

О ФИНАНСОВОМ ПРАВЕ КАК ПРЕДМЕТЕ ВЫСШЕГО ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОТРАСЛИ ПРАВОВЕДЕНИЯ

Запольский С.В.¹

Ключевые слова: финансы, финансовое право, обязательства, кредит, налоги, налогообложение, бюджет, госрасходы, эмиссия, финансовый контроль.

Аннотация

Финансовое право как наука и предмет высшего юридического образования переживает бурное развитие. Однако предмет и пределы исследований остаются объектом дискуссии. Автор на основе многолетнего преподавания и научной работы предлагает публично-правовой путь развития финансового права при уточнении соотношения этой отрасли с административным и гражданским правом, одновременно с необходимым проникновением друг в друга. Нуждается отрасль и в дальнейшей юридикации и оснащении современными правовыми конструкциями.

DOI: 10.24412/2226-0692-2025-1-118-123

Значительное расширение предмета финансового права в условиях российской экономики предполагает поддержание постоянной связи с ее историческими корнями. В противном случае мы рискуем попасть в междисциплинарное пространство, стать неким архаизмом. Нечто подобное произошло в конце 70-х годов прошлого столетия, когда серьезно встал вопрос об исключении финансового права из программы высших юридических учебных заведений.

Финансовому праву свойствен ряд аксиологических и гносеологических особенностей, требующих учета в работе со студентами и аспирантами, при подготовке учебно-методической литературы и в области научных исследований. Пожалуй, главная, родовая особенность финансового права — его генетический код, а точнее — происхождение от науки финансов. Как известно, наука финансов как часть семьи экономических наук возникла в Европе в виде университетских курсов в XVIII—XIX веках и охватывала как собственно финансы, так и систему знаний о государственном управлении публичными финансовыми фондами, оставаясь долгое время синтетической учебной дисциплиной. В России, с ее тягой к оригинальности, эта наука долгое время именовалась «государственное хозяйство», под которым понималась дисциплина, аналогичная современной политэкономии. Весьма познавательно, что В.И. Ленин назвал изучение государственного и муниципального хозяйства причиной избрания им юридического образования, так как иные факультеты преподавания этих предметов не вели.

С переименованием государственного хозяйства в финансовую науку в конце XIX века происходит размежевание финансов и финансового права. Последнее, хотя и преподается профессорами — специалистами по финансам, получившими образование на Западе, занимает свою собственную строчку в расписании занятий и в дипломе об окончании курса юридического факультета. Можно ли считать этот период точкой возникновения известного нам сейчас финансового права? Ответ следует искать в том значении термина «право», который в него вкладывался на рубеже XIX и XX веков. Тогда под правом понималось любое волеизъявление государства, касающееся не только публичных, но и частных вопросов общественной жизни².

Соответственно, финансовым правом становилось всё, что исходило от государства и затрагивало образование и расходование финансовых (публичных) фондов. Односторонность — как информационная, так и юридическая — этой отрасли правоведения привела, по моему мнению, к дидактически-наставительному характеру финансового законодательства с одной стороны (государства) и состоянию должностования со стороны адресатов правовых предписаний, т. е. презумпции абсолютной, непререкаемой правоты госоргана в его взаимоотношениях с юридическим и физическим лицом.

Игнорирование общепринятых юридических ценностей, явное превалирование публичного ин-

¹ Запольский Сергей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: adminlaw@igpran.ru

² См.: Лебедев В.А. Финансовое право : учебник. СПб., 1890.

тереса перед интересом частным, неиспользование, неприемлемость субъективного права, лишение или ограничение участников финансовых отношений принятых в других сферах правовых отношений гарантий защиты и восстановления права, если это касается интересов государства, придало финансовому праву (государственному хозяйству) с самого периода зарождения характер «полуправа» или «как бы права», чему в немалой степени способствовало преподавание финансового права профессорами-неюристами.

Нельзя не заметить, что подавляющей части российской финансово-правовой литературы присуща повествовательность, описательность даже в вопросах, требующих юридического анализа. Являясь блестящими классификаторами и аналитиками конкретных финансово-экономических явлений, наши дореволюционные классики демонстрировали поверхностный интерес к правовой стороне дела. Помимо уже названных причин (отсутствие финансово-правовой теории как таковой), имели место: ориентированность преподавания на официально-формальную сторону преподавания финансового права, стремление дать студентам хоть какое-то представление о финансовом механизме, раздвоенность между финансовым правом и финансовой наукой и т. д. Малая или недостаточная юридизированность преподавания финансового права в дореволюционный период объясняется, очевидно, и политической остротой юридической проблематики материала. Излишнее углубление в собственно правовое содержание финансовых норм и отношений вообще не было свойственно тому периоду развития науки и преподавания. Упомяну только И.Х. Озерова, который, демонстрируя в своих академических трудах высокую терпимость к власти, в публицистических работах был крайне критичен и даже беспощаден к сложившемуся политическому режиму³.

Так или иначе, можно предположить, что по многим причинам финансовое право как учение о реализации государственной власти в области финансов возникает и развивается в дореволюционный период как внесистемная дисциплина, слабо корреспондированная с гражданским правом, с процессуальными дисциплинами, учебная и научная дисциплина с неочерченной теоретической доктриной, пользующаяся в основном описательным методом изложения материала. Картину дополняет непропорционально большое внимание к практике формирования государственных доходов, в ущерб изучению бюджетного устройства и бюджетной системы, государственного кредита, кредитно-денежной системы, организации финансового контроля.

Столь длинный экскурс в дела дней минувших, не претендующий на системность и полноту, нужен для констатации того, что с возобновлением препода-

вания финансового права⁴ в высших учебных заведениях после 1936 года выявились старые гносеологические и аксиологические болезни. Близость к отправлению политической власти в экономической сфере обусловила то, что финансовое право стало рассматриваться как некое "alter ego" административного права. Это выразилось в создании единых с административным правом кафедр, совместных публикациях, привлечении административистов к преподаванию финансового права. Мнение о единых корнях финансового и административного права оказалось настолько глубоким, что даже в настоящее время находятся его сторонники...

Логичными следствиями определения места финансового права в системе российского права по результатам всесоюзной дискуссии по системе советского права 1938 года стали, с одной стороны, публикация ряда учебников и учебных пособий, среди которых назовем первый учебник Советского финансового права 1940 года⁵, с другой, как ни парадоксально, — придание этой дисциплине статуса второстепенного предмета, наряду с земельным правом, водным правом и некоторыми другими дисциплинами. На финансовое право отводился минимум учебного времени, как правило, только лекционные часы, курсовые и дипломные работы по финансовому праву не выполнялись, аспирантура была недоступна, финальный контроль осуществлялся в форме простого, иногда дифференцированного зачета и т. д. Я бы назвал этот период, а длился он довольно долго, вплоть до середины 80-х годов, временем сознательной, целенаправленной профанации одной из важнейших составных частей полноценного юридического образования. И громадной благодарности заслуживают ученые и преподаватели, пронесшие, через испытания небрежением и недооценкой, основные юридические ценности финансового права и опыт его преподавания в тех сложных условиях. Одно только поочередное издание учебников по финансовому праву Саратовской школы Н.И. Химичевой и школы ВЮЗИ под общей редакцией Е.А. Ровинского, О.Н. Горбуновой, с участием других наших коллег, было в то время заметным явлением и, не побоюсь этого слова, профессиональным подвигом.

Смена социально-экономической формации в России начиная с 1992 года резко подняла ценность финансового права как учебной дисциплины, роли науки финансового права⁶. Казалось бы, «глад-

³ И.Х. Озеров. Как расходуются в России народные деньги (переиздание; М., 2005).

⁴ В период 1918—1936 годов эта дисциплина либо вообще не преподавалась, либо присутствовала в учебных программах в виде различных комбинаций с другими предметами. Так, в начале 30-х годов XX века в Свердловском юридическом институте преподавалось т. н. бюджетно-гражданское право.

⁵ Финансовое право. М., 1940.

⁶ См.: Правовые инструменты обеспечения финансовой стабильности Российской Федерации / Кобзарь-Фролова М.Н., Васянина Е.Л., Запольский С.В., Виноградова Е.В., Крохина Ю.А., Бочкарева Е.А., Миронова С.М., Омелёхина Н.В., Редкоус В.М., Ткаченко Р.В., Щукина Т.В., Агамагомедова С.А., Андрианова Н.Г., Брыкин К.И. Воронеж : Научная книга, 2023.

кий утенок» советских времен стал успешно превращаться в прекрасного лебедя. Однако сохраняют свое действие немалое количество вредных стереотипов и отслуживших свое традиций как в преподавании финансового права, так и в восприятии его студентами.

Сохраняется описательность в изложении многих узловых понятий, без восприятия которых предмет остается в глазах студентов общеобразовательным. Так, например, старательно обходятся вопросы о юридической состоятельности и обоснованности вводимых, действующих и изменяемых налогов, других сборов — доходов бюджета. Значительно легче осветить вопрос об основных элементах налога (объект, предмет, субъект, ставка и т. д.), нежели проанализировать причины, по которым нефтяные доходы, взимаемые как налоги, в полном смысле налогами не являются, так как приобретают специальный правовой режим и, по сути дела, выводятся из-под контроля парламента. Или же каким-то образом страховые платежи во внебюджетные фонды одним движением пера превращаются в единый социальный налог (ЕСН), а через короткое время возвращаются в первобытное состояние, обрстая по пути громадными аппаратами, администрирующими доходы фондов.

Конечно же, отвечать на эти вопросы придется лишь тогда, когда студенту будет разъяснена подоплека того, что происходит внутри финансового механизма, освещены явные и эвентуальные правонарушения, специально созданные в законодательстве пробелы и просто «дыры», какими, например, грешит Бюджетный кодекс РФ. Пока этого не произойдет, пока преподаватель не «зажжет глаголом» сердца студентов, реального интереса к предмету со стороны студентов ожидать сложно.

Описательность, без погружения в существо юридического или фактического конфликта, который всегда присущ финансовому праву, — один из главных недостатков современного состояния преподавания финансового права. Особенно описательность обедняет описательный процесс в вузах, специализирующихся на подготовке профессиональных правоприменителей. Скользя по терминам и понятиям, будущий следователь, прокурор, адвокат или судья просто не научится распознавать правонарушение среди бесконечной череды финансовых событий...

Другим слабым местом преподавания финансового права в юридических учебных заведениях, по моему мнению, является апологетичность изложения материала. Начиная с 20-х годов прошлого столетия авторы соревновались друг с другом в попытках убедить читателя в совершенстве финансовой системы и финансовой политики, проводимой государством. Стиль постоянного восхваления, облагораживания, мудрости всех и любых решений партии и правительства, естественный и вполне объяснимый теми историческими условиями, в настоящее

время не столько смешон, сколько вреден для усвоения теоретических положений финансового права.

Апологетика не совместима с реалиями правового регулирования; преподаватель-апологет вынужден в силу действия этой методики использовать общие рассуждения при анализе тонких правоотношений, использовать топорную аргументацию вместо теоретически доказательственных положений, заменять юридическое обоснование политическими объяснениями. Еще больший вред приносит уход от объективного освещения причин недостатков финансового законодательства, пробелов в нем, возможностей несправедливого распоряжения финансовыми ресурсами, умаление субъективного финансового права и имущественных интересов одних субъектов в интересах других, коррупционность некоторых элементов финансовой системы.

Финансовое право — безусловно, право публичное. Но эта констатация не должна служить объявлением этой отрасли права «топорным», свободным от изысков, от юридических конструкций и механизмов, правом, где господствует сила и вся отрасль — инструмент государства. Публичность финансового права не только не препятствует такому же и более юридическому совершенству, нежели, скажем, в гражданском праве, но, напротив, предполагает это. Там, где субъекты правоотношений объединены императивной волей государства, единственную надежду на законность их правоотношений привносит совершенство юридической техники и ее строгое соблюдение. Известна, например, практика взыскания чужой налоговой задолженности с субъекта, который вообще по соответствующему виду налогов не является налогоплательщиком — только потому, что так удобно налоговым органам.

Остается необъяснимой и такая важная новелла, как введение единого счета для взимания разных налогов с налогоплательщика, несмотря на существенную нескорректированность этой меры с Налоговым кодексом РФ.

Науке финансового права и финансовому законодательству и судебной практике известно понятие финансового обязательства. В сущности, роль обязательств состоит в систематизации сходных, но не тождественных явлений. Этот прием мог бы применяться во многих отраслях права с предостаточно-обязывающим регулированием, там, где стороны правоотношения связаны взаимными правами и обязанностями — в земельном, трудовом, финансовом праве, в праве социального обеспечения. В финансовом праве это относится к четырнадцати видам взимаемых в настоящее время налогов и (случайное совпадение цифр) четырнадцати самостоятельным режимам финансирования государственных расходов, к ряду финансовых правоотношений, к сфере взаимоотношений банков с клиентурой. Это позволило бы создать единое информационное поле изучения финансового права, раскрыть особенности каждого вида финансовых обязательств. Од-

нако с упрямством, заслуживающим куда лучшего применения, не только многие ученые, но и преподаватели продолжают твердить о неприемлемости обязательственного анализа финансовых отношений. По моему глубокому убеждению, эта позиция наносит серьезный ущерб преподаванию финансового права, является уступкой, пользуясь ленинским термином, — ползучему эмпиризму.

Большой вред приносит и противопоставление финансового права праву гражданскому. Грань между отраслями носит больше умозрительный характер и просматривается только в сугубо научных целях. Куда мощнее выглядят интегрирующий фактор — то, что и та и другая отрасль в качестве предмета регулирования имеют имущественные отношения; гражданские имущественные отношения порождают финансовые отношения, и наоборот; обе отрасли предполагают имущественные санкции и ответственность одного и того же типа. Однако усилиями и цивилистов, и финансистов между отраслями права создана непроходимая пропасть, которая не только осложняет преподавание, приводит к бесконечным повторам, но старательно (иного слова не подберешь!) запутывает студентов. Достаточно упомянуть совершенно различные ряды правосубъектов в одной и другой дисциплинах. Какой сообразительностью должен обладать студент, чтобы понять, что налогоплательщик — это не что иное, как юридическое или физическое лицо, которые могут быть также получателями бюджетных средств, держателями депозитов в банке и выступать еще в десятках статусов по финансовому, гражданскому и земельному законодательству!

Глядя на историю формирования предмета финансового права, трудно отделаться от ощущения, что он формировался сильными мира сего по принципу: «нате, Боже, что нам не гоже». В последний были включены изначально или появились позднее институты, относящиеся к конституционному и административному праву, — только потому, что они относятся и к финансовому праву тоже⁷. Возьмем бюджетный процесс — важнейшую государственную процедуру, включающую разработку проекта бюджета, его обсуждение в палатах Федерального Собрания, принятие закона о бюджете, организацию исполнения, составления отчета об исполнении бюджета. Из всех стадий предметно к финансовому праву относится только исполнение бюджета, в остальном же бюджетный процесс должен изучаться в пределах конституционного и административного права.

Искусственно созданная дихотомичность финансового права как учебной дисциплины, по моему убеждению, дезориентирует студента, давая ему ложные аксиологические ориентиры в изучении

предмета. Этим же объясняется и методическая невозможность сформировать полноценную общую часть дисциплины, распадающейся вопреки нашему желанию на малосвязанные между собой части — имущественное регулирование и регулирование организационно-процессуальное. Последнее должно относиться к конституционному и административному праву.

Возможным теоретическим объяснением вышесказанному может служить предположение о том, что правовое регулирование финансовых отношений строится в два этапа:

а) путем первичного формирования (иницирования) этих отношений правовыми средствами, в чем, собственно, и состоит финансовая деятельность государства;

б) посредством финансово-правового регулирования предварительно сформированных (иницированных) отношений.

Поэтому представляется, что всё, что составляет предмет финансовой деятельности государства, всё то, что формирует финансово-правовое поле, не должно изучаться как финансовое право, а составлять отдельный предмет и самостоятельную науку — *финансовую политику государства*. Эту точку зрения высказывал, в частности, А.И. Худяков⁸.

Выделим особо вопросы финансового контроля. За годы хозяйственного строительства эта сфера государственного управления приобрела самостоятельный характер и мощную, хотя и не вполне координированную законодательную базу. Рискну предположить, что финансовый контроль давно перерос отведенное ему место как одного из институтов финансового права, достойное в 1-2 лекции и семинара. Налоговый, таможенный, бюджетный, валютный, внешнеторговый контроль, банковский и страховой надзор, финансовый мониторинг — вот далеко не полный перечень крупных вопросов финансового контроля, требующих особого информационного и методического освещения.

Максимально близко с финансовым контролем соприкасается новейшая тематика — антикоррупционные меры. При этом нужно иметь в виду, что контрольные правоотношения не носят, естественно, характер имущественных и имеют информационную природу, а реализация данных, полученных путем контроля, по сути, — процессуальное и исполнительное право. Подход к финансам как к имущественным отношениям требует выделения финансового контроля в отдельный самостоятельный предмет, заслуживающий того же «ранга», что и финансовое право как таковое.

Подход к финансовому праву как к учебной дисциплине, рассчитанной на создание у студентов комплексного эффекта понимания действия финансово-кредитного механизма, требует дополнитель-

⁷ См.: Н.Г. Андрианова. Соотношение предмета науки административного и финансового права. О предмете науки административного права. ИГП РАН, М., 2024. С. 155.

⁸ А.И. Худяков. Избранные труды по финансовому праву. Алма-Ата, 2008.

ного рассмотрения состава изучаемых институтов и последовательности их изложения. В первую очередь требует внимания терминологическая сторона предмета. Не секрет, что подавляющая часть студентов даже по окончании вуза финансовой терминологией, требуемой в правоприменительной деятельности, не владеют. Думаю, терминологический тренинг должен предвосхищать изучение предмета как такового. Во-вторых, должна быть сформирована на новых методологических началах общая часть финансового права как учебное переложение теории финансовых правоотношений с освещением круга субъектов этой отрасли права, содержания финансовых обязательств, юридических фактов их порождающих, системы финансово-правовых санкций, источников финансового права и др. Очень важно с первых шагов студента по пути изучения финансового права убедить его в том, что финансы — это необходимая любому цивилизованному обществу система правовых мер по регулированию имущественных отношений в денежной форме между государством с одной стороны, юридическими и физическими лицами — с другой.

Очевидно, пришло время в науке и на учебном уровне поставить вопрос о собственной правосубъектности органов государства в области финансовых отношений, в силу чего эти органы должны самостоятельно принимать на себя и исполнять обязательства, нести имущественную и иную ответственность за допущенные правонарушения, защищать свои собственные, а не мифические, общегосударственные интересы в юрисдикционных органах. Речь идет о применении разработанной рядом российских ученых концепции юридических лиц публичного права⁹. В противном случае, продолжая признавать государство непосредственным участником и стороной финансовых правоотношений, мы оставляем другой стороне либо возможность пассивного повиновения на основе долженствования, либо линию правонарушения с различной степенью противоправности. Ценность признания органов финансового управления, банков, органов, исполняющих расходную часть бюджета, субъектами публичного права и в том, что это позволяет соблюсти принцип «никто не может быть судьей в собственном деле» при разрешении многочисленных налоговых, таможенных, бюджетных и иных, т. н. административных споров в судах.

Насколько оправдано изучение налогового права в рамках финансового права, если учесть, что налогам посвящена еще и отдельная дисциплина — налоговое право? Отчисления же во внебюджетные фонды, т. н. «парафискалитеты», платежи за негативное воздействие на природу, отчисления в фонд страхования банковских вкладов, нефтегазовые доходы, сборы, оставаясь «в тени» налогового права, изучаются поверхностно, не говоря уже о таможен-

ной пошлине и других таможенных доходах, имеющих тот же вес в доходах бюджета, что и налоги. Думается, что в программах по финансовому праву должен появиться крупный раздел (подотрасль) — **публичные доходы** или **фискальное право**.

Развитие сферы публичных расходов в новых социально-экономических условиях не вызвало до сих пор изменение взглядов на преподавание бюджетного права. Напрашивается, прежде всего, отделение собственно бюджета как устройства и как системы от государственных и иных публичных расходов. В сфере последних все большее значение приобретают целевое финансирование, специальные субсидии и ассигнования под результат — методы, не получившие пока законодательного оформления, основанные во многом на договорном регулировании, что еще более актуализирует необходимость опережающего преподавания этого материала. С другой стороны, сама по себе область публичных расходов, основывающаяся на многочисленных и юридически разнообразных схемах и механизмах финансирования, нуждается в значительно более глубоком освещении, нежели это предлагают и допускают учебные программы по финансовому праву¹⁰.

Несколько слов об эмиссионном праве. Эта подотрасль финансового права, будучи определяющей для всего финансового механизма, имеет минимальное юридическое обеспечение, что в недавнем прошлом объяснялось существом экономической политики, а в современный период — отставанием законодательства от потребностей практики.

В современный период денежная эмиссия выходит на место одного из важнейших инструментов управления экономикой, а ключевая ставка кредитования банков во многом определяет темпы экономического развития.

Роль Центрального банка требует углубленного исследования, прежде всего в правовом отношении, в аспекте соотношения компетенции ЦБ с полномочиями и функциями правительства.

Возникновение многочисленных форм расчетов и платежных средств, способов участия банков и других кредитных учреждений в движении денег и иных платежных инструментов, трансграничные платежно-расчетные операции, управление денежными потоками со стороны Центрального банка — всё это носит не только познавательный, но и профессиональный интерес для студентов. В этом массиве правового регулирования отчетливо просматриваются основные правовые институты, что с большой долей основательности позволяет считать эмиссионное право инфраструктурным элементом финансового права, его неотъемлемой подотраслью. Нужна лишь чья-то инициатива для объединения изучаемых ныне в отдельности и вразнобой учеб-

⁹ В.Е. Чиркин. Юридические лица публичного права. М., 2006.

¹⁰ См.: Миронова С.М., Дербизова М.В. Некоторые вопросы казначейского сопровождения контрактов // Финансовое право. 2024. № 9. С.16 и след.

ных тем в полноценную подотрасль, предельно необходимую для достройки нового постсоветского здания финансового права России.

Упомянутыми вопросами роль и место финансового права в преподавании права, конечно же, не исчерпывается. Автор сознательно обошел и большой круг чисто дидактических и педагогических проблем, связанных с преподаванием этого предмета.

Представляется, что главным направлением совершенствования финансового права должна слу-

жить всемерная юридизация его преподавания, исключение описательности и подобострастной восторженности, унаследованной нами от дореволюционных и особенно постреволюционных (1917 г.) авторов учебников и научных исследований. Финансовое право остро нуждается в освобождении от апологетики и оснащении юридическим инструментарием — и как отрасль науки правоведения.

DISCUSSION PODIUM

ON FINANCIAL LAW AS A SUBJECT IN HIGHER LEGAL EDUCATION AND A LAW BRANCH

Sergei Zapol'skii¹¹

Keywords: *finances, financial law, obligations, credit, taxes, taxation, budget, government spending, money issuance, financial control.*

Abstract

Financial law as a subject of scholarly research and higher legal education is rapidly developing. However, the subject and scope of research remain an object of discussion. Based on his long-term experience of teaching and research, the author puts forward a public law way for the development of financial law, considering a need to make more precise the relations of this law branch with administrative and civil law, with their simultaneous mutual penetration. This law branch needs also further juridification and implementation of modern legal constructs.



¹¹ Sergei Zapol'skii, Dr.Sc. (Law), Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Principal Researcher at the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation. E-mail: adminlaw@igpran.ru