимодействия всех ее составных частей.

Финансовое регулирование осуществляется посредством следующих **методов**:

- 1) формирование состава финансовой системы государства, определение видов и назначения входящих в нее денежных фондов, регламентирование их взаимодействия;
- 2) установление компетенции государственных органов, обеспечивающих функционирование вверенных им денежных фондов;
- 3) распределение государственных доходов между звеньями финансовой системы государства;
- 4) распределение государственных расходов между звеньями финансовой системы государства;
- 5) планирование формирования и распределения денежных средств фондов, входящих в состав финансовой системы государства;
- 6) организация использования денежных средств, выделяемых из государственных фондов;
- 7) осуществление контроля за использованием государственных денежных средств;
- 8) установление финансово-правовой ответственности за нарушение финансового законодательства и привлечение к этой ответственности в установленном законодательством порядке.

<sup>51</sup> Компетенция органов, призванных осуществлять финансовую деятельность государства, рассматривается в главе 6 настоящей работы.

Еще раз отметим, что несовершенство финансового устройства в значительной степени обусловлено отсутствием Закона о финансах. Пока лишь есть разрозненное и во многом не состыкованное законодательство, посвященное отдельным звеньям финансовой системы.

### Контрольные вопросы

1. Финансовое устройство государства и его элементы.
2. Правовое регулирование финансового устройства как институт общей части финансового права.
3. Звенья финансового устройства государства.
4. Бюджетное звено финансового устройства государства.
5. Банковское звено финансового устройства государства.
6. Страховой звено финансового устройства государства.
7. Звено специальных внебюджетных фондов.
8. Звено децентрализованных финансов.
9. Задачи финансового регулирования.
10. Методы финансового регулирования.

## ГЛАВА 6. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

Термин «управление» в юридической литературе употребляется в трех значениях. В первом значении – это организующее воздействие властвующего субъекта на поведение подчиненного. Например, говорят: «Министерство управляет подведомственным предприятием». При этом подчиненное лицо выступает в роли объекта управления. Во втором – это регулирование тех или иных процессов. Например, движением транспорта, перемещением людей, обращением товаров. В этом случае объектом управления выступает сам процесс, а точнее – поведение людей, его осуществляющих. В третьем значении – это система органов, формирующих определенную организационную структуру, основанную на внутренней иерархии, т. е. на началах власти и подчинения.

В первом значении управление в области государственных финансов означает организующее воздействие уполномоченных на то государственных органов на поведение лиц, выступающих в качестве объекта финансовой деятельности государства.

Во втором значении «управление финансами» означает распоряжение денежными средствами, находящимися в государственной собственности. В этом смысле управление финансами смыкается с такими элементами финансовой деятельности государства, как распределение денежных фондов и организация использования денежных средств. В данном случае властные полномочия властвующего субъекта вытекают из полномочий государства как собственника денежных средств. В силу этих полномочий управляющий субъект, выступая в качестве финансового органа государства, реализует право собственности на принадлежащие ему денежные средства. Объектом управления, как и объектом самого права государственной собственности, выступают деньги, являющиеся разновидностью имущества. Данное значение можно обозначить как материальное значение понятия «управление финансами».

При этом еще раз подчеркнем, что объектом государственного управления могут быть только те денежные средства, которые находятся в государственной собственности. Денежные средства, находящиеся в частной собственности и опосредованные категорией «частные финансы», выступают объектом не управления, а регулирования, где государство выступает не в роли собственника денежных средств, а публичного субъекта. Попутно отметим, что государственное регулирование частных финансов не относится ни к сфере финансовой деятельности государства, поскольку она ограничена государственными денежными фондами, ни, соответственно, к сфере финансового права.

И, наконец, в третьем значении понятием «управление в области финансов» обозначается система органов, осуществляющих финансовую деятельность государства от его имени либо от своего, но по поручению и в интересах государства. Содержание этого поручения определяется, как правило, правовым актом, устанавливающим компетенцию данного органа. Эти органы одновременно будут и органами, осуществляющими управление финансами применительно ко второму его значению. ]

Понятие «управление в области государственных финансов» употребляют и для обозначения соответствующего института финансового права.

В этом качестве управление в области финансов представляет собой институт общей части финансового права, определяющий систему финансовых органов государства и устанавливающий их компетенцию.

Надо сказать, что финансовой деятельностью, а равно управлением финансами (в материальном значении этого понятия) в той или иной мере занимается большое количество государственных органов, реализуя при этом ту или иную функцию государства в сфере финансов.

В силу этого управление в области государственных финансов можно рассматривать в широком значении, когда речь идет о всех видах государственных органов, и в узком значении, охватывающем лишь специализированные финансовые органы государства.

В широком значении систему органов управления в области государственных финансов можно представить в следующем виде.

1. Высшие и местные представительные органы государства;
2. Исполнительные органы государства, которые подразделяются на:
  - а) органы общей компетенции (например, правительство);
  - б) органы отраслевой и функциональной компетенции (министерства и ведомства);
  - в) специализированные финансовые органы государства (министерство финансов, налоговые органы, центральный банк и т. п.).

Применительно к Казахстану система органов управления в области финансов (в широком значении этого понятия) выглядит в настоящее время следующим образом.

1. Представительные органы государства:
  - а) Парламент Республики Казахстан – высший представительный орган Республики, осуществляющий законодательные функции;
  - б) маслихаты – местные представительные органы.
2. Исполнительные органы государства:
  - а) центральный исполнительный орган общей компетенции – Правительство Республики Казахстан;
  - б) центральные отраслевые и функциональные органы – министерства и ведомства Республики Казахстан;

в) местные исполнительные органы общей компетенции – акимы;  
г) местные отраслевые и функциональные органы – территориальные органы министерств (ведомств) и органы местной исполнительной власти.

3. Специализированные финансовые органы государства – Министерство финансов Республики Казахстан и его территориальные подразделения, Министерство государственных доходов и его территориальные подразделения. Национальный банк Республики Казахстан и подведомственные ему организации.

Рассмотрим в общих чертах их компетенцию.

**Парламент Республики Казахстан** через принятие законов определяет финансовую систему Республики Казахстан, обсуждает республиканский бюджет и отчеты о его исполнении, устанавливает государственные налоги и сборы, решает вопросы о государственных займах.

К основным полномочиям **маслихата** относится утверждение представляемого акимом проекта бюджета данной административно-территориальной единицы, изменений и дополнений, вносимых в него, и отчета о его исполнении.

**Правительство Республики Казахстан:**

а) разрабатывает и представляет Парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении;

б) обеспечивает исполнение бюджета;

в) дает заключение на проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, которые могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики.

**Министерства (ведомства) Республики Казахстан** организуют:

а) финансовую деятельность на подведомственных им учреждениях и предприятиях;

б) устанавливают нормативы использования полученной предприятиями прибыли;

в) распределяют между подведомственными организациями полученные в централизованном порядке бюджетные ассигнования, а также лимиты кредитных ресурсов, выделенные в централизованном порядке по государственным каналам кредитования;

г) осуществляют контроль за законным и эффективным использованием подведомственными субъектами государственных денежных средств (как привлеченных, так и полученных в результате собственной деятельности).

Денежные фонды министерств (фонды отраслей) формируются главным образом за счет двух источников: бюджета и отчислений от подведомственных предприятий. Впрочем, при налоговой системе организации



финансовых отношений государственных предприятий с государством все платежи этих предприятий ограничиваются налогами и каких-либо отчислений в фонды вышестоящего министерства они не производят. Поэтому единственным источником поступления денег в фонды министерств является бюджет, а также внебюджетные целевые фонды, если они предусмотрены финансовой системой государства.

**Местные исполнительные органы** разрабатывают проекты местных бюджетов, представляют его через акима на утверждение соответствующего маслихата, обеспечивают исполнение бюджета.

В то же время государство создает органы, которые **специально предназначены** для осуществления финансовой деятельности и управления финансовыми процессами. В Республике Казахстан в настоящее время такими органами являются Министерство финансов, Министерство государственных доходов и Нацбанк.

**Министерство финансов** является центральным исполнительным органом Республики Казахстан, осуществляющим руководство, а также в пределах, предусмотренных законодательством – межотраслевую координацию в сфере управления государственными финансами и контроля за их использованием.

Министерство имеет ведомства: Комитет Казначейства, Комитет государственного имущества и приватизации, Комитет финансового контроля.

Задачи и функции Министерства финансов существенно изменились в связи с передачей сбора государственных доходов в ведение самостоятельного ведомства – Министерства государственных доходов.

**Основными задачами** Министерства финансов являются:

- 1) участие в разработке и реализации государственной бюджетной политики во взаимодействии с налоговой и денежно-кредитной политикой;
- 2) участие в разработке и реализации государственной налоговой политики;
- 3) создание и развитие системы мониторинга использования государственной собственности, повышение эффективности управления государственной собственностью;
- 4) осуществление рационального правительственного и гарантированного государством заимствования;
- 5) обеспечение выполнения обязательств по правительственным займам и государственным гарантиям по негосударственным займам резидентов Республики Казахстан;
- 6) мониторинг и управление государственным и гарантированным государством долгом;
- 7) методологическое руководство по планированию и исполнению республиканского и местных бюджетов, бухгалтерскому учету, отчетности и

аудиту, внедрение методов бюджетного программирования и методики функционального анализа государственных расходов;

8) обеспечение контроля за рациональным и целевым использованием средств республиканского и, в пределах своей компетенции, местных бюджетов;

9) разработка порядка ведения и осуществления бухгалтерского учета, а также отчетности об исполнении республиканского и местных бюджетов;

10) организация проведения единой политики информатизации казначейской системы.

В качестве предмета ведения Министерства финансов можно выделить три группы функций.

### 1. Функции общего характера.

Осуществляя эти функции, Министерство участвует:

а) в определении целей и приоритетов государственной политики в сфере управления государственными финансами;

б) в разработке государственных и иных программ, стратегических и индикативных планов;

в) участие в разработке основных макроэкономических показателей.

### 2. Функции в области бюджета.

Некоторые из них касаются всей бюджетной системы, а именно:

а) разработка прогнозных показателей государственного бюджета Республики Казахстан на предстоящий трехлетний период;

б) прогнозирование поступлений в республиканский и местные бюджеты;

в) анализ исполнения республиканского и местных бюджетов;

г) разработка и утверждение единой бюджетной классификации и единой формы финансовой отчетности для республиканского и местных бюджетов.

В области республиканского бюджета Министерство финансов осуществляет следующие функции:

а) разработка прогнозных показателей государственного бюджета Республики Казахстан на предстоящий трехлетний период;

б) прогнозирование поступлений в республиканский и местные бюджеты;

в) анализ исполнения республиканского и местных бюджетов;

г) разработка и утверждение единой бюджетной классификации и единой формы финансовой отчетности для республиканского и местных бюджетов.

В области республиканского бюджета Министерство финансов осуществляет следующие функции:

а) разрабатывает проект бюджета на соответствующий финансовый год;

б) утверждает ежемесячную роспись республиканского бюджета;

в) осуществляет финансирование и кредитование из республиканского бюджета;

г) осуществляет контроль за целевым использованием средств республиканского бюджета;

д) подготавливает месячную и квартальную информацию о ходе исполнения республиканского бюджета, а также составление годового отчета об этом исполнении.

В области **местных бюджетов** Министерство финансов осуществляет следующие функции:

а) осуществляет контроль за разработкой и исполнением местных бюджетов;

б) ведет счета местных бюджетов.

3. Функции в области государственного кредита.

В данной сфере Министерство финансов осуществляет довольно широкий набор функций, а именно:

а) осуществляет прогнозирование государственного и гарантированного государством заимствования и долга;

б) определение финансовых условий правительственных займов;

в) по поручению Правительства Республики Казахстан проведение переговоров, подписание договоров правительственных займов, выпуск государственных эмиссионных ценных бумаг, предоставление государственных гарантий по негосударственным займам резидентов Республики Казахстан;

г) регистрация всех государственных займов, государственных гарантий и негосударственных займов, по которым предоставлены государственные займы;

д) получение, использование, погашение и обслуживание правительственных займов, обеспечение выполнения обязательств по государственным гарантиям негосударственных займов;

е) подготовка и реализация мероприятий по оптимизации структуры правительственного долга, по реструктуризации государственного долга, управлению рисками государственного заимствования;

ж) осуществление контроля за целевым использованием средств правительственных займов, негосударственных займов, имеющих негосударственную гарантию.

Министерство финансов для реализации возложенных на него задач и осуществления своих функций имеет **право**:

а) издавать в пределах своей компетенции нормативные правовые акты, обязательные для исполнения всеми государственными органами, иными организациями и физическими лицами;

б) запрашивать и получать от государственных органов, иных организаций и физических лиц информацию, необходимую для осуществления возложенных на Министерство функций;

в) отзывать и приостанавливать финансирование в случае использования выделенных средств не по назначению;

г) получать от местных исполнительных органов сводные данные об утвержденном местном бюджете и ежемесячные отчеты об исполнении, а от государственных учреждений, финансируемых из республиканского бюджета, – ежемесячные отчеты об исполнении смет расходов;

д) осуществлять управление, учет и организацию хранения драгоценных металлов и драгоценных камней;

е) осуществлять контроль и надзор за соблюдением финансовой дисциплины юридическими лицами, а также привлекать их к ответственности в порядке, установленном законодательством.

Министерство финансов возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Республики Казахстан. Министр имеет своих заместителей – вице-министров, в том числе одного первого, назначаемых на должности и освобождаемых от должностей Правительством Республики Казахстан по представлению Министра финансов.

Важное место в системе финансовых органов государства занимает **Министерство государственных доходов Республики Казахстан**.

Министерство государственных доходов является центральным исполнительным органом Республики Казахстан, осуществляющим руководство и межотраслевую координацию в сфере обеспечения поступления государственных доходов.

Министерство имеет ведомства: Комитет налоговой полиции, Таможенный комитет, Комитет по государственному контролю над производством и оборотом алкогольной продукции.

**Основными задачами** Министерства являются:

1) участие в формировании фискальной политики Республики Казахстан и реализация этой политики;

2) обеспечение в пределах своей компетенции экономической безопасности Республики Казахстан;

3) обеспечение поступления налогов, сборов, таможенных и других обязательных платежей в бюджет;

4) государственный контроль над производством и оборотом алкогольной продукции;

5) международное сотрудничество в целях интеграции экономики Республики Казахстан в международное экономическое пространство.

С некоторой долей условности **функции** Министерства государственных доходов можно свести в три группы: 1) функции по сбору государственных доходов и привлечения к ответственности нарушителей финансового законодательства, регулирующего государственные доходы

(в первую очередь налогового законодательства); 2) функции в области таможенного дела; 3) функции, связанные с контролем над производством и оборотом алкогольной продукции.

Обозначим их в указанной последовательности.

### 1. Функции по сбору государственных доходов.

В этом направлении Министерство осуществляет следующие функции:

а) участие в определении целей и приоритетов государственной политики в сфере поступления доходов в государственный бюджет;

б) участие в прогнозировании доходной части бюджета совместно с Министерством финансов Республики Казахстан;

в) участие в разработке методологии налоговой и таможенной политики и администрирования налогов;

г) анализ и обобщение практики применения законодательства в области налогообложения и таможенного дела;

д) контроль за соблюдением законодательства, предусматривающего поступление налогов, таможенных и других обязательных платежей в бюджет;

е) создание автоматизированных систем учета плательщиков налогов, сборов, таможенных и других обязательных платежей в бюджет;

ж) совершенствование форм и методов сбора государственной отчетности по государственным налогам;

з) организация работы по принудительному взиманию задолженности по налогам, таможенным и другим обязательным платежам в бюджет;

и) рассмотрение разногласий и претензий юридических и физических лиц по налогам, таможенным и другим обязательным платежам в бюджет;

к) взаимодействие и сотрудничество с международными организациями по вопросам поступления налогов, таможенных и других обязательных платежей в бюджет;

л) исполнение в пределах своей компетенции международных обязательств Республики Казахстан по вопросам налоговых правонарушений.

### 2. Функции в области таможенного дела.

В этом направлении Министерство осуществляет следующие функции:

а) организация и совершенствование таможенного дела в Республике Казахстан;

б) участие в разработке мер экономической политики в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Республики Казахстан;

в) организация системы контроля за правильностью определения таможенной стоимости товара.

3. Функции в области контроля над производством и оборотом алкогольной продукции.

К ним относятся:

а) обеспечение государственного контроля над оборотом и производством алкогольной продукции;

б) межотраслевая координация деятельности центральных и местных исполнительных органов в вопросах контроля над производством и оборотом алкогольной продукции.

Министерство государственных доходов при осуществлении возложенных на него основных задач и функций имеет право:

1) запрашивать и получать информацию, необходимую для реализации задач и функций Министерства;

2) в пределах своей компетенции давать обязательные для исполнения указания государственным органам, юридическим и физическим лицам;

3) в пределах своей компетенции издавать нормативные правовые акты по вопросам налогообложения, таможенных и других обязательных платежей в бюджет;

4) в соответствии с законодательством предоставлять юридическим и физическим лицам отсрочку по уплате налогов, таможенных и других обязательных платежей в бюджет.

Министерство возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Республики Казахстан по представлению Премьер-Министра Республики Казахстан.

Министр имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством Республики Казахстан по представлению Министра.

Следует отметить, что выделение финансовых органов, ответственных за сбор налогов и других обязательных платежей в бюджет, и создание их специальной системы во главе с собственным Министерством вызывает определенные сомнения. Хотя и надо признать, что это довольно распространенная практика для организационного построения финансовых структур государства и такое положение имеет место во многих странах.

Дело, однако, в том, что при такой системе финансовых органов мы имеем организационный разрыв между такими направлениями финансовой деятельности государства, как формирование государственных денежных фондов и их распределение. Получается, что вопросами государственных доходов занимается одно ведомство (Министерство государственных доходов), а расходами – другое (Министерство финансов). Между тем, доходные и расходные отношения – это отношения единого финансово-экономического института, расчленение которых приводит к распаду самого этого института. В итоге возникает ситуация, характеризующаяся как «у семи няnek – дитя без глазу», а еще точнее – «Иван кивает на Петра, а

Петр кивает на Ивана». При таком организационном устройстве в деятельности различных ведомств неизбежно начинают преобладать узковедомственные интересы, что приводит к межотраслевым конфликтам и бюрократическим проволочкам в решении финансовых вопросов.

Нет необходимости говорить о той важной роли, которую играет в процессе обеспечения выполнения налогоплательщиками своих обязательств перед государством, такой финансовый орган, как **Комитет налоговой полиции** – при его упоминании у лиц, уклоняющихся от уплаты налога, пропадает и сон, и аппетит.

Комитет налоговой полиции в настоящее время является ведомством Министерства государственных доходов Республики Казахстан. Комитет налоговой полиции осуществляет специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции в сфере оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия, отнесенных законодательством Республики Казахстан к компетенции данного Комитета.

Основными **задачами** Комитета являются:

а) предупреждение, выявление и расследование преступлений, связанных с неуплатой налогов и неисполнением других финансовых обязательств перед государством;

б) борьба с экономическими правонарушениями, повлекшими причинение убытков государству;

в) участие в разработке и реализации государственной политики в области борьбы с экономической преступностью;

г) предупреждение, выявление и пресечение преступлений коррупционного характера в пределах своей компетенции;

д) международное сотрудничество в сфере борьбы с экономической преступностью.

Основными **функциями** Комитета являются:

а) определение приоритетных направлений деятельности органов налоговой полиции, разработка правового, организационного, экономического механизма их реализации;

б) расследование налоговых и экономических преступлений и правонарушений, а также производство оперативно-розыскных мероприятий;

в) обеспечение безопасности системы налоговых органов, социальная и правовая защита сотрудников налоговых органов, членов их семей;

г) участие в разработке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к компетенции Комитета;

д) сбор, анализ, обобщение информации, получаемой от территориальных органов налоговой полиции.

Комитет при осуществлении возложенных на него задач и функций имеет право:

а) осуществлять оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие по делам о налоговых и иных экономических преступлениях;

б) производить проверки документов у организаций и граждан, в ходе которых получать от должностных лиц, других работников организаций и граждан справки, устные и письменные объяснения по возникающим вопросам;

в) давать обязательные для исполнения всеми организациями и гражданами указания по вопросам, входящим в его компетенцию;

г) в установленном законодательством порядке изымать документы, денежные и материальные средства при обнаружении фактов нарушения законодательства Республики Казахстан;

д) в пределах своей компетенции применять санкции и штрафы к лицам, нарушившим законодательство Республики Казахстан;

е) в соответствии с действующим законодательством разрешать своим сотрудникам хранение, ношение, применение оружия, специальных средств и физической силы.

В определенной степени к финансовым органам государства относятся **таможенные органы**.

В настоящее время они возглавляются Таможенным комитетом Министерства государственных доходов Республики Казахстан.

К числу функций этого Комитета, которые носят финансовый характер, можно отнести следующие:

а) внесение в установленном порядке предложений о ставках и механизме применения таможенных пошлин и налогов, взимание которых возложено на таможенные органы;

б) организация системы контроля за правильностью определения таможенной стоимости товара;

в) обеспечение полного и своевременного внесения в республиканский бюджет таможенных пошлин и налогов, взимание которых возложено на таможенные органы;

г) осуществление в пределах своей компетенции валютного контроля;

е) организация ведения борьбы с контрабандой (в том числе валютных ценностей) и иными преступлениями в сфере таможенного дела.

К числу финансовых органов государства относится и **Национальный банк Республики Казахстан**.

Нацбанк имеет сложный правовой статус, занимает своеобразное место в систему государственных органов и осуществляет весьма широкий набор функций, отличающийся разнообразием и существенной разнородностью.



Сразу же отметим, что далеко не все функции Нацбанка можно отнести к разряду финансовой деятельности государства, а равно далеко не всегда его можно рассматривать в качестве финансового органа государства.

Так, регулирование Нацбанком деятельности негосударственных (частных) банков, а также контроль за их деятельностью, вопреки распространенному мнению, не относится в финансовой деятельности государства, а само это регулирование – к разряду финансово-правового регулирования.

Попутно отметим, что это регулирование осуществляется четырьмя способами:

1) путем издание нормативных правовых актов.

Например, Нацбанк посредством издания таких актов определяет порядок, систему и форму осуществления платежей и переводов денег в Республике Казахстан. Расчетные отношения по своей правовой форме являются гражданско-правовыми отношениями, а по экономическому содержанию – элементом товарно-денежных отношений. Следовательно, нормативные правовые акты, посредством которых Нацбанк регулирует данные отношения, выступают актами гражданского законодательства. Все это никакого отношения к финансовой деятельности государства не имеет.

То же самое можно сказать и по поводу установления Нацбанком всякого рода нормативов, обязательных для исполнения норм и лимитов и квалификационных требований, посредством которых регулируется вхождение субъектов на рынок банковских и страховых услуг. Например, Нацбанк устанавливает для банков так называемые «пруденциальные нормативы», минимальные размеры уставного капитала для страховых и перестраховочных брокеров, требования, которым должны отвечать руководящие работники банков и страховых организаций и т. п. Этим самым Нацбанк выступает в качестве органа, уполномоченного принимать от имени государства нормативные правовые акты, регулирующие предпринимательскую деятельность. Проявлением финансовой деятельности государства это также не является.

Отметим, что нормотворческая деятельность Нацбанка по степени важности регулируемых его правовыми актами вопросов по существу носит характер законодательной деятельности. Так, валютное законодательство Республики Казахстан в основном представлено актами Нацбанка. Что касается банковского законодательства, то акты Нацбанка выведены из под юрисдикции Гражданского кодекса и поставлены выше его. Характерно и то, что сам Гражданский кодекс посвящает банковскому обслуживанию лишь одну главу, состоящую из 29 статей. Для сравнения отметим, что, например, Гражданский кодекс Российской Федерации этому вопросу посвящает 4 главы, включающие 63 статьи, в том числе главу «Расчеты», которые в Казахстане полностью отданы на откуп Нацбанку;

2) путем издания индивидуальных правовых актов.

Так, Нацбанк выдает разрешения на открытие банков и их добровольную реорганизацию, дает согласие на открытие филиалов и представительств банков на территории Республики Казахстан, выдает лицензии на право осуществления банковских операций и страховой деятельности. С правовой точки зрения все это является односторонне-властными актами и носят они не финансово-правовой, а административно-правовой характер;

3) посредством осуществления контроля и надзора за соблюдением банками, страховыми организациями, а также другими субъектами требований законодательства о страховании и банковского законодательства, основную часть которого занимают собственные установления и предписания Нацбанка.

Определенная часть этого контроля и надзора действительно выражает финансовый контроль государства, но основная его часть носит характер административно-хозяйственного контроля, обеспечивающего законность в сфере государственного управления;

4) путем привлечения лиц к ответственности за неисполнение норм банковского, валютного и страхового законодательства, основную часть которого, повторим, занимают акты самого Нацбанка, а также его предписания, оформленные индивидуальными актами.

В некоторых случаях данная ответственность носит финансово-правовой характер, однако в большинстве случаев она является административно-правовой, а лежащие в ее основании правонарушения выступают в качестве административно-правовых правонарушений.

Отметим также, что некоторые функции Нацбанка носят по существу характер функций суда. Так, Нацбанк имеет право принудительного выкупа акций, имеющих отрицательный размер капитала, что является лишением собственника (акционера) его собственности (в данном случае, акций). Между тем, Конституция Республики Казахстан торжественно провозглашает: «Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда» (пункт 3 статьи 26). К сожалению, Конституционный Совет при рассмотрении вопроса о неконституционности данного правомочия Нацбанка не проявил должной принципиальности, подтвердив правильность утверждения, что жаловаться государству на само государство бесполезно.

Тем не менее в ряде случаев Нацбанк выступает в качестве именно финансового органа государства. Нельзя отрицать и того обстоятельства, что денежные фонды Нацбанка, имея форму государственной собственности, входят в состав финансовой системы государства, где по существу в одиночку представляют банковское звено государственных финансов.

К числу собственно **финансовых функций** Нацбанка относятся следующие функции.

1. В области **организации денежной системы** и обеспечения ее нормального функционирования:

а) эмиссия государственных денежных знаков, создание резервных государственных фондов банкнот и монет, установление правил учета, хранения, перевозки и инкассации наличных денежных знаков, регулирование объема денежной массы в обращении;

б) осуществление валютного регулирования и валютного контроля;

в) введение в исключительных случаях прямых количественных ограничений на уровень и объемы кредитных операций отдельных видов.

2. В области **государственного кредита**:

а) участие в обслуживании государственного долга Республики Казахстан;

б) эмиссия государственных ценных бумаг, регулирование их обращения.

3. При осуществлении деятельности в качестве **государственного банка**:

а) выступление в качестве банка Правительства Республики Казахстана;

б) предоставление кредитов банкам, выступая кредитором в последней инстанции.

Отметим, что заключаемые при этом договоры носят характер финансово-правовых договоров. Свидетельством тому выступает то обстоятельство, что порядок, условия, виды, сроки и лимиты кредитования банков определяются Нацбанком, т. е. условия займа устанавливаются этим банком не на основе двустороннего соглашения, что присуще гражданско-правовому договору, а Нацбанком в одностороннем порядке.

4. При обеспечении нормального функционирования **финансовой системы**:

а) осуществление в пределах своей компетенции государственного контроля и надзора за соблюдением финансового законодательства;

б) применение санкций, носящих финансово-правовой характер.

Завершая разговор о Национальном банке Республики Казахстан, отметим, что осуществляемые им функции во многом носят взаимоисключающий характер и он явно «перегружен» властными полномочиями.

Нацбанк по существу выполняет все возможные функции государственной власти: законодательные, исполнительные и судебные. Такое положение противоречит всем основам правопорядка и Конституции Республики Казахстан, в соответствии с которой государственная власть в Республике осуществляется в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (пункт 3 статьи 3).

В целом же финансовые органы выступают, во-первых, органами, через которые государство осуществляет свою финансовую деятельность, во-вторых,

их система входит в состав финансового устройства государства в качестве его составного элемента и формирует исполнительный аппарат этого устройства, в-третьих, эти органы обслуживают финансовую систему государства, обеспечивая ее практическое функционирование.

### **Контрольные вопросы**

1. Значение термина «управление» применительно к финансовой деятельности государства.
2. Понятие управления в области государственных финансов в качестве института общей части финансового права.
3. Компетенция Парламента Республики Казахстан в области государственных финансов.
4. Компетенция местных представительных органов Республики Казахстан – маслихатов в области государственных финансов.
5. Компетенция Правительства Республики Казахстан в области государственных финансов.
6. Компетенция местных исполнительных органов в области государственных финансов.
7. Компетенция Министерства финансов Республики Казахстан.
8. Компетенция Министерства государственных доходов Республики Казахстан.
9. Компетенция Комитета налоговой полиции.
10. Компетенция Национального Банка Республики Казахстан в области государственных финансов.

## ГЛАВА 7. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Финансовая деятельность всегда выступает как планомерно организуемая деятельность. Такой характер этой деятельности выступает следствием самой природы экономических финансовых отношений, где движение денежной формы стоимости не сопряжено встречным движением стоимости в товарном виде, т. е. где деньги существуют как бы сами по себе. Вместе с тем государство, добывая деньги, всегда прикидывает, сколько их будет и на что их потратить.

Деньги объективно содержат в себе меру счета, и любые денежные отношения – это счетные отношения. Недаром говорят: «Деньги счет любят». Для финансовой же деятельности характерно следующее. Во-первых, всегда существует некоторая определенность в том, сколько государство будет иметь денег и какие финансовые расходы ему предстоят. Трудно, например, заранее с точностью до тенге (рубля, доллара, марки и т. п.) просчитать, сколько денег поступит в бюджет в результате сбора налога. Поэтому подсчет денег всегда будет носить характер **прогнозирования**. Во-вторых, использование государством своих денег всегда обусловлено определенной целью. Государство, спрогнозировав, сколько денег оно сможет получить, должно обязательно прикинуть, какую сумму и на какие цели она будет истрачена. В-третьих, между поступлением денег и их расходом всегда имеется временной разрыв. При этом деньги, поступив в доход государства, обязательно должны пройти стадию перераспределения, прежде чем стать средством платежа. Так, налоги поступают в бюджет, там они распределяются по основным направлениям расходов, затем из бюджета направляются адресату бюджетного планирования (например, министерству образования), тот распределяет полученные средства (да и то, возможно, через промежуточные инстанции) по конкретным получателям бюджетных средств (в нашем примере, школам), и лишь последние тратят их (выдают зарплату учителям, приобретают учебное оборудование и т. п.). Таким образом, каждый цикл финансовой деятельности, начинающийся с момента поступления денег в денежный фонд и завершающийся их фактическим использованием, растягивается во времени. Наконец, в-четвертых, каждая денежная операция требует своей фиксации, своего документирования и оформления.

Все это предопределяет необходимость **планирования** процессов формирования и распределения государственных денежных фондов. В силу чего планирование выступает свойством государственных финансов. Даже в самый ранний период возникновения государства в отношении государственных денежных средств всегда производились, пускай примитивные, акты какого-то прогнозирования, распределения и учета, что и составляет

сущность планирования. Другое дело, что оно может быть стихийным, неточным, недостаточно научно обоснованным или воспроизводить в себе недостатки той общественно-политической системы, которую данные финансы обслуживают.

Для стран, чья экономика основана на государственной собственности, характерно прямое директивное планирование. Такому планированию свойственны принудительность плановых заданий (действует формула «план – закон»), детальная регламентированность, широта охвата, жесткость контроля за реализацией и суровая ответственность за неисполнение финансовых планов. И надо признать, что такое планирование может быть достаточно эффективным, поскольку позволяет реально управлять финансовыми процессами. Но оно всегда порождает такое отрицательное экономическое последствие, как лишение самостоятельности товаропроизводителей. А это снижает их заинтересованность в конечных результатах своей деятельности, включая финансовые показатели.

В странах рыночной экономики государству труднее отслеживать и директивно воздействовать на экономические процессы, происходящие в обществе. Поэтому формула «план – директива» заменяется более гибкой формулой «план – прогноз». Исполнение такого плана уже не зависит исключительно от добросовестности соответствующего финансового органа, а определяется общей экономической обстановкой в стране. Правовые акты, посредством которых утверждаются финансовые планы, приобретают формулу «закон – прогноз». Соответственно этому меняются и методы финансового планирования. В частности начинает широко применяться программно-целевой метод планирования. Он основан на прогнозировании общего уровня государственных доходов, определении государственных расходов и пропорций финансирования по намеченным мероприятиям (программам) с учетом их приоритетности. Основными целями финансового программирования являются: концентрация ресурсов на наиболее экономически эффективных или жизненно необходимых программах, прекращение продолжения финансирования малоэффективных проектов путем использования системы альтернатив, установления четких целей реализации тех программ, которые взяты на финансовое обеспечение государства, расширение роли исполнительных органов (правительства, министерства финансов) в маневрировании финансовыми ресурсами по мере фактической наполняемости фондов денежными средствами.

Существуют самые разнообразные способы финансового программирования: в США – бюджет на нулевой основе; в ФРГ – конъюнктурно-нейтральный бюджет; в Швеции – многоцелевое бюджетное планирование; во Франции – рационализация выбора бюджетных решений; в Великобритании – система программного анализа и обзора и т. д.

При финансовом программировании составляется, как правило, долгосрочный (обычно на пять лет) финансовый план государственных расходов в разрезе отдельных программ (на военные цели, образование и науку, здравоохранение и социальное обеспечение и т. п.). План государственных расходов составляется по принципу скользящей шкалы: каждый год план пересматривается, цифры уточняются и передвигаются на следующий год. При этом показатели первого года носят обязательный характер, а последующих четырех лет – ориентировочный. Министерство финансов каждый год производит анализ выполнения плана финансирования программ, вносит изменения по всем статьям расходов со сдвигом их на 12 месяцев вперед. Все это утверждается парламентом.

**Финансовое планирование** (как направление финансовой деятельности) – это процесс составления, рассмотрения, утверждения и организации исполнения финансовых планов.

Объектом финансового планирования всегда выступает денежный фонд. А поскольку каждый фонд состоит из двух частей – приходной и расходной, то и планирование охватывает собой как формирование денежного фонда, так и его распределение. В этом смысле любой финансовый план представляет собой смету доходов и расходов соответствующего денежного фонда.

Если говорить о соотношении прихода и расхода, то в практике финансового планирования наблюдается две противоположные тенденции: а) приоритет расходов; б) приоритет доходов.

В течение длительного времени государственные расходы рассматривались как нечто равносильное неизбежным общественным потребностям, которые необходимо удовлетворить любой ценой. Поэтому если имеющихся доходов не хватало для покрытия имеющихся расходов, то считалось целесообразным увеличение доходов путем повышения ставок налогов и введения новых. Используются также и такие методы «увеличения» государственных доходов, как эмиссия, а также кредит в форме выпуска государственных займов и ссуд, полученных от банковской системы. В результате цель «доходы обеспечивают расходы» вроде бы достигается, но это мнимое финансовое благополучие, поскольку деньги, взятые в долг, не являются полноценным доходом. Рано или поздно долг придется возвращать и этот доход превращается в расход, да еще в повышенном размере, так как кредиторам надо выплатить вознаграждение в размере определенного процента от суммы займа.

Для такого подхода характерно мнение, что чем богаче государство (т. е. чем больше у него доходов), тем лучше, поскольку богатое государство сможет осуществить больше расходов (т. е. дать больше обществу). Поэтому следует исходить из максимально возможного сбора государственных доходов.

При оценке данной теории представляется необходимым исходить из следующего.

Во-первых, государство получает доходы за счет общества, т. е. увеличение доходов у государства означает их уменьшение у общества.

Во-вторых, государство является субъектом, имеющим самостоятельные интересы, которые далеко не всегда совпадают с интересами общества.

В-третьих, формируя свои доходы (например, путем установления налогов), государство руководствуется в первую очередь своими собственными интересами. Руководствоваться интересами общества его заставляет давление самого общества или инстинкт самосохранения, когда оно, убедившись, что поборы с общества (путем, например, повышенного налогообложения), становятся неподъемными для него, оказывают разрушающее воздействие на экономику, чреватые социальным взрывом, осознает необходимость пересмотра своей финансовой политики.

В-четвертых, расходы государства фактически финансируются обществом, при этом многие государственные расходы не вызваны общественной необходимостью и потребностями самого общества.

В-пятых, сколько бы государство не получило посредством налогов и других обязательных платежей денег, оно все равно найдет, куда их истратить, даже если в этих тратах не будет никакой общественной необходимости.

Следует отметить, что в настоящее время государство вынуждено перейти на принцип «приоритете доходов», в соответствии с которым пределом расходов является общая сумма установленных доходов. Если расходы превышают доходы, то сокращению подлежат расходы. В этих условиях целесообразно руководствоваться правилом, М. М. Сперанским, который еще в 1810 году писал: «Сокращение издержек должно быть основано на том правиле, чтоб все *необходимые* издержки сохранить, *полезные* отложить, а *излишние* вовсе прекратить»<sup>52</sup>.

Необходимость сокращения государственных расходов, наблюдаемое в настоящее время в странах, образовавшихся на постсоветском пространстве, носит вынужденный характер и диктуется «обеднением» государства по сравнению с социалистическим, финансовые возможности которого были несравненно шире, а также тем плачевным состоянием экономики, которая не выдерживает бремени завышенного налогообложения.

В некоторых странах принцип «приоритета доходов» закреплен в законодательных актах и подкреплен процедурой прохождения финансового плана (бюджета) через парламент. Например, во Франции доходы голосуются до расходов.

<sup>52</sup> Сперанский М. М. План финансов / В сб. «У истоков финансового права». М., 1998. С. 37.



Процесс финансового планирования распадается на несколько стадий: а) составление проекта финансового плана; б) рассмотрение финансового плана; в) утверждение финансового плана; г) организация исполнения финансового плана и контроль за этим исполнением; подведение итогов выполнения финансового плана.

Составление проекта финансового плана обычно возлагается на тот финансовый орган, который является исполнительным аппаратом денежного фонда, выступающего объектом финансового планирования. Так, проект республиканского бюджета разрабатывает Правительство (опираясь, естественно, на Министерством финансов и Министерство государственных доходов), которое в соответствии с Конституцией обеспечивает исполнение бюджета.

Разработка проекта плана может осуществляться на основе одного из следующих методов исчисления исходных показателей планирования: «от достигнутого» и «от нуля». При планировании «от достигнутого» сумма средств по отдельным статьям на последующий финансовый год определяется путем простого уменьшения или увеличения (в зависимости от прогноза экономического развития) соответствующей суммы текущего года. Такой порядок значительно упрощает производство финансовых расчетов. При планировании «от нуля» все расчеты производятся каждый раз заново. Данный способ хотя и усложняет процесс производства расчетов, но зато повышает достоверность плановых показателей.

Традиционно признается необходимым разграничение органа, разрабатывающего и исполняющего финансовый план, и органа, утверждающего этот план. Скажем, проект бюджета подготавливает правительство (конкретно – министерство финансов), а утверждает парламент. Во всяком случае, ситуация, когда один и тот же орган и подготовил и утвердил финансовый план, лишает такой план юридического свойства обязательности к исполнению, так как нельзя самому себе утвердить задание и самому перед собой отчитаться о его выполнении. Поэтому наиболее распространенным является порядок, когда проект финансового плана разрабатывается исполнительным органом, а утверждает соответствующий представительный орган.

Стадия исполнения финансового плана осуществляется рабочим органом того денежного фонда, по поводу которого принят данный план. В то же время орган, утвердивший план, правомочен осуществлять контроль за его исполнением.

Заключительной стадией финансового планирования является подведение итогов выполнения плана в форме утверждения отчета о его исполнении. Применительно к бюджету эту стадию обычно называют «заключение бюджета». Отчет об исполнении финансового плана подготавливает рабо-

чий орган того финансового фонда, который выступает объектом данного плана. Утверждает отчет тот орган, который утвердил сам финансовый план. Значение этой стадии финансового планирования заключается в двух моментах: а) проверка плана на его директивность, т. е. насколько план выполнил свою роль обязательного к исполнению задания и насколько был дисциплинирован соответствующий исполнительный орган; б) извлечение уроков и выводов по поводу обоснованности финансового плана, что может быть полезным для разработки последующих планов.

Финансовые планы обычно подразделяются на годовые и долгосрочные. Но могут быть планы и другой продолжительности (например, полугодовые и квартальные).

Органы, осуществляющие процессы составления, рассмотрения, утверждения и организации исполнения финансовых планов, формируют собой систему планово-финансовых органов государства.

В практике финансового планирования встречаются два понятия: «финансовый год» и «финансовый период».

**Финансовый год** означает отрезок времени, в течение которого исполняется финансовый план. Финансовый год обычно приурочивается к периоду исполнения бюджета – основного финансового плана государства. В большинстве стран он совпадает с календарным годом, т. е. длится с 1 января по 31 декабря включительно. Однако в некоторых государствах из-за необходимости привязки к проведению парламентских сессий, исторических традиций и других причин финансовый год может начинаться в другие сроки. Так, в Великобритании, Японии, Канаде, Индии финансовый год начинается с 1 апреля, в Швеции, Норвегии, Пакистане – с 1 июля, в США – с 1 октября.

**Финансовый период** – отрезок времени, охватывающий все стадии финансового планирования, т. е. начинается он с начала работы по составлению проекта финансового плана и завершается утверждением отчета о его исполнении.

**Принципы финансового планирования** во многом зависят от типа государства и той финансовой политики, которую оно проводит.

В демократических странах руководствуются следующими принципами: 1) гласность и публичность финансового планирования, особенно на таких его стадиях, как утверждение финансового плана и утверждение отчета о его исполнении; 2) верховенство представительных органов власти в таком вопросе, как утверждение финансового плана (по крайней мере, в части общегосударственных денежных фондов); 3) контроль представительных органов государства за исполнением любых финансовых планов, независимо от того, кем они не утверждены (представи-

тельными или исполнительными органами); 4) строгая законодательная регламентация всех стадий финансового планирования; 5) подготовка финансовых планов на научной основе, достоверность и обоснованность финансового планирования. К этому, впрочем, стремятся и тоталитарные режимы, что достигается ими порой даже с большим успехом, чем демократическими странами, так как в условиях рыночной экономики достичь достоверных финансовых показателей сложнее, чем в планово-организуемой экономике; 6) детализированности финансового планирования, максимальное сближение показателей акта об утверждении финансового плана с фактическими реалиями этого плана; 7) парламентский контроль за эмиссией денежных знаков и за такими методами добывания государством денежных средств, как внутренние и внешние государственные займы.

Для авторитарных и недемократических режимов характерны утверждение финансовых планов внепарламентским путем (например, правительством), засекреченность их показателей<sup>53</sup>. Если же все-таки имеется парламентская процедура утверждения финансовых планов, то на утверждение представляется проект, состоящий из самых общих показателей, не дающих ни парламенту, ни обществу достаточного представления о истинном состоянии финансов государства. К тому же практикуется «припрятывание» некоторых показателей среди других статей финансового плана. Например, в СССР военные расходы маскировались расходами на финансирование науки, промышленности и т. д. Парламентский контроль за исполнением финансового плана либо вообще отсутствует, либо носит фиктивный характер.

Юридической формой осуществления финансового планирования являются планово-финансовые акты. Это особая разновидность финансово-правовых актов.

**Планово-финансовые акты** – это правовые акты, посредством которых происходит утверждение финансовых планов, в силу чего они приобретают свойство обязательного к исполнению предписания.

Планово-финансовые акты обладают всеми признаками юридического акта: порождают определенные правовые последствия, регулируют общественные отношения, наделяют их субъектов правами и обязанностями; исполнение планово-финансовых актов обеспечива-

<sup>53</sup> Дело доходило до курьезов. Когда цесаревичу (наследнику) – будущему императору Александру II в период его обучения и подготовки к предстоящему занятию престола понадобилось сообщить сведения о финансах России, то министр финансов Канкрин не решился предоставить эти сведения без особого высочайшего разрешения императора Николая I. А когда один из чиновников министерства финансов внес предложение опубликовать показатели бюджета Российской Империи, то Александр III начертил следующую резолюцию: «Подателя сей записки надо посадить или в тюрьму, как государственного преступника, или в лечебницу, как сумасшедшего».

ется принудительной силой государства, неисполнение является основанием для привлечения к установленной ответственности.

**Правовая форма** планово-финансовых актов предопределяется тем, какой государственный орган утверждает финансовый план. Поэтому здесь мы встречаем **закон** Парламента Республики Казахстан, которым утверждается республиканский бюджет, **решение** маслихата по поводу местного бюджета, **постановление** Правительства в части какого-либо специального фонда, **приказ** министра, утвердившего финансовый план (баланс доходов и расходов) подведомственного предприятия или смету учреждения, и т. д.

Юридической **особенностью** планово-финансовых актов выступает то обстоятельство, что они с трудом укладываются в традиционную схему деления юридических актов на нормативные и индивидуальные, поскольку обладают признаками и того и другого.

Возьмем, к примеру, закон об утверждении республиканского бюджета. Касается он всей финансовой системы, т. е. практически адресован неопределенному кругу лиц, исполняется многократно, действует в течение года, т. е. достаточно длительный срок. Все это является признаками нормативного правового акта. С другой стороны, конкретика цифровых показателей и персонафикация субъектов бюджетного планирования явно говорит о том, что данный акт является индивидуальным.

В результате этой особенности планово-финансовые акты, как, впрочем, и любые другие плановые акты, можно отнести к **специфическим** юридическим актам.

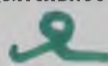
Совокупность правовых норм, устанавливающих основные правила разработки, рассмотрения, утверждения, исполнения и заключения финансовых планов, формирует институт общей части финансового права, именуемый «Правовые основы финансового планирования».

Этот институт устанавливает общие начала финансового планирования и подобно другим институтам общей части финансового права реализует себя через соответствующие институты его особенной части.

Система финансовых планов Республики Казахстан в принципе предопределена финансовой системой государства, т. е. каждый денежный фонд (а точнее, ежегодные процессы его формирования и распределения) имеет свое правовое оформление в виде персонафицированного ежегодного планово-финансового акта.

Однако стройности и завершенности планово-финансовой системы республики мешают как минимум два обстоятельства.

Во-первых, незавершенной является сама финансовая система. Продолжается поиск наиболее оптимального варианта финансового устройства государства, совершенствуется и финансовая деятельность государства.



Неустойчивым является отношение к специальным внебюджетным фондам: то их создают, причем, во все возрастающем количестве, то решаются их все ликвидировать и ввести в состав бюджета. К тому же в республике происходят достаточно кардинальные структурные преобразования и социально-экономические реформы (например, части финансирования пенсионного обеспечения, организации медицинского обслуживания населения). При этих обстоятельствах изменения финансовой системы государства неизбежны.

Во-вторых, нет пока надлежащего правового обеспечения процессов составления, рассмотрения, утверждения и исполнения финансовых планов. Такого обеспечения нет даже в отношении республиканского бюджета – основного звена финансовой системы государства.

Тем не менее финансовое планирование, является объективным свойством финансов, существует, несмотря на всю скудность и хаотичность правовой базы.

Рассмотрим элементы финансового планирования в Республике Казахстан на примере бюджетного планирования, имеющего хотя бы какую-то правовую основу в виде законодательного акта, т. е. акта Парламента.

Финансовый год в республике совпадают с календарным годом, т. е. начинается 1 января и завершается 31 декабря.

Проект республиканского бюджета на очередной бюджетный год составляется Правительством Республики Казахстан и представляется со всеми расчетами и обоснованиями по статьям доходов и расходов Парламенту не позднее 1 августа предшествующего года.

Представленный Правительством проект бюджета рассматривается всеми комитетами Сената и Мажилиса.

Затем бюджет рассматривается на отдельном заседании Палат (вначале в Мажилисе, а затем в Сенате).

Закон о республиканском бюджете публикуется для всеобщего сведения.

Обеспечение исполнения республиканского бюджета возложено на Правительство. Практическую организацию исполнения бюджета осуществляют Министерство финансов, а в части доходной части – Министерство государственных доходов.

Заключение республиканского бюджета происходит в форме утверждения Парламентом отчета о его исполнении, который подготавливается Правительством Республики Казахстан в лице Министерства финансов.

Говоря о недостатках правового регулирования финансового планирования в Республике Казахстан, в первую очередь можно отметить следующее: 1) отсутствие правового акта (закона о финансах), определяющего общие принципы и процедуры финансового планирования; 2) выпадение из сферы гласного и публичного финансового планирования специальных денежных фондов, которые хотя и введены в состав бюджета, но не полу-

чают там детальной расшифровки; 3) отсутствие консолидирующего финансового плана, который бы объединял все планы финансовой системы в единый сводный баланс государства; 4) отсутствие стройной системы финансового планирования, скоординированного и по вертикали, и по горизонтальным уровням и основанного на единых принципах.

### **Контрольные вопросы**

1. Понятие финансового планирования как вида финансовой деятельности государства.
2. Объект финансового планирования.
3. Стадии финансового планирования.
4. Органы финансового планирования.
5. Принципы финансового планирования.
6. Понятия «финансовый год» и «финансовый период».
7. Правовые формы финансового планирования.
8. Правовые основы финансового планирования как институт финансового права.
9. Систем финансовых планов Республики Казахстан.
10. Недостатки организации финансового планирования в Республике Казахстан.

## ГЛАВА 8. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

### 1. ПОНЯТИЕ И ЭЛЕМЕНТЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Любое государство заинтересовано, во-первых, в том, чтобы все его предписания, касающиеся организации и осуществления финансовой деятельности, были точно и неуклонно выполнены. Причем это касается как собственных органов и их должностных лиц, так и всех других субъектов – юридических и физических лиц, так или иначе попадающих в сферу финансовой деятельности. Например, государство крайне заинтересовано в том, чтобы плательщик налога вовремя и в полном объеме внес в бюджет требуемую сумму, а специально уполномоченные им органы и лица, производящие сбор и удержание налогов, обеспечили поступление этих денег в бюджет<sup>54</sup>.

Во-вторых, государство заинтересовано в том, чтобы государственные деньги тратились экономно, рационально и эффективно («по хозяйски»). Как бы ни было богато государство, оно всегда будет находиться в условиях недостатка денежных средств – и это, пожалуй, можно отнести к числу объективных законов финансовой деятельности. Нельзя забывать и того, что доходы государства всегда коренятся в изъятии денег у тех, кто их производит своим трудом. В результате чем больше денег у государства, тем их меньше у граждан. Поэтому любое разумное государство должно стремиться к минимизации своих расходов и быть скарденей любого Плюшкина и Гобсека, поскольку чем больше расходов, тем больше требуется доходов, т. е. тем больше налогов, сборов, займов и т. п. Все это в конечном счете ложится на плечи населения<sup>55</sup>.

В-третьих, государство всегда стремится уберечь свои деньги от всякого рода хищений, и особенно в той их форме, что в старину называли очень верным словом – «казнокрадство». В равной мере государство стремится пресекать и такое вредное для себя явление, как взяточничество, с помощью которого нечистые на руку налогоплательщики уклоняются от упла-

<sup>54</sup> Как свидетельствуют историки, во Франции при короле Генрихе IV народ уплачивал сборщикам налогов, которые были главным образом косвенными и взимались в форме «откупа», до 150 млн ливров; в королевскую же казну поступало лишь около 30 млн ливров, т. е. в 5 раз меньше. Остальное присваивали сборщики.

<sup>55</sup> Николай I жаловался ближайшему окружению на своего министра финансов Канкрин (немца по происхождению): «Что его не попросишь, всегда один ответ: «Не можно, ваше величество!». Однако по сроку своего пребывания на посту (21 год) Канкрин лишь немного уступает «рекордсмену» в этой должности (22 года) – «сталинскому» нарктому финансов А. Г. Звереву, тоже, когда это касалось государственных расходов, весьма скупому человеку.

ты налога или занижают его размер<sup>56</sup>. Еще Адам Смит писал, что всякий плательщик отдается во власть сборщика налогов, который может отягощать налог для всякого неугодного ему плательщика или вымогать для себя угрозой такого отягощения подарок или взятку<sup>57</sup>.

Все эти вопросы государство пытается решить с помощью **финансового контроля**. Знаменитое гоголевское «К нам едет ревизор!», повергшее в панику проворовавшихся или, как сказали бы сейчас, скоррупцированных чиновников, будет существовать столько, сколько будут существовать деньги и государство. Иными словами, финансовый контроль является важнейшим направлением финансовой деятельности государства. Более того, он пронизывает всю эту деятельность, охватывая собой каждый его элемент.

Финансовый контроль представляет собой довольно сложную организационную систему и состоит из следующих элементов: а) субъект контроля; б) объект контроля; в) предмет контроля; г) цели контроля; д) методы осуществления контроля.

Содержание каждого из перечисленных элементов финансового контроля можно раскрыть с помощью ответов на следующие вопросы:

1) ответ на вопрос «кто проверяет» – обозначит **субъекта** финансового контроля;

2) ответ на вопрос «кого проверяют» – обозначит **объект** финансового контроля;

3) ответ на вопрос «что проверяется» – обозначит **предмет** финансового контроля;

4) ответ на вопрос «для чего проверяется» – обозначит **цель** финансового контроля;

5) ответ на вопрос «как проверяется» – обозначит **методы** финансового контроля.

Начнем по порядку – кто является **субъектом** финансового контроля?

Вопрос далеко не праздный и не слишком простой, как это может показаться на первый взгляд. Ответить на него в том духе, что финансовый контроль осуществляют органы финансового контроля, было бы слишком упрощенным подходом к решению проблемы, так как здесь возникает очередной вопрос: что понимать под органами финансового контроля.

Дело в том, что в работах по финансовому праву к сфере финансового контроля относят контроль, осуществляемый не только государственными финансовыми органами, но контроль, который к государственному

<sup>56</sup> Опять-таки в старину взяточничество называли лихоимством. Лихоимничать, как свидетельствует В. Даль, это «вымогать подарки, приношения по исправлению службы, должности своей, быть подкупным служителем» (Даль В. Толковый словарь. Т. 2. М., 1955. С. 257).

<sup>57</sup> См.: Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Т. 2. М., 1935. С. 342.



вообще не относится (например, аудиторский контроль, внутрихозяйственный финансовый контроль, осуществляемый бухгалтерами негосударственных организаций, и т. п.). То есть речь идет о контроле, осуществляемом негосударственными контролерами, объектом которого выступают частные финансы.

В своем широком значении финансовый контроль касается всех финансов, как государственных, так и частных. Однако применительно к финансовой деятельности государства речь может идти, естественно, только о государственном финансовом контроле.

Однако понятие «государственный финансовый контроль» еще не означает, что этот контроль осуществляется только государственными финансовыми органами. За рубежом широко используется практика, когда государство (в лице своего органа) привлекает для проведения финансовой проверки негосударственные организации (например, специализированные аудиторские фирмы). Такой контроль даже получил название «независимый финансовый контроль». Кстати, советская финансово-правовая наука также обозначала такие разновидности финансового контроля, как «общественный контроль», «партийный контроль», «профсоюзный контроль» и т. п.

Юридическая конструкция здесь следующая: государственный финансовый контроль, оставаясь разновидностью государственного контроля и направлением финансовой деятельности государства, может в отдельных случаях осуществляться и негосударственными субъектами (негосударственными организациями или независимым аудитором, не состоящим на государственной службе), которые, однако, действуют от имени и по поручению государства.

Таким образом, субъектами государственного финансового контроля выступают либо непосредственно государственные органы, наделенные соответствующими властными полномочиями для осуществления контроля, либо негосударственные субъекты, действующие от имени и по поручению государства, чьи властные полномочия возникают на основе этого поручения. То есть для проверяемого объекта они выступают в качестве государственного контролера.

Контроль за денежными операциями, осуществляемый негосударственными субъектами (например, аудиторами, бухгалтерами негосударственных организаций), к государственному финансовому контролю относиться не может.

Объектами государственного финансового контроля являются лица, оказавшиеся в сфере финансовой деятельности государства, а именно: а) государственные органы; б) государственные юридические лица; в) негосударственные юридические лица; г) граждане.

Негосударственные юридические лица и граждане выступают объектом государственного финансового контроля главным образом с точки зрения проверки выполнения ими своих финансовых обязательств перед государством, в числе которых основное место занимают обязательства по уплате налогов. Проверка осуществляется с позиций исполнения данными субъектами предписаний финансового законодательства, т. е. на предмет соблюдения законности. Поэтому с позиций соблюдения юридической точности в данном случае было бы правильней говорить не о контроле, а о государственном финансовом надзоре.

Государственные предприятия и учреждения проверяются на предмет не только законности, но и рациональности расходования своих денежных средств, которые по форме собственности всегда являются государственными, а также по поводу общего ведения дел с позиций их финансовой результативности.

Государственные органы проверяются главным образом на предмет того, насколько они правильно и эффективно выполняют возложенные на них функции финансового органа государства, т. е. реализация ими прав и обязанностей финансово-правового характера.

Государственный финансовый контроль всегда осуществляется в связке «субъект – объект контроля». При этом вполне может возникнуть ситуация, когда проверяющий впоследствии оказывается в роли проверяемого. Так, налоговый орган по отношению к предприятию будет вступать в качестве субъекта контроля, но по отношению к вышестоящему налоговому органу – в качестве объекта этого контроля.

**Предметом** государственного финансового контроля выступает поведение объектов этого контроля с точки зрения соблюдения ими своих обязанностей как субъектов финансовых правоотношений.

Если объектом финансового контроля выступают **финансовые органы** государства, то предметом контроля обычно выступает реализация этими органами своих функций в области государственных финансов, т. е. финансово-правовых обязанностей перед государством.

Эти обязанности возникают в силу:

1) статуса государственного органа в качестве субъекта финансовой деятельности, установленного правовым актом о нем. Например, Министерство финансов, выступающее в качестве объекта финансового контроля, проверяется на предмет того, насколько качественно и своевременно оно выполняет задачи, возложенные на него положением о данном Министерстве, утвержденном Правительством;

2) заданий и поручений разового и текущего характера, исходящих от компетентных на то органов в форме индивидуальных правовых актов и порождающих определенные обязанности у проверяемого субъекта. Предметом

проверки здесь выступают исполнения тех обязанностей, которые возникли у проверяемого субъекта в силу принятия этих правовых актов. Например, Правительство поручило Министерству финансов произвести ту или иную финансовую операцию. Предметом финансовой проверки выступит своевременность и точность выполнения этого задания Правительства;

3) заключенного финансово-правового договора, в котором тот или иной государственный орган и выступает носителем определенных обязанностей финансово-правового характера. Предметом финансового контроля выступит в данном случае исполнение проверяемым субъектом исполнения условий данного договора, что одновременно будет означать исполнение им требований финансового законодательства. Такой контроль может иметь место, например, при проверке обоснованности и целесообразности заключения налоговых договоров, договоров местного государственного займа, бюджетных ссуд, предоставляемых местными бюджетами и т. п.

Говоря о субъектах и объектах финансового контроля, в роли которых выступают государственные органы, можно отметить определенную зависимость этих лиц от таких категория, как «субъект управления» и «объект управления», которые свойственны организационным финансовым правоотношениям.

Субъекты управления представляют собой финансовые органы государства. В сфере финансовой деятельности государства они осуществляют главным образом организационно-управленческие функции, возложенные на них нормативными актами государства. При осуществлении этим органом финансового контроля сам этот контроль выступает способом реализации указанной организационно-управленческой функции.

Однако данный субъект может оказаться и в роли проверяемого объекта. В этом случае предметом контроля выступит качество, полнота и своевременность реализации возложенных на него организационно-управленческих функций в области государственных финансов. Так, предметом контроля со стороны Министерства финансов может выступить деятельность его территориального подразделения по организации исполнения соответствующего местного бюджета, т. е. реализация проверяемым объектом своей властно-организационной функции в области государственного бюджета.

Основным объектом финансового контроля выступают **юридические лица**. Наиболее типичными предметами контроля здесь являются:

а) выполнение финансовых обязательств перед государством (уплата налогов и других обязательных платежей в республиканский и местные бюджеты, а также в иные государственные денежные фонды; правильность удержания налогов с работников и своевременность их перечисления бюджет);

б) выполнение финансовых обязательств, вытекающих из финансовых договоров (например, правильность и своевременность исполнения обязательств, вытекающих из договора инвестиционного налогового кредита);

в) целевое использование денежных средств, полученных в форме финансирования или кредитования из государственных денежных фондов. Если объектом контроля выступает государственное предприятие, то проверяется также рациональность и эффективность использования полученных ассигнований и кредитов;

г) соблюдение государственными предприятиями установленного порядка распределения собственных денежных средств, включая полученную прибыль, а также рациональность и эффективность использования этих средств;

д) соблюдение установленных государством правил использования иностранной валюты и других правил проведения валютных операций.

Как можно заметить, широта предмета финансового контроля зависит от того, кто выступает объектом этого контроля: государственные или негосударственные субъекты. Если объектом финансового контроля выступает негосударственная организация, то цель контроля сводится к соблюдению ими своих финансовых обязательств перед государством, что упирается в вопрос соблюдения требований финансового законодательства. Вопросы оперативной хозяйственной деятельности, рациональности и эффективности распределения и использования денежных средств, находящихся в частной собственности, в качестве предмета финансового контроля не выступают.

Если же объектом финансового контроля выступают государственные предприятия и учреждения, то предмет контроля расширяется – помимо выполнения финансовых обязательств перед государством, проверяется также целесообразность и эффективность денежных операций. Такое положение объясняется тем, что при осуществлении финансового контроля, объектом которого выступают негосударственные субъекты, государство выступает только в качестве политического субъекта. В тех же случаях, когда объектом контроля выступают государственные предприятия и учреждения, государство выступает также в качестве собственника денежных средств этих субъектов и заинтересовано в том, чтобы его собственность использовалась не только законно, но и рационально и эффективно.

Что касается граждан, то обычно они выступают объектом финансового контроля в качестве налогоплательщиков, т. е. предметом этого контроля является выполнение этими гражданами своих налоговых обязательств перед государством. Заметим, что ранее, когда единственным источником дохода граждан выступала заработная плата и налог с нее удерживался администрацией организации при ее выдаче, необходимости в таком виде финансового контроля не было, так как у гражданина

не было и возможности уклониться от уплаты налога. Однако сейчас, когда налогообложение физических лиц все больше начинает основываться на ежегодно заполняемой самим гражданином налоговой декларации, потребность в таком контроле резко возрастает.

Имеет место финансовый контроль за гражданами и в сфере валютного обращения (например, при соблюдении установленных нормативов ввоза и особенно вывоза иностранной валюты, где применяется даже такой специфический метод финансового контроля как личный досмотр).

К категории граждан относится и такая группа, как **индивидуальные предприниматели** (граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица). По своему содержанию финансовый контроль в отношении такого рода субъектов приближается к контролю, осуществляемому в отношении коммерческих организаций (юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность).

Как разнообразны участники финансовой деятельности, так и разнообразны и их финансовые обязанности. Отсюда и разнообразие объектов и предметов финансового контроля.

В связи с этим возникает довольно сложный вопрос, имеющий большое как теоретическое, так и практическое значение, связанный со сферой или границами государственного финансового контроля. Выражается он в первую очередь в следующем: является ли финансовым государственный контроль, осуществляемый за денежными операциями негосударственных субъектов (негосударственных юридических лиц и граждан)?

Надо сказать, что сфера государственного регулирования процессов образования, распределения и использования негосударственными субъектами своих денежных фондов довольно обширна. При осуществлении этого государственного регулирования используется издание как нормативных, так и индивидуальных правовых актов. Соответственно этому обширна и сфера государственного контроля за исполнением указанными субъектами предписаний государства или его органов, зафиксированных в нормативных и индивидуальных правовых актах.

Объектами такого контроля выступают негосударственные юридические лица и в некоторых случаях граждане (например, индивидуальные предприниматели). Предметом контроля выступает соблюдение требований законодательства в части установленного порядка образования и распределения денежных фондов этих субъектов и использования принадлежащих им денежных средств.

Особенно широко распространен такой государственный контроль в банковской и страховой сферах, где обширно и государственное регулирование, свидетельством чему наличие таких довольно емких правовых институтов, как банковское и страховое законодательство. Учитывая, что

банки и страховые компании в основном работают на основе привлечения денежных средств юридических и физических лиц, причем в значительных количествах, правовое регулирование банковской и страховой деятельности объясняется в первую очередь стремлением государства защитить имущественные интересы этих лиц от ошибочных, а порой и злоумышленных действий субъектов, маскирующихся под банкиров и страховщиков. Причиной особой государственной заботы о банках и страховых компаниях выступает и то обстоятельство, что деятельность этих организаций имеет важное значение для нормального функционирования экономики. Наконец, банки, осуществляя безналичные расчеты, выступают одним из основных организационно-структурных элементов денежного обращения.

Так, Нацбанк регулирует деятельность частных банков путем: а) издания нормативных правовых актов (например, установления правил безналичных расчетов); б) издания индивидуальных правовых актов (например, выдачи лицензии конкретному банку лицензии на право осуществления банковской деятельности).

Примерно то же самое имеет место и в сфере страхования. Тот же Нацбанк, выступая в качестве уполномоченного государственного органа, имеет право, в частности, издавать обязательные к исполнению страховыми организациями нормативные правовые акты, устанавливая порядок формирования и использования страховых резервов, минимальные размеры уставного капитала для страховых и перестраховочных организаций, выдавать разрешение на открытие страховых организаций, их добровольную реорганизацию и ликвидацию.

При этом Нацбанк осуществляет контроль за деятельностью банков и страховых организаций, т. е. осуществляет контроль за соблюдением соответственно банковского и страхового законодательства, значительная часть которого состоит из собственных актов Нацбанка.

По мнению большинства авторов, такого рода государственный контроль представляет собой финансовый контроль.

Вряд ли с этим можно согласиться. Государственный финансовый контроль представляет собой одно из направлений финансовой деятельности государства. Объектом финансовой деятельности государства, как было выяснено выше, могут выступать только государственные финансы. Частные финансы в качестве такого объекта выступать не должны.

Разумеется, это не означает, что частные финансы должны быть вне сферы государственного контроля. Поскольку государство осуществляет регулирование частных финансов (денежные операции негосударственных субъектов), то вполне естественно, что оно вправе (и даже обязано) осуществлять надзор за исполнением предписаний своих правовых актов. Что

оно фактически и делает, и делает, заметим, довольно широко. Однако такой контроль, будучи безусловно государственным, к категории собственно финансового контроля не относится. Даже несмотря на то, что его предметом выступают процессы формирования, распределения и использования денежных фондов. Причиной тому выступает то обстоятельство, что эти фонды опосредуются категорией «частные финансы».

Осуществление государственного контроля в сфере частных финансов производится в рамках управленческой деятельности государственных органов и регулируется нормами административного права.

Попутно обратим внимание на следующие два обстоятельства.

Во-первых, государство явно злоупотребляет как своими возможностями правового регулирования частной предпринимательской деятельности, подвергая ее мелочной регламентации и ограничивая всякого рода запретами и ограничениями. Зачастую запреты и ограничения носят надуманный характер бюрократических извращений, продиктованы стремлением подтвердить некую всеильность и всевластность государства, придать значимость деятельности государственных чиновников и оправдать существование их многочисленной когорты. Все это ограничивает экономическую свободу общества, снижает уровень предпринимательской активности, затрудняет доступ к предпринимательской деятельности, выступает тормозом социального и экономического развития страны.

С этих же позиций следует, во-вторых, оценивать и государственный контроль, осуществляемый за исполнением такого рода «предписаний». Стали уже «притчей во языцех» идущие непрерывной чередой нескончаемые проверки, следующие по линии многочисленных и самых разнообразных государственных органов контроля и надзора, отвлекающие предпринимателей от работы и выступающие питательной средой для коррумпированности чиновников. И это понятно, в условиях надуманных государственных ограничений и запретов, которые порой невозможно выполнить, предпринимателю проще откупиться от проверяющего, нежели исполнять предписания законодательства.

Таким образом, сфера государственного финансового контроля совпадает со сферой финансовой деятельности государства, которая в свою очередь ограничена сферой государственных финансов.

Целью финансового контроля выступает:

- 1) выявление фактов нарушения финансового законодательства или некачественного исполнения участником финансового правоотношения своих обязанностей;
- 2) выявление виновных и привлечение их к установленной законодательством ответственности;

3) устранение нарушений финансовой дисциплины и ликвидаций последствий этих нарушений.

В целом же назначением финансового контроля является защита финансовых интересов государства, которые, заметим, нельзя сводить к его интересам как собственника.

К основным задачам государственного относится следующее:

- 1) обеспечение соблюдения финансового законодательства;
- 2) содействие правильной реализации финансовыми органами своих функций, связанных с формированием, распределением и организацией использования государственных денежных фондов, а также обеспечением нормального функционирования денежной системы государства;
- 3) обеспечение законного, целевого и рационального использования государственных денежных средств, а также их сохранности;
- 4) содействие полному и своевременному исполнению субъектами финансовых отношений своих финансовых обязательств перед государством;
- 5) устранение и предупреждение нарушения финансовой дисциплины.

**Финансовая дисциплина – это строгое и точное соблюдение всеми участниками финансовых правоотношений установленного порядка формирования, распределения и использования государственных денежных средств, а также исполнение финансовых обязательств перед государством.**

Средствами обеспечения исполнения финансового законодательства и соблюдения финансовой дисциплины выступает прежде всего привлечение правонарушителя к установленной юридической ответственности. В зависимости от характера правонарушения это может быть: а) привлечение к финансово-правовой ответственности, субъектами которой могут быть как граждане, так и юридические лица; б) привлечение граждан, а также должностных лиц финансовых органов и юридических лиц к административной ответственности; в) привлечение работников финансовых органов и юридических лиц, допустивших упущения по службе, к дисциплинарной ответственности; г) привлечение лиц, совершивших такие финансовые правонарушения, которые по степени своей опасности приобретают характер преступлений, к уголовной ответственности.

В более широком плане в качестве мер, применяемых к нарушителям финансового законодательства обычно выступают: а) официальное предостережение нарушителя о неправомерности его поведения и необходимости устранения нарушения закона; б) блокирование расходов, что обычно приобретает форму ареста банковского счета или приостановления расходных операций по этому счету; в) ограничение в распоряжении имущества; г) арест имущества; д) изъятие бюджетных средств; е) приостановление бюджетного финансирования и возврат в бюджет необоснованно полученных бюджетных ассигнований; ж) приостановление кредитования (например, бюджетного)



и досрочное взыскание предоставленных кредитов; 3) изъятие в бюджет дохода, полученного в результате неправомерных операций или сделок; и) признание недействительными сделок, совершенных хозяйствующим субъектом; к) признание юридического лица банкротом в связи с невыполнением им своих финансовых обязательств перед государством либо лишение его лицензии в установленном законом порядке; л) применение финансово-правовых санкций.

Финансовые санкции могут быть: а) установленными государством в одностороннем порядке и предусматриваться нормативными правовыми актами, регулирующими тот или иной вид финансовых правоотношений; б) вытекать из финансово-правового договора и основываться на нем.

Финансовые санкции различаются в зависимости от сферы финансовой деятельности и могут носить бюджетных, налоговых, банковских санкций, санкций, вытекающих из страховых отношений, и т. п.

Следует подчеркнуть, что острее финансовых санкций направлено против тех субъектов, которые в финансовом отношении являются контрагентами государства или представляющего его органа. Финансовых санкций, направленных против самого государства, практически не существует. Это лишний раз подчеркивает односторонне-властный характер финансовых правоотношений.

Наиболее типичными финансовыми санкциями являются: а) финансово-правовой штраф; б) финансово-правовая пеня.

Финансовый контроль – это всегда проверка или наблюдение с целью проверки.

Осуществление контроля состоит из трех стадий: 1) сбор информации; 2) оценка собранной информации; 3) реагирование на собранную и проанализированную информацию.

В процессе сбора информации субъект контроля должен получить сведения о состоянии дел на проверяемом объекте. Получив эти сведения, проверяющий должен проанализировать их и на базе оценки информации сделать вывод о характере поведения объекта контроля – законно это поведение или нет, правильно или неправильно и т. п. Вывод о характере поведения определяет форму реагирования – наказывать проверяемого или поощрять, ругать или хвалить, принимать иные меры.

Финансовый контроль осуществляется посредством определенных методов.

Под методами финансового контроля понимаются конкретные приемы и способы его осуществления.

Наиболее распространенными способами сбора информации являются: 1) проверка расчетов финансовых планов (как уже утвержденных, так и проектов); 2) анализ и счетная проверка отчетной финансовой документации (например, статистических отчетов, бухгалтерских балансов);

3) проверка первичных денежных документов (платежных поручений, товарно-транспортных накладных, коносаментов, приходно-расходных ордеров и т. п.); 4) инвентаризация денежных средств и товарно-материальных ценностей; 5) заслушивание и изучение докладов и других сообщений; 6) анализ и обобщение информации, поступающей от правоохранительных органов и судов; 7) анализ и обобщение выступлений средств массовой информации и обращений граждан; 8) получение письменных и устных объяснений от должностных лиц, связанных с производством финансовых операций; 9) официальные запросы в банковские и другие учреждения; 10) ревизия.

Словом, методы финансового контроля столь же разнообразны как и методы самой финансовой деятельности и могут применяться в самых различных сочетаниях. Главное их назначение – дать контролирующему органу достоверную информацию о состоянии дел на подконтрольном объекте.

Одним из основных и наиболее эффективных методов финансового контроля является ревизия.

**Ревизия** – это проверка финансово-хозяйственной деятельности, основанная на изучении первичных документов и бухгалтерских записей.

Обычно ревизия проводится в сочетании с другими методами финансового контроля.

По **полноте охвата** ревизии бывают: а) **полные**, когда проводится сплошная проверка комплексного характера; б) **частичные**, когда проводится выборочная проверка по определенной тематике (например, проверяется расходование валютных средств).

По **объекту** проверки ревизии подразделяются на: а) **документальные**, когда проверяется лишь документация; б) **фактические**, когда в дополнение исследования документов проводится инвентаризация (просчитываются в натуре товарно-материальных ценностей, проверяется наличие денег и ценных бумаг, проводятся контрольные замеры в строительстве и т. п.).

По **организационному признаку** ревизии делятся на: а) **плановые**, то есть те, которые проводятся по заранее утвержденному плану; б) **внеплановые**. Как плановые, так и внеплановые ревизии для проверяемого обычно носят характер внезапной проверки. К числу внеплановых ревизий относятся ревизии, проводимые по требованию судебно-следственных органов, в случае поступления внушающих доверие жалоб и заявлений граждан, а также получения других сигналов о злоупотреблениях и грубых нарушениях финансовой дисциплины, требующих немедленной проверки и прекращения нарушения финансового законодательства.

**Результаты ревизии** оформляются актом ревизии.

В **акте ревизии** отражаются достоверные, документально подтвержденные данные, характеризующие финансово-хозяйственную деятельность проверяемого объекта, фиксируются случаи нарушения законодательства

и финансовой дисциплины, излагаются вызвавшие их обстоятельства, указываются должностные лица, по вине которых они произошли, делаются ссылки на правовые акты, обосновывающие выводы о допущенных нарушениях и злоупотреблениях. Акт подписывают лица, проводившие ревизию, а также руководитель и главный бухгалтер проверяемого объекта. Последние подписывают его и в том случае, когда имеют возражения и замечания по результатам ревизии, о чем они делают оговорку перед своей подписью и представляют соответствующие объяснения, которые прилагаются к акту ревизии.

К акту ревизии прилагаются все необходимые справки, сводные таблицы, подлинные документы или их копии, объяснения должностных лиц и др.

Акт ревизии имеет важное **юридическое значение**. Он служит основанием для:

а) привлечения виновных лиц к дисциплинарной и материальной ответственности в соответствии с нормами трудового законодательства;

б) предъявления гражданского иска к физическим и юридическим лицам;

в) возбуждения уголовного дела, если ревизией выявлены факты злоупотреблений, хищений и преступного разбазаривания государственных денежных средств. В этом случае акт ревизии направляется в следственные органы;

г) принятия решений, направленных на устранение нарушений законодательства и финансовой дисциплины, ликвидацию причин и условий, порождающих эти нарушения и недостатки, на обеспечение законного и эффективного использования государственных денежных средств, возмещение причиненного государству ущерба.)

Следует сказать, что контроль является финансовым только при наличии всех присущих ему элементов. Если, скажем, предметом контроля выступает исполнение финансового обязательства перед государством, но проверку проводит не орган государственного финансового контроля, а, например, ревизионная комиссия или главный бухгалтер соответствующего юридического лица, то такой контроль нельзя считать государственным финансовым контролем, поскольку в данном случае в системе контроля отсутствует субъект финансового контроля, а именно орган государственного финансового контроля. Кстати, именно по этой причине контроль, проводимый независимыми аудиторами не может быть признан государственным финансовым контролем, даже в том случае, если предметом контроля выступает выполнение финансовых обязательств перед государством. Такой контроль лишь в том случае приобретает статус государственного финансового контроля, если аудитор выступает по поручению соответствующего государственного органа. Или другой вариант – органу государственного финансового контроля поручается проверить ис-

полнение договоров поставки продукции на государственные нужды. Данный контроль хотя и будет государственным, но не будет финансовым, поскольку предмет этого контроля не связан с финансовой деятельностью государства. Наконец, не является финансовым и тот контроль, когда государственные контрольные органы осуществляют проверку исполнения предписаний государства в части использования частных финансов (например, государственный центральный банк проверяет частные банки на предмет соблюдения установленного порядка проведения банковских операций).

Контроль за процессами формирования, распределения и использования негосударственных денежных фондов (контроль за частными финансами) не входит в состав финансовой деятельности государства и соответственно в состав государственного финансового контроля.

Финансовый контроль нельзя отождествлять, как это нередко делается, с контролем, производимым посредством денежных категорий. Если мы, например, даем оценку хозяйственной деятельности организации, используя такие категории, как рентабельность, прибыльность, себестоимость, цена и т. п., это вовсе не значит, что в данном случае имеет место именно финансовый контроль. Финансы – это, конечно, деньги, но не все деньги являются финансами. Финансы (по крайней мере, государственные) – это порождение финансовой деятельности государства, а финансовый контроль является элементом этой деятельности. И предметом государственного финансового контроля выступают не деньги как таковые и тем более не хозяйственная деятельность объектов контроля, оцениваемая в стоимостных категориях, а выполнение ими своих финансовых обязанностей перед государством. Налогового инспектора, скажем, совершенно не интересует, как работает проверяемая организация, его должно интересовать единственное – как эта организация платит налоги и другие обязательные платежи в бюджет.

На основании всего сказанного выше **государственный финансовый контроль можно определить как действия государственных органов по проверке выполнения участниками финансовой деятельности государства своих финансовых обязанностей перед ним.**

Совокупность правовых норм, регулирующих государственный финансовый контроль, формирует собой институт финансового права, именуемый «Правовое регулирование государственного финансового контроля».

Правовое регулирование государственного финансового контроля – это институт общей части финансового права, устанавливающий систему и компетенцию органов государственного финансового контроля, а также порядок проведения финансовых проверок.

Финансовый контроль должен осуществляться с соблюдением определенных **принципов**. В их числе можно назвать следующие: а) всеобщность и универсальность; б) действенность и оперативность; в) конкретность и деловитость; г) постоянство и оперативность; д) достоверность и обоснованность; е) гласность и публичность; ж) правомерность и законность,

Разумеется, эти принципы выражают категорию желаемого – в действительности они могут быть и не реализованными.

В процессе осуществления финансового контроля возникает особая разновидность финансовых правоотношений – финансово-контрольных.

Сторонами этого правоотношения выступают субъект контроля и объект контроля. **Субъект** контроля – это финансово-контрольный орган, представляющий в этом правоотношении государство. Наиболее типичными субъектами контроля являются специализированные органы государственного финансового контроля (налоговые органы, контрольный орган министерства финансов и т. п.). Как уже отмечалось, проведение проверки может быть поручено и негосударственной организации, специализирующейся на проверках финансово-хозяйственной деятельности (например, аудиторской организации). Признак государственности – характерный признак финансово-контрольных отношений, позволяющий их отличить от всех других видов контрольно-денежных отношений.

В качестве **объекта** контроля выступают любые лица, несущие те или иные обязанности финансового характера (материальные и организационные) перед государством. В их числе государственные органы, юридические лица (государственные и негосударственные), граждане.

Финансово-контрольным правоотношениям, подобно любым другим финансовым правоотношениям, свойственен признак «власти и подчинения». Причем, здесь он выражен весьма отчетливо – у проверяющего субъекта всегда больше полномочий, чем у проверяемого. Так, он может требовать от проверяемого предоставления соответствующей документации, объяснений по поводу совершения тех или иных финансовых операций, производить выемку документов и предметов и т. д.

В то же время нельзя сказать, что субъекта контроля одни права, а объекта – одни обязанности. Каждый обладает и тем, и другим. Например, субъект контроля обязан осуществлять проверку таким образом, чтобы не создавать помех производственной деятельности проверяемого объекта (разумеется, если только сама проверка не направлена на пресечение этой деятельности как незаконной). Последний имеет право не выполнять требования проверяющего, если они выходят за пределы предмета государственного финансового контроля.

Финансово-контрольные правоотношения относятся к числу организационных финансовых правоотношений, т. е. они не опосредуют

какого-либо движения денег, а призваны обеспечить нормальное функционирование финансовой, и даже шире – денежной системы государства. Поэтому **предметом** финансово-контрольного правоотношения (и он совпадает с предметом финансового контроля) выступают не деньги, а финансовые обязанности субъектов перед государством. Если в сфере финансового контроля находятся материальные финансовые правоотношения (например, налоговые), то предметом контроля выступают финансовые обязательства<sup>58</sup>.

Так, если в процессе осуществления государственного финансового контроля проверке подвергается полнота и своевременность уплаты налогов в бюджет, то предметом данного контроля выступает исполнение **финансового обязательства** перед государством. Если же вышестоящий налоговый орган проверяет деятельность нижестоящего (насколько он качественно исполняет возложенные на него задачи), то предметом контроля выступает исполнение **финансовой обязанности**.

### Контрольные вопросы

1. Элементы финансового контроля.
2. Сфера государственного финансового контроля.
3. Субъекты государственного финансового контроля.
4. Объекты государственного финансового контроля.
5. Предмет государственного финансового контроля.
6. Цель государственного финансового контроля.
7. Методы государственного финансового контроля.
8. Ревизия и ее виды. Юридическое значение акта ревизии.
9. Принципы государственного финансового контроля.
10. Понятие государственного финансового контроля (как разновидности финансовой деятельности государства).
11. Правовые основы государственного финансового контроля как институт финансового права.

---

<sup>58</sup> Термин «финансовые обязанности» (т. е. обязанности субъекта финансового правоотношения, обязанности, порожденные финансовым правом) шире термина «финансовые обязательства». Последний термин относится лишь к материальным финансовым правоотношениям и обозначает обязанность одного из его субъектов по передаче определенной суммы денег другому (например, уплатить налог). Для организационных финансовых правоотношений понятие «финансовое обязательство» в общем-то неприменимо, там правильней говорить о финансовых обязанностях. Таким образом, финансовое обязательство – это разновидность финансовой обязанности.

## 2. КЛАССИФИКАЦИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Финансовый контроль можно классифицировать по различным основаниям. Наиболее традиционной является классификация контроля по формам и видам, хотя, надо заметить, в этом вопросе существует много путаницы: то, что одни авторы считают формой финансового контроля, другие считают видом, и наоборот.

Говоря о форме финансового контроля, мы должны ответить на вопрос, как он выглядит. Внешнее выражение контроля в основном зависит от способа его осуществления.

В наиболее общем виде формы финансового контроля следующие: 1) непосредственный контроль; 2) опосредованный контроль.

**Непосредственный контроль** характеризуется тем, что, во-первых, проверка ведется на самом объекте контроля (на предприятии, в учреждении и т. д.); во-вторых, проверяющие лица изучают и анализируют первичную документацию (счета, бухгалтерские проводки, платежные поручения, ведомости начисления заработной платы и т. п.), производят перерасчет денег, товарно-материальных ценностей, заслушивают личные объяснения работников проверяемой организации, осуществляют осмотр помещений и территорий. Иначе говоря, имеет место непосредственное контактирование субъекта и объекта контроля.

Эта форма финансового контроля наблюдается при таких методах его осуществления, как ревизия, инвентаризация и во всех других случаях, когда проверка совершается с так называемым «выездом на место».

На практике такой контроль называют «выездная финансовая проверка».

**Опосредованный контроль** характеризуется, во-первых, тем, что субъект и объект контроля пространственно разобщены, т. е. проверка носит заочный характер. Во-вторых, проверяющие лица имеют дело главным образом с отчетной или плановой финансовой документацией (финансовые планы, отчеты об их исполнении, справки, балансы, статистические и другие отчетные сведения и т. п.).

На практике такой контроль называют «камеральная финансовая проверка».

Разумеется, указанные формы финансового контроля не существуют как нечто изолированное друг от друга. Материалы, полученные в процессе одной формы финансовой проверки, могут использоваться для другой формы контроля. Скажем, изучение налоговой декларации, осуществляемое в процессе камеральной финансовой проверки, может явиться причиной для направления проверяющих лиц непосредственно к налогоплательщику, т. е. опосредованный финансовый контроль меняется на непосредственный контроль. И наоборот, акт

ревизии, составленный в ходе осуществления непосредственного финансового контроля, направляется в вышестоящий орган хозяйственного руководства, где рассматривается и анализируется, т. е. контроль принимает опосредованные формы.

Классификация финансового контроля по **видам** может производиться по различным основаниям.

Так, по времени осуществления финансовый контроль подразделяется на предварительный, текущий и последующий.

**Предварительный финансовый контроль** осуществляется до совершения какого-либо финансового мероприятия. В ходе этого контроля выясняется вопрос, будет ли намечаемая финансовая операция законной и целесообразной. Такого рода контроль имеет место при обсуждении проектов всякого рода финансовых планов. Так, применительно к бюджетной деятельности предварительный финансовый контроль производится в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам. **Задача** предварительного финансового контроля состоит в том, чтобы обеспечить законность предстоящих финансовых операций, не допустить нарушений финансовой дисциплины или неэффективного использования государственных денежных средств. Поэтому иногда этот вид контроля называют превентивным или предупредительным.

**Текущий финансовый контроль** осуществляется в процессе производства какого-либо финансового мероприятия. В ходе такого контроля выясняется вопрос, является ли проводимая операция законной. Так, применительно к бюджетной деятельности текущий финансовый контроль производится в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп представительных органов, в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами. **Задача** текущего финансового контроля состоит в том, чтобы обеспечить законность проводимой финансовой операции, пресечь нарушение финансовой дисциплины и неэффективного использования государственных денежных средств. Иногда этот вид финансового контроля называют оперативным.

**Последующий финансовый контроль** осуществляется после совершения финансового мероприятия. В ходе его выясняется вопрос, была ли проведенная финансовая операция законной, не было ли допущено нарушение финансовой дисциплины, насколько эффективно и рационально были использованы государственные денежные средства. Так, применительно к бюджетной деятельности последующий финансовый контроль производится в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Наиболее типичными **предметами** последующего финансового контроля выступает следующее:



- а) законность и качественность выполнения органом управления финансами своих функций;
- б) своевременность и полнота выполнения финансовых планов;
- в) своевременность и полнота выполнения финансовых обязательств, вытекающих как из односторонних установлений государства (например, налоговых обязательств), так и из финансовых договоров;
- г) соблюдение правил функционирования денежной системы государства, включая производство валютных операций;
- д) законность и целесообразность использования государственных денежных средств (в первую очередь бюджетных ассигнований).

**Задачей** последующего финансового контроля является выявление фактов некачественного исполнения финансовых обязанностей и совершения финансовых правонарушений.

Следует сказать, что, по мнению некоторых авторов, существует лишь два вида финансового контроля – предварительный и последующий. Что же касается текущего (оперативного) контроля, то он при внимательном рассмотрении окажется на самом деле либо предварительным, либо последующим<sup>59</sup>.

Такое мнение представляется ошибочным, хотя оно в значительной степени определяется тем, что понимать под предметом финансового контроля. Если скажем, в качестве предмета этого контроля понимать непосредственное производство денежной операции, то, действительно, ситуация, когда контролер окажется за плечом кассира, незаконно выдающего заработную плату без удержания подоходного налога, будет весьма редкой, и правильность операции, связанной со взиманием налога с заработной платой, можно проверить либо при ее начислении (что будет предварительным финансовым контролем), либо уже после ее выдачи (что будет последующим финансовым контролем).

Однако предметом финансового контроля выступают не только денежные операции как таковые. Предметом этого контроля выступает исполнение финансовых обязанностей, включая осуществление управленческо-организационных функций в области финансов. Исполнение этих обязанностей обычно носит достаточно долговременный характер. Поэтому есть возможность проверить исполнение этих обязанностей и посредством такого финансового контроля, который укладывается в понимание текущего финансового контроля.

Кроме того, если даже иметь в виду чисто денежные операции, то многие из них тоже растянуты по времени. Поэтому проверка законности и целесообразности проведения таких операций может выпасть на стадию момента их реализации, что и определит данную проверку в качестве разновидности текущего финансового контроля.

<sup>59</sup> См., напр.: Вознесенский Э. А. Финансы как стоимостная категория. М., 1985. С. 70 – 73.

Таким образом, текущий финансовый контроль это не контроль за текущей деятельностью хозяйствующего субъекта, а контроль за реализацией им своих финансовых обязанностей.

С позиций разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, взаимодействующих между собой с использованием системы сдержек и противовесов, финансовый контроль можно подразделить на: 1) контроль, осуществляемый органами представительной власти; 2) контроль, осуществляемый органами исполнительной власти; 3) судебный контроль.

Предметом **контроля представительных органов** выступает две группы вопросов: а) исполнение тех нормативных актов, носящих финансово-правовой характер, которые данные представительные органы приняли в пределах своей компетенции (например, парламент осуществляет проверку исполнения принятого им акта о том или ином налоге); б) исполнение акта, которым представительный орган утвердил соответствующий финансовый план (например, парламент осуществляет контроль за исполнением утвержденного им республиканского бюджета, маслихат – за исполнением утвержденного им местного бюджета).

Представительные органы могут создавать специальные контрольные органы, которые при осуществлении проверок финансового характера играют роль субъекта финансового контроля.

Так, применительно к бюджету контроль представительных органов предусматривает право на: а) получение от органов исполнительной власти необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета; б) получение от органов, исполняющих бюджеты, оперативной информации об их исполнении; в) создание собственных контрольных органов (например, комиссии по проверке финансирования той или иной программы); г) вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты.

Предметом **контроля исполнительных органов** также выступает две группы вопросов: а) исполнение финансового законодательства (главным образом, в части выполнения юридическими и физическими лицами своих финансовых обязательств перед государством); б) рациональность и эффективность использования государственных денежных средств.

Характер **судебного контроля** во многом определяется тем, какую роль в стране играет суд при рассмотрении финансовых правонарушений и жалоб на действия финансовых органов (например, производится ли взыскание пени и штрафа за несвоевременную уплату налога по решению суда или самого налогового органа).

В наиболее типичных случаях суд выступает в качестве органа финансового контроля в следующих случаях: а) при взимании недоимок, пени и

штрафов с налогоплательщиков (если, разумеется, они не взимаются на основе решения самого налогового органа); б) при рассмотрении жалоб налогоплательщиков на действия финансовых органов, что обычно имеет место в сфере налогообложения; в) при рассмотрении правонарушений (обычно речь идет об уголовных делах) финансового характера; г) при рассмотрении споров, вытекающих из финансово-правовых договоров; д) при обжаловании в суд законности финансово-правовых актов (как нормативных, так и индивидуальных).

Во всех указанных случаях суд дает оценку поведения лиц (ответчиков, правонарушителей и т. п.) с точки зрения его соответствия финансовому законодательству, т. е. косвенным образом проверяет, была ли законной или незаконной та или иная финансовая операция, было ли выполнено или нет то или иное финансовое обязательство.

Кроме того суд выступает в качестве органа финансового контроля при рассмотрении заявления о признании недействительным нормативного правового акта, носящего финансово-правовой характер.

Исходя из характера и правового статуса финансового контроля, его можно подразделить на: 1) специализированный; 2) функциональный.

**Специализированный финансовый контроль** – это контроль, осуществляемый специализированными финансовыми органами государства. Примером такого рода контроля выступает контроль, осуществляемый Министерством финансов, Министерством государственных доходов и т. п.

**Функциональный финансовый контроль** – это контроль, осуществляемый теми государственными органами, для которых финансовая деятельность вообще и финансовый контроль в частности представляют лишь одно из направлений (функцию) их деятельности. Возьмем, к примеру, Парламент Республики Казахстан. Согласно Конституции он «является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательные функции» (пункт 1 статьи 49). И в этом его общее назначение. Однако в перечне его функций значится, что он «утверждает республиканский бюджет и отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета о его исполнении» (подпункт 2 статьи 53 Конституции). При реализации этой функции Парламент, следовательно, выступает в качестве финансово-контрольного органа государства. Поскольку в этом качестве он выступает при реализации одной из многих своих функций (остальные к финансово-контрольным не относятся), то данный вид контроля можно именовать функциональным. В аналогичной ситуации находятся местные представительные органы – маслихаты, которые контролируют исполнение местного бюджета, Правительство, отраслевые министерства и другие государственные органы,

для которых функция контроля в той или иной сфере финансов представляет одну из многих других (нефинансовых) функций.

В свое время было общепризнанным деление финансового контроля на внутренний (внутриведомственный) и внешний (надведомственный). В основу этой классификации положена форма организационного взаимодействия контролирующего субъекта и подконтрольного объекта.

**Внутренний** контроль – это когда субъект и объект контроля являются звеньями одной организационной системы. Например, министерство проверяет финансовые операции подчиненного ему предприятия.

**Внешний** контроль осуществляется в отношении организационно неподчиненных объектов. Например, Министерство финансов проверяет предприятие, находящееся в ведении того или иного министерства (ведомства).

Такая классификация видов контроля в принципе вполне обоснованна. Особенно рельефно она просматривается в социалистических странах, где в силу господства государственной собственности существуют мощные организационно-хозяйственные системы, все звенья которой связаны административной подчиненностью и где министерство не просто орган государственного регулирования, но и руководящий центр этой системы. Министерство вместе с подведомственными предприятиями формирует отрасль государственного управления, совпадающую с отраслью народного хозяйства. Организованный в этой отрасли финансовый контроль будет носить характер внутриотраслевого (внутриведомственного) контроля. В качестве субъекта этого контроля будет выступать министерство. Для практического осуществления контроля в аппарате министерства обычно создается контрольно-ревизионная служба. Функция контроля в деятельности министерства выступает в качестве одной из основных управленческих функций.

В странах, экономика которых основана на частной собственности, таких мощных и разветвленных государственно-хозяйственных структур обычно не существует, поскольку большинство предприятий находится в частной собственности. Преобладающим видом финансового контроля здесь является внешний контроль, осуществляемый в основном специализированными финансово-контрольными органами государства.

Применительно к внутриведомственному финансовому контролю обычно выделяют внутрихозяйственный финансовый контроль. Под ним понимают контроль, осуществляемый в конкретных организациях их руководителями и функциональными структурными подразделениями (бухгалтерией, финансовым отделом, отделом планирования и нормирования заработной платы и т. п.). Таким образом речь идет, по существу, о самоконтроле хозяйствующего субъекта. Такого рода контроль и поныне признается за разновидность финансового контроля.

В том, что такой контроль нужен, сомнения быть не может: каждый хозяйствующий субъект должен стремиться к тому, чтобы все его денежные дела, включая расчеты с государством, были в порядке. Однако считать, что данный контроль является государственным финансовым контролем, являющийся элементом финансовой деятельности государства, нет оснований.

Во-первых, государственный финансовый контроль – это такой контроль, который осуществляется государством в лице уполномоченного на то органа. Здесь же проверка производится лицами, которые в качестве государственного органа не выступают.

Во-вторых, любой контроль строится по схеме «контролирующий субъект – подконтрольный объект». В условиях самопроверки нет субъекта контроля: подконтрольный объект проверяет самого себя. То, что одно из его структурных подразделений выполняет роль контролирующего субъекта (например, главный бухгалтер), а другая – подконтрольного объекта (например, какой-либо цех) существа дела не меняет, так как бухгалтер – не орган государства, а работник данной организации.

Поэтому, не отрицая важности внутрихозяйственного контроля и признавая его большое значение в укреплении финансового правопорядка, данный контроль все-таки следует отнести не к финансовому, а к разновидности негосударственного хозяйственного контроля.

В зависимости от своей сферы наиболее типичными видами государственного финансового контроля являются: 1) контроль в сфере организации денежной системы и обеспечения ее нормального функционирования; 2) валютный контроль; 3) бюджетный контроль; 4) налоговый контроль; 5) контроль в сфере государственной банковской деятельности; 6) контроль в сфере государственного страхования; 7) контроль в сфере государственных децентрализованных финансов (финансово-хозяйственный контроль).

Государственный контроль в сфере денежной системы призван обеспечить ее нормальное функционирование и соблюдение того законодательства, посредством которого организуется сама денежная система. Государство является творцом существующей в стране денежной системы. Оно заинтересовано в том, чтобы эта система бесперебойно обслуживала потребности общества, экономики и, в конечном счете, самого государства. Так, зачастую государство в целях стабилизации собственной валюты устанавливает всякого рода запреты и ограничения на использование наличных расчетов, вводит правила хранения и инкассации наличных денежных знаков. Такого рода запреты и ограничения становятся предметом государственного финансового контроля.

По большому счету валютный контроль является частью контроля в сфере денежной системы, поскольку бесконтрольное и нерегулируемое движение

иностранной валюты на внутреннем рынке выступает одной из главных причин расстройств обращения национальной валюты, т. е. приводит в расстройство собственную денежную систему. Поэтому любое государство всегда ревниво относится к обращению иностранной валюты на собственной территории и регулирует эти вопросы особенно тщательно. Однако в силу специфики предмета контроля – обращение иностранной валюты и иных валютных ценностей – этот вид контроля традиционно выделяется в самостоятельный вид государственного финансового контроля.

Целью валютного контроля является обеспечение соблюдения валютного законодательства, что одновременно выступает средством обеспечения нормального функционирования денежной системы страны, представленной национальной валютой. Все это достигается посредством выявления случаев нарушения валютного законодательства, несоблюдения валютной дисциплины и привлечения виновных к установленной законом ответственности.

Предметом валютного контроля выступает соблюдение требований валютного законодательства.

Обычно проверяется:

а) соблюдение установленного порядка приобретения валютных средств юридическими и физическими лицами (легальность происхождения валюты);

б) выполнение валютных обязательств перед государством, включая обязательную продажу иностранной валюты государству или на внутреннем валютном рынке;

в) соблюдение установленных правил ввоза и вывоза иностранной и других валютных ценностей;

г) соблюдение банками правил банковских операций с иностранной валютой;

д) наличие у банков установленных разрешений и лицензий, дающих им право на совершение операций с иностранной валютой;

е) обоснованность совершения платежей в иностранной валюте, соблюдение правил расчетов между резидентами и нерезидентами, а также между резидентами в этой валюте;

ж) наличие необходимых разрешений у резидентов на совершение валютных операций;

з) правильность ведения операций нерезидентами в национальной валюте – казахстанском тенге;

и) соблюдение правил ведения бухгалтерского учета по валютным операциям резидентами.

Субъектом валютного контроля обычно выступает Национальный банк, поскольку именно он осуществляет основные функции валютного

регулирования. По определенным операциям в качестве такого субъекта выступают таможенные органы. Кроме того, в данной сфере действуют весьма своеобразные субъекты контроля, которые именуются агентами валютного контроля. Это так называемые «уполномоченные банки», которые в качестве агента подотчетны Нацбанку. Данный случай является классическим примером того, как негосударственные лица могут выступать в роли субъектов государственного финансового контроля, т.е. выступать исполнителями государственной функции.

**Бюджетный контроль** имеет своим предметом бюджет в двух его качествах: и как финансовый план, и как фонд денежных средств.

В первом случае контролируются процессы прохождения акта о бюджете через стадии бюджетного планирования, т.е. проверяется исполнение соответствующими государственными органами своих обязанностей по составлению проекта бюджета, его рассмотрению, утверждению, исполнению и заключению бюджета.

Во втором случае контролируется материальная сторона бюджета – его формирование, распределение и организация использования как фонда денежных средств, включая контроль за использованием государственными предприятиями и учреждениями, а также иными организациями полученных бюджетных ассигнований.

Субъектами бюджетного контроля выступают в первую очередь те органы, которые утверждают бюджет (Парламент в отношении республиканского бюджета, маслихаты по поводу местных бюджетов). При них могут создаваться специальные органы бюджетного контроля.

Использование бюджетных ассигнований, выделенных учреждениям и предприятиям, проверяется контрольными органами Министерства финансов, а также органами внутриведомственного финансового контроля. Причем проверка ведется не только на предмет законности расходования денежных средств, но и по поводу разумности их траты. В роли подконтрольного объекта выступают любые получатели бюджетных средств – как государственные, так и негосударственные.

К бюджетному контролю примыкает **налоговый контроль**. Собственно, в том случае, когда все налоги поступают только в бюджеты, налоговый контроль можно рассматривать в качестве разновидности бюджетного контроля, связанного с формированием доходной части бюджета. Однако традиционно налоговый контроль рассматривают в роли самостоятельной разновидности финансового контроля. В настоящее время это мнение получило дополнительную аргументацию в виде существования специального органа налогового контроля – Министерства государственных доходов, а также наличия специального правового акта – Налогового кодекса, в котором подробно регламентируется данный вид контроля.

Предметом налогового контроля является исполнение налоговых обязанностей, главным образом – налоговых обязательств перед государством, а иначе говоря – контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет.

Попутно отметим, что налоговым обязательством признается обязательство налогоплательщика перед государством, возникающее в соответствии с налоговым законодательством, в силу которого налогоплательщик обязан встать на регистрационный учет в налоговом органе, определять объекты налогообложения, исчислять налоги, составлять налоговую отчетность, представлять ее в установленные сроки и уплачивать налоги.

Предметом налогового контроля могут также выступать действия самих налоговых органов (например, Министерство государственных доходов проверяет работу своих структурных подразделений).

Субъектами налогового контроля в основном выступают Министерство государственных доходов и его территориальные органы, а также органы налоговой полиции и в некоторых случаях таможенные органы. В качестве органов налогового контроля могут выступать органы внутриведомственного налогового контроля (например, министерство проверяет своевременность уплаты налогов подведомственными предприятиями).

**Контроль в сфере государственной банковской деятельности** нельзя отождествлять с государственным контролем в сфере банковской деятельности.

Предметом государственного контроля в сфере банковской деятельности выступает деятельность негосударственных банков и в какой-то мере их клиентов. Однако все это относится к категории частных финансов, которые, как уже отмечалось выше, не выступают предметом финансовой деятельности государства и в равной мере – объектом финансового права. Поэтому такого рода контроль, реально существуя и широко применяясь, не относится вопреки распространенному мнению к категории государственного финансового контроля. Исключение составляют лишь те виды деятельности негосударственных банков, которые охватываются контролем в сфере организации денежной системы, а также валютным контролем, которые действительно относятся к категории государственного финансового контроля. Поэтому не всякие контрольные полномочия Нацбанка можно отнести к полномочиям в сфере государственного финансового контроля.

К государственному финансовому контролю в сфере банковской деятельности относится контроль за теми банковскими финансами, которые относятся к государственным финансам, и за той банковской деятельностью, которая относится к государственной банковской дея-



тельности. К числу государственных банков относится в первую очередь сам Национальный банк Республики Казахстан, который, как это не может не показаться странным, выступает в качестве подконтрольного объекта в сфере государственного финансового контроля за банковской деятельностью.

То же самое можно сказать и по поводу государственного контроля за страховой деятельностью.

Сама по себе страховая деятельность подвергается довольно тщательной правовой регламентации, а равно и значительному контролю со стороны государства. Для этой цели нередко создаются специализированные органы государственного страхового надзора. Однако в той мере, в какой предметом контроля выступают негосударственные страховые организации, выражающие собой частные финансы страхования, этот государственный контроль не выражает собой осуществление финансовой деятельности государства и соответственно – государственного финансового контроля.

Предметом государственного **финансового контроля в сфере страхования** в основном относится два момента:

1) осуществление государственного страхования (т. е. страхование имущественных интересов государства, финансируемое за счет государственных денежных фондов). В настоящее время такое страхование осуществляется в отношении некоторых категорий государственных служащих, чья деятельность носит характер повышенной опасности (военнослужащие, работники правоохранительных органов и т. п.). Предметом контроля в данном случае выступает правильность использования тех денежных средств, которые государство отпускает на оплату страхования своих имущественных интересов и своих государственных служащих;

2) деятельность государственных страховых организаций. Здесь предметом контроля выступает законность и целесообразность использования денежных фондов такой страховой организации. Впрочем, следует иметь в виду, что в рыночных условиях государственные страховые организации создаются весьма редко.

**Финансово-хозяйственный контроль** – это контроль за соблюдением установленного государством порядка формирования, распределения и использования децентрализованных государственных денежных фондов.

Еще раз обратим внимание на то, что само по себе использование денег осуществляется в расходных отношениях, построенных по схеме «продавец – покупатель», которые финансовыми не являются. Финансовым будет контрольное отношение, построенное по схеме «государственный контрольный орган – лицо, тратящее государственные деньги».

В качестве подконтрольных объектов при данном виде финансового контроля обычно выступают государственные предприятия и учреждения.

Субъектами этого вида контроля выступают контрольные органы Министерства финансов и субъекты государственного внутриведомственного контроля.

### **Контрольные вопросы**

1. Классификация финансового контроля по формам.
2. Классификация финансового контроля по времени его осуществления (предварительный, текущий и последующий финансовый контроль).
3. Классификация финансового контроля по органам, его осуществляющим.
4. Содержание финансового контроля в сфере организации денежной системы и обеспечения ее нормального функционирования.
5. Содержание валютного финансового контроля.
6. Содержание бюджетного контроля.
7. Содержание налогового контроля.
8. Содержание финансового контроля в сфере государственной банковской деятельности.
9. Содержание финансового контроля в сфере государственного страхования.
10. Содержание контроля в сфере государственных децентрализованных финансов (финансово-хозяйственный контроль).

### 3. ОРГАНЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И ИХ КОМПЕТЕНЦИЯ

К органам финансового контроля можно отнести практически любой государственный орган, осуществляющий финансовую деятельность, поскольку контроль является неотъемлемой частью этой деятельности. Скажем, Парламент, в компетенцию которого входит утверждение республиканского бюджета, вправе заслушать вопрос о ходе исполнения этого бюджета, где он уже будет выступать в качестве контролирующего органа. Кстати, в данном случае будет иметь место текущий финансовый контроль. Бесспорно, что утверждение Парламентом отчета об исполнении бюджета также будет содержать в себе элементы финансового контроля, поскольку в данном случае речь пойдет о контроле за исполнением показателей бюджетного плана. Здесь будет иметь место последующий финансовый контроль. В процессе рассмотрения проекта бюджета на предстоящий год также обязательно возникнут вопросы контроля за законностью и целесообразностью тех или иных показателей проекта. Попутно отметим, что в данном случае проявит себя предварительный финансовый контроль. Таким образом, осуществляя бюджетное планирование, Парламентом на каждом этапе этого планирования выступает в роли органа финансового контроля.

Однако имеются органы, которые специально созданы для осуществления финансового контроля и обладают в силу этого особыми контрольными полномочиями.

Таким органом является **Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета**.

Данный Комитет является государственным органом по контролю за исполнением республиканского бюджета. Он непосредственно подчинен и подотчетен Президенту Республики Казахстан. Отметим, что обычно такой орган является органом самого парламента.

Основными задачами и функциями Счетного комитета являются:

- 1) контроль за исполнением законов Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов по исполнению республиканского бюджета;
- 2) выполнение поручений Главы государства (т. е. Президента Республики Казахстан) по вопросам, связанным с исполнением республиканского бюджета;
- 3) контроль за полнотой поступления средств в республиканский бюджет и законностью их использования;
- 4) контроль за целевым использованием средств республиканского бюджета, выделяемых на выполнение государственных программ, программ Правительства и финансирование государственных потребностей;
- 5) представление на утверждение Парламенту Республики Казахстан отчета об исполнении республиканского бюджета.

Счетный комитет при выполнении своих задач и функций имеет право:

а) осуществлять проверки и ревизии государственных органов и организаций всех форм собственности по вопросам, касающимся полноты поступления и использования средств республиканского бюджета;

б) запрашивать и получать от Правительства Республики Казахстан, иных государственных органов и организаций всех форм собственности необходимую документацию и информацию по вопросам, касающимся полноты и использования средств республиканского бюджета;

в) получать от банковских и иных кредитных организаций необходимые сведения об операциях и состоянии счетов проверяемых объектов в части поступления и использования средств республиканского бюджета;

г) привлекать к проведению проверок и ревизий соответствующих специалистов государственных органов и организаций республики;

д) заслушивать отчеты должностных лиц государственных органов и организаций по вопросам исполнения республиканского бюджета;

е) вносить Президенту Республики Казахстан представления по выявленным Счетным комитетом фактам отступлений должностными лицами государственных органов и организаций от требований законодательных и иных нормативных правовых актов об исполнении республиканского бюджета;

ж) в случаях выявления признаков преступлений в действиях должностных лиц в использовании бюджетных средств, иных фактов нарушения законодательства передавать материалы проверок и ревизий в правоохранительные органы.

Состав Счетного комитета состоит из девяти человек и включает в себя: Председателя, назначаемого Президентом Республики Казахстан, четырех членов, назначаемых Парламентом (причем, каждая палата назначает самостоятельно по два члена), четырех членов, назначаемых Правительством Республики Казахстан. Все члены Счетного комитета назначаются сроком на пять лет. Таким образом Счетный комитет формируется на паритетных началах и в его формировании участвуют как Глава государства, так и законодательная и представительная ветви государственной власти.

Председатель и члены Счетного комитета вправе вносить представления в государственные органы, организации и должностным лицам об устранении недостатков в работе по исполнению республиканского бюджета, а также в правоохранительные органы и суды по вопросу привлечения к уголовной и имущественной ответственности виновных лиц.

Кроме того они вправе давать предписания должностным лицам государственных органов и организаций всех форм собственности об отмене или приостановлении действия принятых им решений, а также об исполнении

должностными лицами поручений Счетного комитета, касающихся вопросов поступления и расходования средств республиканского бюджета.

<sup>3</sup> Счетный комитет принимает постановления.

Постановление Счетного комитета принимается на его заседаниях путем голосования. Постановление Счетного комитета считается принятым, если за него проголосовало более половины присутствующих на заседании членов Счетного комитета. При равенстве голосов голос Председателя Счетного комитета является решающим. Постановление Счетного комитета вступает в силу после его подписания Председателем.

Требования, изложенные в постановлении Счетного комитета, обязательны к исполнению и руководству всеми государственными органами, организациями и должностными лицами, к которым оно обращено.

Рекомендательный или информативный характер носят постановления Счетного комитета, направленные в адрес Президента Республики Казахстан, Парламента и Премьер-Министра Республики Казахстан.

Постановления Счетного комитета могут быть направлены в адрес правоохранительных органов для решения ими вопроса о наличии или отсутствии состава преступления в действиях должностных лиц.

Центральные исполнительные, местные представительные и исполнительные органы обязаны всемерно содействовать членам и служащим Счетного комитета в выполнении возложенных на них функций, оказывать им необходимую помощь в проведении проверок и ревизий.

Должностные лица, препятствующие чем-либо проведению проверок, ревизий и не обеспечивающие необходимых условий для работы членам и служащим Счетного комитета, несут ответственность в установленном законодательством порядке.

Счетный комитет является юридическим лицом.

Специализированным органом государственного финансового контроля является **Комитет финансового контроля** Министерства финансов Республики Казахстан.

Основными задачами Комитета финансового контроля являются:

1) осуществление финансового контроля за формированием и исполнением местных бюджетов, за финансово-хозяйственной деятельностью министерств, государственных комитетов, ведомств, а также иных центральных и местных исполнительных органов, государственных предприятий и организаций, содержащихся за счет бюджетных средств, за целевым и эффективным использованием государственных займов, а также негосударственных внешних займов, привлеченных под гарантии государства, средств государственных внебюджетных фондов, соблюдением законодательства при осуществлении валютных операций;

2) разработка на основе обобщения материалов ревизий и проверок предложений по рациональному использованию государственных денежных средств, улучшению платежной дисциплины, расчетов с бюджетом и государственными внебюджетными фондами, совершенствованию контроля с целью предотвращения хищений и недостач, а также фактов неэффективного использования финансовых средств и имущества на государственных предприятиях и в организациях.

В целях реализации поставленных задач на Комитет и его местные органы возлагаются следующие функции:

а) проведение в соответствии с утвержденным Министром финансов Республики Казахстан планом работ Комитета ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности министерств, государственных комитетов, ведомств, а также иных центральных и местных исполнительных органов, государственных предприятий, бюджетных организаций, сохранности денежных средств и товарно-материальных ценностей в них, тематических проверок по другим финансовым вопросам, касающихся интересов государства и подготовка на их основе предложений, направленных на обеспечение режима экономии, целевое и эффективное использование государственных средств и ресурсов, их сохранности;

б) проведение в пределах своей компетенции и в соответствии с действующим законодательством проверок и ревизий на предприятиях и в организациях по поручениям Правительства Республики Казахстан и акимов, по обращениям иных центральных исполнительных органов, по письмам и заявлениям граждан;

в) проведение проверок и ревизий финансово-хозяйственной деятельности государственных предприятий и организаций по представлениям правоохранительных органов;

г) осуществление контроля за эффективным и целевым использованием государственных займов, а также негосударственных внешних займов, привлеченных под гарантии государства, гуманитарной, финансовой и технической помощи международных финансово-экономических организаций и стран-доноров, расходы на заграничные командировки работников органов государственной власти и управления, а также государственных предприятий и организаций, проведением государственных лотерей;

д) осуществление контроля за экспортно-импортными операциями хозяйствующих субъектов всех форм собственности, в части обеспечения полноты и своевременности поступления валютной выручки, ведением учета и отчетности по валютным операциям;

е) проведение проверок финансово-хозяйственной деятельности юридических лиц, в уставном фонде которых имеется доля Республики Казахстан не менее 50 процентов;

ж) осуществление проверок целевого использования бюджетных средств, выделяемых на финансирование посольств и представительств Республики Казахстан за рубежом;

з) проведение проверок целевого использования бюджетных средств, выделяемых для погашения срочных обращаемых векселей и государственных казначейских обязательств;

и) осуществление контроля за правильностью начисления дивидендов на государственные пакеты акций и полнотой их поступления в доход бюджета;

к) осуществление проверок и ревизий государственных органов и организаций всех форм собственности по вопросам, касающимся использования выделяемых бюджетных средств и финансово-хозяйственных взаимоотношений с бюджетными организациями;

л) проведение ревизий и проверок в государственных внебюджетных фондах;

м) осуществление проверок соблюдения установленного порядка при проведении приватизации государственной собственности и проверки государственных предприятий, переданных в управление иностранным фирмам (инвесторам).

Комитет и его местные органы при осуществлении возложенных на них задач имеют **право**:

а) проверять на ревизуемых объектах соответствующую документацию (планы, сметы, отчеты, бухгалтерские, банковские и финансовые документы) и фактическое наличие денежных средств, ценных бумаг и материальных ценностей;

б) беспрепятственно посещать министерства, государственные комитеты и иные центральные, а также местные исполнительные органы, государственные предприятия, бюджетные организации, государственные банки, воинские части и их подразделения при проведении ревизий и проверок;

в) опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы проверяемых предприятий и организаций, а при обнаружении подделок, подлогов, хищений и злоупотреблений изымать в установленном порядке необходимые документы, оставляя в делах акт изъятия, копии или опись изъятых документов;

г) требовать и получать от руководителей и других работников проверяемых предприятий и организаций письменные объяснения по вопросам, возникающим в ходе ревизий и проверок;

д) привлекать для участия в ревизиях и проверках специалистов других ведомств;

е) принимать в процессе ревизий и проверок совместно с руководителями ревизуемых предприятий и организаций необходимые меры к устра-

нению выявленных нарушений финансовой дисциплины, порядка ведения бухгалтерского учета, возмещению причиненного ущерба;

ж) давать министерствам, государственным комитетам и иным центральным исполнительным органам, предприятиям и организациям по материалам ревизий и проверок обязательные для исполнения указания об устранении и предотвращении вскрытых нарушений, возмещении ущерба за счет виновных лиц и привлечении их к ответственности в установленном законом порядке;

з) направлять в следственные органы материалы ревизий и проверок по выявленным фактам недостач, хищений и злоупотреблений; получать от этих органов информацию о результатах принятых по этим материалам мер либо мотивированное заключение с приложением копии постановления об отказе в возбуждении дела или прекращении рассмотрения материалов, решении вопроса о возмещении материального ущерба;

и) передавать в налоговые органы материалы ревизий по выявленным фактам нарушений налогового законодательства для учета и принятия мер по взысканию в бюджет неуплаченных налогов.

Комитет финансового контроля возглавляет председатель, назначаемый и освобождаемый от должности Правительством Республики Казахстан по представлению Министра финансов Республики Казахстан.

Комитет является юридическим лицом и входит в систему Министерства финансов Республики Казахстан.

Типичными специализированными органами государственного финансового контроля являются **органы налоговой службы**.

Органы налоговой службы состоят из налоговых органов и органов налоговой полиции. Налоговые органы состоят из уполномоченного государственного органа, в качестве которого в настоящее время выступает Министерство государственных доходов, и территориальных налоговых органов. Органы налоговой полиции состоят в настоящее время из Комитета налоговой полиции и территориальных органов налоговой полиции.

К территориальным **налоговым органам** относятся налоговые комитеты по областям, городам Астана и Алматы, межрайонные налоговые комитеты по районам, городам и районам в городах.

К территориальным **органам налоговой полиции** относятся управления налоговой полиции по областям, городам Астана и Алматы, межрайонные (региональные) отделы налоговой полиции или отделы налоговой полиции по районам, городам и районам в городах.

✓ Территориальные органы налоговой службы подчиняются непосредственно по вертикали соответствующему вышестоящему органу налоговой службы и не относятся к местным исполнительным органам.



На налоговые органы возлагается задача по обеспечению полноты поступления налогов и других обязательных платежей в бюджет, полноты и своевременности перечисления обязательных пенсионных взносов, а также по осуществлению налогового контроля за исполнением налогоплательщиком налоговых обязательств.

На органы налоговой полиции возлагается задача по выявлению, пресечению и расследованию преступлений, совершенных с целью сокрытия или занижения доходов, укрытия объектов налогообложения и объектов, связанных с налогообложением, и иного уклонения от исполнения налоговых обязательств в соответствии с уголовным законодательством Республики Казахстан.

**Налоговые органы** обязаны осуществлять налоговый контроль за исполнением налогоплательщиком налоговых обязательств.

При осуществлении налогового контроля налоговые органы имеют право:

а) производить у налогоплательщика проверки денежных документов, бухгалтерских книг, отчетов, смет, наличия денег, ценных бумаг и других ценностей, расчетов, деклараций и иных документов, связанных с исполнением налоговых обязательств;

б) требовать от налогоплательщика предоставления документов по исчислению и уплате (удержанию и перечислению) налогов и других обязательных платежей в бюджет, а также документов, подтверждающих правильность исчисления и своевременность этой уплаты;

в) в ходе осуществления налоговой проверки производить у налогоплательщика изъятие документов, свидетельствующих о совершении налоговых нарушений, в случаях, когда есть основания полагать, что эти документы будут уничтожены, сокрыты, изменены или заменены;

г) обследовать любые используемые для извлечения доходов объекты налогообложения и объекты, связанные с налогообложением, независимо от места их нахождения, проводить инвентаризацию имущества налогоплательщика;

д) получать от налогоплательщика информацию в виде электронных документов в порядке, установленном Министерством государственных доходов;

е) по вопросам, связанным с налогообложением проверяемого налогоплательщика, получать от банков или организаций, осуществляющих отдельные виды банковских операций, сведения о наличии и номерах его банковских счетов, об остатках и движении денег на этих счетах с соблюдением установленного законодательными актами Республики Казахстан требований к разглашению сведений, составляющих коммерческую, банковскую и иную охраняемую законом тайну.

Налоговые проверки подразделяются на следующие виды: 1) документальная проверка; 2) рейдовая проверка.

Документальные проверки подразделяются на следующие виды:

- 1) комплексная проверка – проверка исполнения налогового обязательства по всем видам налогов и других обязательных платежей в бюджет;
- 2) тематическая проверка – проверка исполнения налогового обязательства по отдельному виду налога и другого обязательного платежа в бюджет;
- 3) встречающая проверка – проверка, проводимая в отношении третьих лиц в случае, если при проведении налоговых проверок у налогового органа возникла необходимость в получении дополнительной информации о правильном отражении в налоговом учете проведенных операций налогоплательщиком, связанным с указанными лицами.

Рейдовая проверка проводится органами налоговой службы в отношении отдельных налогоплательщиков по вопросам соблюдения ими отдельных требований законодательства, а именно: 1) постановки налогоплательщиков на регистрационный учет в налоговых органах; 2) правильности применения контрольно-кассовых аппаратов с фискальной памятью; 3) наличия лицензии и иных разрешительных документов; 4) соблюдения правил производства, хранения и реализации подакцизной продукции; 5) проведения хронометражных обследований.

Основанием для проведения налоговой проверки является предписание, содержащее следующие реквизиты: а) дата и номер регистрации предписания в налоговом органе; б) наименование налогового органа, вынесшего предписание; в) полное наименование налогоплательщика; г) регистрационный номер налогоплательщика; д) вид проверки; е) должности, фамилии и инициалы проверяющих лиц; ж) срок проведения проверки.

Началом проведения налоговой проверки является момент предъявления налогоплательщику предписания. Должностные лица налогового органа, проводящие налоговую проверку, обязаны предъявить налогоплательщику служебное удостоверение.

Должностным лицам налогового органа, проводящим налоговую проверку, вручается подлинник предписания. В копии предписания ставится отметка налогоплательщика об ознакомлении и получении предписания.

По завершении налоговой проверки должностным лицом налогового органа составляется акт налоговой проверки с указанием: 1) места проведения налоговой проверки, даты составления акта; 2) вида проверки; 3) должности, фамилии, имени, отчества должностных лиц налогового органа, проводивших налоговую проверку; 4) фамилии, имени, отчества либо полного наименования налогоплательщика; 5) места нахождения, банковских реквизитов налогоплательщика, а также его регистрацион-

ного номера; 6) фамилии, имени, отчества руководителя и должностных лиц налогоплательщика, ответственных за ведение налоговой и бухгалтерской отчетности и уплату налога; 7) сведений о предыдущей проверке и принятых мерах по устранению ранее выявленных правонарушений; 8) проверяемого налогового периода и общих сведений о документах, представленных налогоплательщиком для проведения проверки; 9) подробного описания налогового правонарушения со ссылкой на соответствующее положение налогового законодательства; 10) результатов налоговой проверки.

Днем завершения налоговой проверки считается день вручения акта налоговой проверки.

В случае, если по завершению налоговой проверки нарушения налогового законодательства не установлены, в акте налоговой проверки делается соответствующая отметка.

К акту налоговой проверки прилагаются необходимые копии документов, расчеты, произведенные должностным лицом налогового органа, и другие материалы, полученные в ходе налоговой проверки.

Акт налоговой проверки составляется в количестве не менее двух экземпляров и подписывается должностными лицами налогового органа, проводившего налоговую проверку.

Акт налоговой проверки регистрируется в специальном журнале регистрации актов (уведомлений), который должен быть пронумерован, прошнурован и скреплен печатью налогового органа.

Один экземпляр акта налоговой проверки вручается налогоплательщику. При получении акта налоговой проверки налогоплательщик обязан сделать отметку о получении акта.

Налогоплательщик вправе представить пояснения, объяснения и замечания по содержанию акта, а также изложить мотивы своего отказа от его подписания.

По завершению налоговой проверки на основе отраженных результатов в акте налоговой проверки, налоговым органом выносится уведомление. Указанное уведомление выписывается одновременно с регистрацией акта налоговой проверки.

В уведомлении о начисленных суммах налогов, пени и штрафов должны содержаться следующие реквизиты: 1) дата и номер уведомления; 2) дата и номер регистрации акта налоговой проверки; 3) фамилия, имя, отчество или полное наименование налогоплательщика; 4) регистрационный номер налогоплательщика; 5) сумма начисленных налогов, пени и штрафов; 6) требование об уплате и сроки уплаты; 7) реквизиты соответствующих налогов, пени и штрафов; 8) сроки и место обжалования.

Налогоплательщик, получивший уведомление о начисленных суммах налогов, пени и штрафов, обязан исполнить его в сроки, установленные в уведомлении.

В случае, если в процессе налоговой проверки нарушений налогового законодательства не выявлено, уведомление по результатам налоговой проверки не выносится.

В области валютного контроля широкими полномочиями обладают **Национальный банк Республики Казахстан**, а также **агенты валютного контроля**, в качестве которых выступают уполномоченные банки.

Целью валютного контроля является обеспечение соблюдения законодательства резидентами и нерезидентами Республики Казахстан при осуществлении ими валютных операций.

Основными направлениями валютного контроля являются:

- а) определение соответствия проводимых валютных операций действующему законодательству и наличия необходимых для их осуществления лицензий и разрешений;
- б) проверка обоснованности платежей в иностранной валюте в части их соответствия условиям контрактов;
- в) проверка полноты и объективности учета и отчетности по валютным операциям.

Органы и агенты валютного контроля в пределах своей компетенции обязаны осуществлять контроль за валютными операциями, проводимыми резидентами и нерезидентами в Республике Казахстан, в части соответствия этих операций действующему законодательству, условиям лицензий или регистрационных свидетельств.

Органы валютного контроля в пределах своей компетенции издают нормативные акты, предъявляют требования об устранении выявленных нарушений и предпринимают другие меры, предусмотренные законодательством, которые являются обязательными для исполнения всеми резидентами и нерезидентами в Республике Казахстан.

Агенты валютного контроля обязаны сообщать в правоохранительные органы и Национальный Банк Казахстана о ставших им известными фактах нарушений валютного законодательства, допущенных их клиентами при проведении валютных операций.

Агенты валютного контроля для осуществления своих функций имеют право запрашивать информацию у своих клиентов по проводимым через них валютным операциям.

Органы валютного контроля для осуществления своих функций имеют право привлекать агентов валютного контроля и давать обязательные для их исполнения отдельные поручения. Агенты валютного контроля обяза-

ны исполнять такие поручения органов валютного контроля и представлять отчет об их исполнении в установленные сроки.

Резиденты и нерезиденты, осуществляющие в Республике Казахстан валютные операции, имеют право:

- 1) знакомиться с актами проверок, проведенных органами и агентами валютного контроля;
- 2) обжаловать действия агентов и органов валютного контроля в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;
- 3) осуществлять другие права, предусмотренные иными законодательными и нормативными правовыми актами Республики Казахстан.

Резиденты и нерезиденты, осуществляющие валютные операции в Республике Казахстан, обязаны:

- 1) предоставлять органам и агентам валютного контроля все запрашиваемые документы и информацию об осуществлении валютных операций;
- 2) предоставлять органам и агентам валютного контроля объяснения в ходе проведения ими проверок, а также по их результатам;
- 3) в случае несогласия с фактами, изложенными в акте проверки, произведенной органами и агентами валютного контроля, предоставлять письменные пояснения мотивов отказа от подписания этого акта;
- 4) вести учет и составлять отчетность по проводимым ими валютным операциям, обеспечивая их сохранность не менее пяти лет;
- 5) выполнять требования (предписания) органов валютного контроля об устранении выявленных нарушений;
- 6) выполнять другие требования, установленные валютным законодательством Республики Казахстан.

Завершая рассмотрение вопроса об органах финансового контроля, следует отметить, что остается неизжитым такое наследие социалистического прошлого, как стремление государства проникнуть своим надзорным оком во все поры жизни общества, взять под свой контроль все и вся. Вызывает также возражение наделение контрольных органов широкими полномочиями по наложению взысканий в одностороннем порядке – в частности, административных штрафов, а также финансово-правовых санкций. В многих странах такого рода вопросы обычно решаются через суд.

### Контрольные вопросы

1. Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета и его компетенция.
2. Комитет финансового контроля Министерства финансов Республики Казахстан и его функции.
3. Права Комитета финансового контроля.

4. Органы налоговой службы и их виды.
5. Налоговые органы и их права в процессе осуществления налогового контроля.
6. Виды налоговых проверок.
7. Акт налоговой проверки и его содержание.
8. Органы валютного контроля и их компетенция.
9. Права и обязанности резидентов и нерезидентов в процессе осуществления валютного контроля.

## ГЛАВА 9. ФИНАНСОВЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Сфера финансов имеет для государства чрезвычайно важное значение. Это значение предопределено той ролью, которую играют финансы в жизни государства. Поэтому государство, формируя посредством издания правовых актов свою финансовую систему, заинтересовано в том, чтобы все эти акты «работали» надлежащим образом.

Выполнение предписаний финансового законодательства, включая полное и своевременное исполнение финансовых обязательств, подкрепляется мерами государственного принуждения.

**Государственное принуждение в сфере финансов** выражается в том, что государство предусматривает комплекс мер воздействия на лиц, не исполняющих предписаний финансового законодательства, и обеспечивающих это исполнение помимо воли и желания таких лиц. Речь в первую очередь идет об исполнении финансовых обязательств перед государством.

Финансовое право предусматривает достаточно широкий круг мер государственного принуждения. В их числе можно назвать следующие: принудительное взимание органами налоговой службы суммы недоимки, обращение взыскания на имущество налогоплательщика, принудительная корректировка размера налога, приостановление расходных операций по банковским счетам, принудительное изъятие документов, изъятие бюджетных средств, принудительное списание с должника суммы бюджетного кредита, привлечение к юридической ответственности за совершение финансово-правовых нарушений.

Характеризуя государственное принуждение в сфере финансов в целом можно выделить следующие его специфические признаки:

1) принуждение является реакцией государства на противоправное поведение лица, выразившееся в неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний финансового законодательства;

2) в основе применения мер государственного принуждения лежит виновное и противоправное деяние субъекта или участника финансового правоотношения. При этом в одних случаях это деяние формирует состав финансового правонарушения (тогда принуждение может выступать мерой юридической ответственности), а в других – нет (и тогда принуждения, не являясь мерой юридической ответственности, выступает в качестве самостоятельной меры);

3) принуждение является способом обеспечения надлежащего исполнения субъектами финансового отношения предписаний, предусмотренных нормами финансового права (чаще всего речь идет об исполнении финансового обязательства перед государством – например, уплате налога);

4) как правовой институт государственное принуждение в сфере финансов, особенно в той части, когда это принуждение выступает мерой юридической ответственности (санкцией) за совершенное правонарушение в области финансов, является комплексным институтом и состоит из норм финансового, административного и уголовного права. Соответственно этому различаются меры государственного принуждения финансово-правового, административно-правового и уголовно-правового характера. Выбор меры принуждения зависит от свойств правонарушения в области финансов. Однако объединяющим для всех этих мер, предусмотренных различными отраслями права, является то, что они выступают в качестве реакции государства на противоправное деяние в сфере финансов и должны обеспечить соблюдение правопорядка в этой сфере;

5) законодательство допускает довольно широкое внесудебное применение мер государственного принуждения в сфере финансов. Такой порядок установлен, в частности, при взимании недоимки, пени и штрафов, в том числе не только посредством обращения взыскания на денежные средства налогоплательщика, но и на иное его имущество. При этом правом применения данных мер в одностороннем порядке пользуются сами финансовые органы государства, являющиеся стороной финансового правоотношения, что довольно нетипично для юридических конструкций;

6) в ряде случаев (что особенно характерно для мер государственного принуждения, носящих финансово-правовой характер) предусмотрен упрощенный процессуальный порядок применения этих мер. Это позволяет финансовым органам оперативно реагировать на факты финансовых правонарушений;

7) несмотря на довольно широкое использование мер государственного принуждения во внесудебном порядке и упрощенный порядок их применения, существует механизм обеспечения законности и защиты прав юридических лиц и граждан, выступающих в качестве субъектов финансовых правоотношений.

Одним из средств обеспечения надлежащего исполнения предписаний финансово-правовых норм является установление юридической ответственности за нарушение этих норм.

Следует иметь виду, что любая юридическая ответственность содержит в себе государственное принуждение, но не всякое государственное принуждение в сфере финансов можно признать мерой юридической ответственности.

Так, принудительное взимание налога, в том числе недоимки, содержит в себе меру государственного принуждения, однако это взимание не выступает в качестве меры юридической ответственности (санкции) за совершенное финансовое правонарушение. Санкцией в данном случае выступают начисление пени и штрафа.



Меры государственного принуждения, не являющиеся мерами юридической ответственности, могут самостоятельно применяться при совершении правонарушений в области финансов одновременно с мерами юридической ответственности. Так, при уклонении от уплаты налога, что формирует собой финансовое правонарушение, может быть произведено принудительное взыскание недоимки (мера государственного принуждения) с одновременным взысканием установленных штрафов и пени (меры юридической ответственности).

Любая юридическая ответственность характеризуется тремя признаками: а) государственным принуждением; б) отрицательной оценкой деяния, рассматриваемого в качестве правонарушения, и поведения субъекта, его совершившего; в) наличием неблагоприятных для правонарушителя последствий, что составляет сущность его наказания.

При привлечении правонарушителя к юридической ответственности государство преследует, как правило, три цели.

Первая – обеспечение соблюдения финансового законодательства. Финансово-правовые нормы для того и принимаются, чтобы быть исполненными.

Вторая – защита своих финансовых интересов. Особенно наглядно эта цель юридической ответственности просматривается в составах, связанных с неисполнением финансового обязательства перед государством (например, неуплата налога). Наказывая неисправного налогоплательщика, государство одновременно побуждает его выполнять свое налоговое обязательство надлежащим образом.

Третьей целью юридической ответственности в правонарушениях в области финансов является наказание правонарушителя, что выступает средством его воспитания и предупреждения повторных правонарушений.

В зависимости от вида правонарушения в области финансов выделяются следующие виды юридической ответственности: а) уголовно-правовая; б) административно-правовая; в) финансово-правовая.

Привлечение виновного к юридической ответственности осуществляется в судебном и внесудебном порядке на основе одностороннего акта соответствующего финансового органа государства. Способ привлечения к ответственности во многом зависит от того, какая оценка дается правонарушению (является оно уголовным преступлением, административным проступком или «чистым» финансовым правонарушением), к какому виду ответственности привлекается правонарушитель (уголовно-правовой, административно-правовой или финансово-правовой), какой орган привлекает к ответственности.

Нарушения финансово-правовых норм приобретает характер правонарушений, которые обобщенно можно было бы назвать «правонарушения в области финансов».

В зависимости от характера правонарушения в области финансов государство может установить за его совершение различные виды юридической ответственности: уголовно-правовую, административно-правовую и финансово-правовую. Отсюда финансовые правонарушения могут иметь вид: 1) уголовного преступления; 2) административного проступка; 3) финансового правонарушения (правонарушения, за которое предусмотрена финансово-правовая ответственность).

Таким образом понятие «правонарушение в области финансов» является родовым по отношению к различным видам правонарушений, имеющих свою отраслевую принадлежность. Объединяет эти виды правонарушений то, что во всех случаях речь идет о нарушении норм финансового права, т. е. их объектом выступает финансовая система государства.

Соответственно виду правонарушения в области финансов выбирается вид юридической ответственности за его совершение.

Мерами финансово-правовой ответственности выступают пеня и штраф.

Мерами административно-правовой ответственности выступает административный штраф.

Мерами уголовно-правовой ответственности выступают штраф, исправительные работы, лишение свободы (в том числе с конфискацией имущества).

Решение вопроса о выборе вида юридической ответственности за совершение правонарушения в области финансов (а соответственно, и отраслевой классификации самого правонарушения) представляет на практике определенную трудность, чему в немалой степени способствует несовершенство самого законодательства, устанавливающего ответственность за эти правонарушения. Составы такого рода правонарушений, предусмотренные уголовным, административным и финансовым законодательством, сформулированы недостаточно конкретно и без взаимной межотраслевой корреспонденции. В результате они «наползают» друг друга, что затрудняет их разграничение.

В принципе же деление правонарушений в области финансов на уголовно-правовое, административно-правовое и финансово-правовое (а соответственно, и выбор вида юридической ответственности: уголовно-правовой, административно-правовой или финансово-правовой) определяется двумя главными факторами:

а) степенью общественной опасности содеянного (уголовное преступление по степени своей общественной опасности выше, нежели административное правонарушение);

б) субъектом ответственности (субъектом уголовного преступления и административного правонарушения всегда вступает физическое лицо, а

субъектом финансово-правовой ответственности – обязанный субъект финансового правоотношения, которым может быть как физическое, так и юридическое лицо.

Для каждого конкретного правонарушения существуют еще и дополнительные (в большинстве случаев, более конкретные) признаки, позволяющие правильно классифицировать то или иное финансовое правонарушение и отграничить один его вид от другого.

Практически же при разграничении видов правонарушений в области финансов руководствуются тем, в каком правовом акте оно зафиксировано. Если оно зафиксировано в уголовном кодексе, то это означает, что данное правонарушение является уголовным преступлением, если – в кодексе об административных правонарушениях, это означает, что оно является административно-правовым правонарушением, если в каком либо нормативном акте финансово-правового характера, то это означает, что правонарушение является «чисто» финансово-правовым.

К числу уголовных составов относятся составы, предусмотренные статьей 221 Уголовного кодекса Республики Казахстан «Уклонение граждан от уплаты налога» и статьей 222 «Уклонение от уплаты налогов с организаций».

В целом же законодательство предусматривает довольно обширный перечень правонарушений в области финансов, постоянно, кстати, видоизменяя его, вводя новые составы, отменяя старые и видоизменяя их, в том числе путем перевода составов из разряда административных правонарушений в финансово-правовые и наоборот. И необходимо признать, что в части установления юридической ответственности за совершение правонарушений в области финансов законодательство, как и сама политика государства, весьма неустойчивы.

В сфере налогообложения правонарушениями обычно признаются следующие составы: несвоевременное предоставление налоговой отчетности; неуплата или неполная уплата сумм налогов и других обязательных платежей в бюджет; занижение сумм текущих и авансовых налоговых платежей; невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и перечислению налогов; отсутствие учета доходов, расходов и объектов, подлежащих налогообложению; неисполнение банками обязанностей, вытекающих из налоговых отношений, включая неисполнение банком решения налогового органа о взыскании налоговой задолженности, и др.

В сфере бюджета правонарушениями обычно признаются следующие деяния: нецелевое использование бюджетных средств; неперечисление или несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств; невозврат либо несвоевременный возврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе; несоответствие бюджетной росписи

расходам, утвержденным бюджетам; финансирование расходов сверх утвержденных лимитов; несоблюдение обязательности зачисления доходов бюджетов; несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов, и др.

В области валютного регулирования к числу правонарушений относят: совершение валютных операций, нарушающих нормы валютного законодательства; проведение валютных операций без соответствующего отражения их результатов в бухгалтерском учете; ведение бухгалтерского учета валютных операций с нарушением порядка и установленных форм учета и отчетности.

Правонарушение в области финансов – это виновное деяние, нарушающее нормы финансового права, за которое установлена юридическая ответственность.

Финансовое правонарушение представляет собой один из видов правонарушений в области финансов.

Финансовое правонарушение – виновное деяние (действие или бездействие), нарушающее нормы финансового права, за которое установлена финансово-правовая ответственность<sup>60</sup>.

Финансовое правонарушение подобно другим видам правонарушений имеет свои признаки и состав.

**Первым признаком** финансового правонарушения является **противоправность**.

Противоправность в данном случае выражается в том, что нарушается то или иное предписание норм финансового права.

**Вторым признаком** финансового правонарушения выступает **виновность**, что отражает психическое отношение правонарушителя к своему деянию, которое может быть совершено умышленно или неосторожно.

Попутно отметим, что вопрос о вине не возникает для таких видов правонарушений в области финансов, которые представляют собой уголовное преступление или административный проступок. Однако в отношении таких правонарушений, за которые установлена финансово-правовая ответственность, существует мнение, что признак виновности для них вовсе необязателен. Во всяком случае многие практические работники из органов налоговой службы убеждены, что одного факта, например, неуплаты налога достаточно для привлечения налогоплательщика к ответственности.

С этим согласиться нельзя. «Невиновных» правонарушений вообще существовать не может. Не может быть невиновных и финансовых правонарушений (любого их вида). Отсутствие в деяниях лица, не выполнившего финансовую обязанность, признака вина свидетельствует об отсутствии самого правонарушения и исключает юридическую ответственность та-

<sup>60</sup> Данное определение предложено М. В. Карасевой (см. ее: Финансовое право. Общая часть. С. 184).

кого лица. При этом вина организации в совершении финансового правонарушения (в случае, если субъектом ответственности выступает юридическое лицо) определяется в зависимости от вины ее должностных лиц либо ее представителей, действия (бездействие) которых обусловили совершение данного правонарушения.

**Третьим признаком** финансового правонарушения является вред, причиненный данным деянием.

Финансовые правонарушения нарушают интересы, обуславливающие финансовое право и охраняемые им. При этом в силу специфики самого финансового права, призванного обслуживать финансовую деятельность государства, в зоне правовой защиты находятся в первую очередь интересы самого государства. Так, основная часть налоговых правонарушений своим острием направлены против налогоплательщика (например, установлена ответственность налогоплательщика за уклонение от уплаты налога, но нет как таковой ответственности налоговых органов за необоснованное его взимание).

Следует отметить, что финансовые правонарушения обычно подразделяют на материальные и формальные. По мнению некоторых авторов, основное различие между ними заключается в том, что в результате совершения первых потерпевшему причиняется вред (например, при неуплате налогов государство недополучает причитающиеся ему деньги), для вторых – признака вреда не требуется, достаточно формального (отсюда и название данной группы правонарушений) нарушения предписания правовой нормы (например, несоблюдение правил ведения налогового учета, что признается финансовым правонарушением независимо от того, имела место недоплата налога или нет).

Такой подход является ошибочным. Как правильно, по нашему мнению, пишет Н. С. Маленн: «Вред – неперемный признак каждого правонарушения. Характер вреда может различаться по объекту, размеру и другим признакам, но правонарушение всегда несет социальный вред. Собственно различие материальных и формальных правонарушений имеет условный характер. Они могут различаться не по признаку наличия или отсутствия вреда (который всегда есть), а лишь с точки зрения его конкретизации»<sup>61</sup>.

Таким образом, отличие между материальными и формальными финансовыми правонарушениями заключается вовсе не в том, что первые причинили вред, а вторые – нет. И те, и другие обладают признаком вреда, который является свойством любого правонарушения. Если оно «безвредно» – значит нет и самого правонарушения.

Различие между этими двумя видами финансовых правонарушений заключается в характере вреда. Материальные финансовые правонарушения

<sup>61</sup> Маленн Н. С. Правонарушение: Понятие, причины, ответственность. М., 1985. С. 9.

причиняют государству вполне реальный имущественный вред (например, в виде недополученных налогов). Формальные финансовые правонарушения причиняют вред в виде дезорганизации правопорядка, установленного в сфере государственных финансов.

**Четвертым признаком** финансового правонарушения выступает наличие **причинной связи** между противоправным деянием и наступившими в результате его совершения вредными последствиями.

Наконец, **пятым признаком** финансового правонарушения выступает наличие **юридической ответственности** за его совершение (иначе говоря, наказуемость деяния, составляющего содержание правонарушения).

Сразу же отметим, что не всякое неисполнение предписаний финансового законодательства формирует собой состав финансового правонарушения. Финансовым правонарушением будет считаться лишь такое неисполнение предписаний финансового законодательства, за которое предусмотрена юридическая ответственность. Исполнение предписаний, не подкрепленных мерами юридической ответственности, государство обеспечивает другими методами (посредством, например, косвенного государственного принуждения, судебной защитой интересов потерпевшего субъекта и др.).

С другой стороны, юридическая ответственность – это реакция на правонарушение. Правонарушение выступает основанием ответственности; без правонарушения нет ответственности.

Каждое финансовое правонарушение имеет свой состав или элементы.

**Состав финансового правонарушения** – это совокупность предусмотренных нормами права элементов, при наличии которых деяние признается финансово-правовым правонарушением, являющимся основанием для применения к виновному мер юридической ответственности.

**Элементами** финансового правонарушения являются: 1) субъект правонарушения; 2) объект правонарушения; 3) субъективная сторона правонарушения; 4) объективная сторона правонарушения.

**Субъект** финансового правонарушения – лицо, его совершившее и подлежащее в силу этого юридической ответственности. Субъектами финансового правонарушения могут как граждане, так и юридические лица.

**Объектом** финансового правонарушения (т. е. то, на что оно посягает) является финансовая система государства.

**Субъективная сторона** финансового правоотношения – это психическое отношение правонарушителя к совершенному им деянию и его последствиям и выражается в виновности правонарушителя.

Вина может умышленной и неосторожной. Соответственно этому финансовое правонарушение может быть совершенно умышленно или по неосторожности.

**Объективная сторона** финансового правонарушения – признаки, характеризующие внешний акт противоправного деяния. Оно может быть совершено в форме **действия** (например, искажение данных налогового учета с целью избежания уплаты налога) или **бездействия** (например, неподача налоговой декларации).

Ответственность за финансовые правонарушения носит финансово-правовой характер. Данная ответственность представляет собой особый вид юридической ответственности, отличный от таких видов, как уголовно-правовая и административно-правовая<sup>62</sup>.

В свете сказанного **финансово-правовая ответственность** характеризуется следующими признаками:

1) она установлена непосредственно финансовым законодательством, т. е. меры этой ответственности выступают в качестве элемента финансово-правовых норм;

2) данная ответственность выступает мерой наказания лица за неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих обязанностей в качестве субъекта (участника) финансового правоотношения. Причем к ответственности привлекается именно субъект финансового правоотношения (независимо от того, кто им является: физическое или юридическое лицо), а не, скажем, должностное лицо юридического лица либо иной его работник;

3) привлечение лица к финансово-правовой ответственности осуществляется во внесудебном порядке соответствующим финансовым органом государства.

В теоретическом плане данная ответственность отличается от административной следующими признаками. Во-первых, принято считать, что субъектом административной ответственности не может быть юридическое лицо, им является физическое лицо. Здесь же субъектом ответственности может выступать и юридическое лицо (например, организация-налогоплательщик). Во-вторых, составы административных финансовых правонарушений сформулированы в Кодексе об административных правонарушениях, а состав «чисто» финансовых правонарушений – в актах финансового законодательства. Привлечение, в-третьих, правонарушителя к административной ответственности производится по правилам производства по делам об административных правонарушениях, установленных КоАП; привлечение же к финансово-правовой ответственности регулируется нормами финансового законодательства.

<sup>62</sup> Отметим, что существует мнение, согласно которому не существует ни особых финансовых правонарушений, ни особой финансово-правовой ответственности, а все это является разновидностями административных правонарушений и административно-правовой ответственности.

Впрочем, эти различия носят, следует признать, теоретический характер, поскольку в практике правового регулирования ответственности за совершение финансового правонарушения государство может предусмотреть административную ответственность (со включением ее непосредственно в Кодекс об административных правонарушениях) не только физических, но и юридических лиц. В этой ситуации качественное отличие административных и финансовых правонарушений начинает исчезать.

**Мерами** финансово-правовой ответственности выступают, как уже отмечалось, пеня и штраф, рассчитанные, как правило, в процентах от суммы невыполненного финансового обязательства (например, от суммы неуплаченного налога).

Отдельного разговора заслуживает **порядок производства по делам о финансовых правонарушениях**.

Рассмотрим этот порядок на примере производства по делам о взыскании налоговой задолженности.

Сама налоговая задолженность включает в себя сумму неуплаченного налога (недоимки), а также суммы пени и штрафа.

Взыскание налоговой задолженности, включая пени и штраф, производится в бесспорном порядке на основе одностороннего решения соответствующего финансового органа.

При этом погашение налоговой задолженности производится в следующей последовательности: сначала взыскиваются начисленные пени, затем штраф и лишь в последнюю очередь – сумма недоимки. Поэтому если у налогоплательщика не хватает денег для полного погашения налоговой задолженности, то он может оказаться в состоянии вечного должника перед государством: даже при уплате пени и штрафа, основная сумма долга – недоимка будет порождать новые пени и штрафы.

Погашение налоговой задолженности производится за счет денежных средств, находящихся на банковском счете налогоплательщика. Списание средств со счета в пользу бюджета производится на основании платежного поручения налогового органа, которое банк обязан исполнить в обязательном порядке и в первую очередь.

Если денежных средств, находящихся на банковском счету налогоплательщика, недостаточно для погашения налоговой задолженности, то погашение следует за счет денежных средств дебитора (должника) этого налогоплательщика.

Если и этих денег не хватило, то погашение идет за счет имущества налогоплательщика, которое перед этим по решению налогового органа проходит стадию «ограничения в распоряжении».

Налоговые органы имеют право без согласия налогоплательщика – юридического лица и индивидуального предпринимателя обратиться взыс-



вание на ограниченное в распоряжении имущество налогоплательщика в пределах суммы налоговой задолженности.

Реализация ограниченного в распоряжении имущества осуществляется на специализированном аукционе.

Таким образом налоговые органы по существу обладают правом конфискации имущества (в виде денег и материальных ценностей) налогоплательщика в счет погашения недоимки, пени и штрафа.

Именно это вызывает сомнения в законности столь широких полномочий налоговых органов.

Однако прежде всего выясним, что представляет собой в данной правовой конструкции пеня.

Дело в том, что ранее пеня традиционно рассматривалась в качестве налоговой санкции, т. е. вида наказания за противоправные действия налогоплательщика, выразившиеся в ненадлежащем исполнении налогового обязательства. Сейчас же имеется тенденция считать пени как способ обеспечения исполнения налогового обязательства. Однако это вовсе не раскрывает правовой природы пени. Штрафные санкции также рассматриваются в качестве меры обеспечения исполнения обязательства. Например, в соответствии с Гражданским кодексом неустойка, разновидностями которой выступает как штраф, так и пени, выступает и способом исполнения обязательства, и мерой имущественной ответственности за его неисполнение (статьи 293 и 351 ГК). То есть будучи налоговой санкцией, пени в то же время выступает в качестве меры обеспечения обязанности по уплате налога. Таким образом выступление пени в качестве меры обеспечения исполнения налогового обязательства вовсе не лишает ее функции налоговой санкции. В итоге возникает конструкция, когда за некоторые виды налоговых правонарушений будет существовать двойная юридическая ответственность: и в виде пени, и в виде штрафа.

Существует также мнение, что пеня, опять-таки не являясь санкцией, выступает способом возмещения убытка государства, возникшего в результате неуплаты налога. Если проводить аналогию с гражданским правом, то пеня выступает в качестве способа некоего возмещения той упущенной выгоды, которая возникает у государства вследствие непоступления денежных сумм, которыми оно обладало бы при своевременной и полной уплате налога.

Такое понимание финансово-правовой пени выгодно для финансовых органов, поскольку дает основание для ее бесспорного взыскания самим финансовым органом вместе с недоимкой.

Нисколько не возражая против права государства на возмещение убытков, возникших вследствие неуплаты, несвоевременной уплаты или неполной уплаты налога или выполнения других финансовых обязательств,

отметим, что такое понимание пени отличается от традиционного, согласно которому она выступает способом наказания лица, некачественно выполнившего или вообще не выполнившего свое обязательство.

Таким образом пеня, выполняя роль и способа обеспечения исполнения обязательства, и способа возмещения убытка в форме упущенной выгоды, при всех обстоятельствах является санкцией, т. е. выполняет роль той юридической ответственности, к которой привлекается правонарушитель.

Кроме того, в каком бы качестве мы не рассматривали пени, вызывает возражение ее взимание в бесспорном порядке на основе одностороннего акта финансового органа.

Взыскание пени, как и самой недоимки, означает принудительное лишение субъекта его собственности. Между тем согласно статье 26 Конституции Республики Казахстан «никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда». Поэтому в случае спора по поводу наличия самой недоимки, в соответствии с указанной статьей Конституции взыскание пени, начисленной за несвоевременную уплату налога, должно производиться в судебном порядке.

Попутно отметим, что ранее налоговое законодательство предусматривало взыскание недоимки и пени в бесспорном и одностороннем порядке лишь с юридических лиц, в отношении физических лиц был установлен судебный порядок. Теперь же нет никакой разницы – все производится в бесспорном порядке.

Принудительное взыскание штрафов за нарушение налогового законодательства, что выступает формой привлечения к ответственности за налоговые правонарушения, также осуществляют непосредственно налоговые органы (т. е. во внесудебном порядке). По существу это означает наделение налоговых органов функциями судебного органа, что противоречит статье 3 Конституции. Для сравнения отметим, что в большинстве стран налоговые штрафы взимаются в судебном порядке, что выступает как определенное достижение в области обеспечения конституционной законности в сфере налогообложения.

Второй вопрос, который возникает в связи с принудительным взиманием налоговой задолженности, связан с **очередностью исполнения** банком требования налогового органа при наличии нескольких требований к банковскому счету налогоплательщика и при недостаточности на нем денежных средств для удовлетворения всех предъявленных требований.

Предусмотрено, что требования налоговых органов должны исполняться в первоочередном порядке. Таким образом фискальные интересы государства поставлены выше интересов всех других лиц, в том числе требований по выплате заработной платы. Однако, к примеру, устанавливая очередность требований кредиторов при ликвидации юридического

лица. Гражданский кодекс установил для таких поручений четвертую очередь (ст. 51).

Но дело даже не в этом. Вопрос стоит о конкуренции двух видов прав: права граждан на вознаграждение за труд, предусмотренного статьей 24 Конституции, и права государства на взимание налога, заметим, Конституцией прямо даже не предусмотренного. При конкуренции данных прав приоритет должен принадлежать правам граждан, поскольку согласно статьи 1 Конституции Республики Казахстан человек, его жизнь, права и свобода являются **высшей ценностью**. Это соответствует и общепризнанным принципам и нормам международного права. В частности, Конвенция Международной Организации Труда об охране заработной платы признает трудящихся **привилегированными кредиторами** в отношении их заработной платы.

Как институт общей части финансового права **правовое регулирование финансово-правовая ответственности** представляет собой совокупность правовых норм, устанавливающих виды финансово-правовых нарушений и юридической ответственности за их совершение.

### Контрольные вопросы

1. Государственное принуждение в сфере финансов и его характерные черты.
2. Понятие правонарушения в области финансов.
3. Виды правонарушений в области финансов.
4. Понятие финансового правонарушения.
5. Признаки финансового правонарушения.
6. Состав финансового правонарушения.
7. Понятие финансово-правовой ответственности и ее признаки.
8. Меры финансово-правовой ответственности.
9. Производство по делам о финансовых правонарушениях.
10. Правовое регулирование финансово-правовой ответственности как институт общей части финансового права.

## Содержание

ВВЕДЕНИЕ .....	5
✓ ГЛАВА 1. ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА	
✓ 1. ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВ И ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....	7
2. ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА И ЕЕ СОСТАВ .....	30
✓ 3. МЕТОДЫ И ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....	43
✓ ГЛАВА 2. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА	
✓ 1. ПРЕДМЕТ И ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА .....	55
2. МЕСТО ФИНАНСОВОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ ПРАВА .....	77
3. МЕТОДЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ФИНАНСОВЫМ ПРАВОМ .....	86
4. СИСТЕМА ФИНАНСОВОГО ПРАВА .....	98
✓ ГЛАВА 3. ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ОТНОШЕНИЯ	
1. ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ .....	112
2. ФИНАНСОВЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ .....	120
ГЛАВА 4. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕНЕЖНОЙ СИСТЕМЫ	
1. ПОНЯТИЕ ДЕНЕЖНОЙ СИСТЕМЫ И ЕЕ ЭЛЕМЕНТЫ .....	142
2. ДЕНЕЖНАЯ СИСТЕМА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН .....	159
✓ 3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ .....	168
ГЛАВА 5. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО УСТРОЙСТВА ...	178
✓ ГЛАВА 6. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ .....	191
ГЛАВА 7. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ .....	206
ГЛАВА 8. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ	
1. ПОНЯТИЕ И ЭЛЕМЕНТЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ .....	216
2. КЛАССИФИКАЦИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ .....	232
✓ 3. ОРГАНЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И ИХ КОМПЕТЕНЦИЯ	244
ГЛАВА 9. ФИНАНСОВЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ .....	256