

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО В ОБЕСПЕЧЕНИИ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

© 2011 Е.Ю. Грачева

доктор юридических наук, профессор

Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина

E-mail: a.i.ashmarin@mail.ru

Дан анализ формирования финансового права как науки в России, рассмотрены основные этапы и закономерности его развития, поскольку именно исторический подход позволяет выявить предпосылки и корни сегодняшних достижений и проблем.

Ключевые слова: инновационное развитие, финансовое право, общественные отношения, финансово-правовое воздействие.

Обсуждаемая тема о юридической науке как основе правового обеспечения инновационного развития России означает определение роли права в современном обществе, его предназначения, социальной ценности как регулятора общественных отношений. Это предназначение может быть реализовано только в том случае, если оно способствует решению задач, стоящих перед обществом на современном этапе его развития. В данной связи встают вопросы о том, каковы эти задачи и какова роль права, в частности финансового права, в их реализации?

Найти ответы на эти вопросы невозможно без анализа формирования финансового права как науки в России, рассмотрения основных этапов и закономерностей его развития, поскольку именно исторический подход позволяет выявить предпосылки и корни сегодняшних достижений и проблем.

Предметом науки финансового права является изучение отрасли финансового права, предметом которой, в свою очередь, выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования, распределения, перераспределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств государством и муниципальными образованиями, а также уполномоченными ими субъектами для достижения общесоциальных целей и задач, стоящих перед обществом.

Рассматривая названную сферу общественных отношений, наука финансового права анализирует и изучает не только создаваемые правовые нормы, направленные на регулирование финансовых общественных отношений с целью достижения поставленных целей и задач, но и их систему, источники, финансовые правоотношения,

возникающие в результате воздействия финансово-правовых норм на сферу финансовой деятельности.

Наука должна давать ответы на вопросы о возможном усилении или ослаблении правового воздействия на финансовую деятельность. Другой важной задачей науки является формирование соответствующего уровню рыночной экономики правосознания граждан в целях их финансового образования, понимания особенностей налогообложения, функционирования бюджетной, банковской и иных институтов финансовой системы, а также воспитания необходимости соблюдать финансовое законодательство как важнейшее условие достижения правопорядка в обществе в целом. Немецкий экономист К. Эбергер писал по данному поводу: «Финансовая наука есть область знания, заслуживающая внимательного изучения частью вследствие теоретической важности этого учения для общего образования, частью вследствие широкого применения его к практике. Особенно важное значение имеет она для всех тех, кто прямо - как чиновник или член совещательных и законодательных учреждений - или косвенно - посредством своего права голосования, посредством права собрания или петиций или посредством прессы - может приобрести влияние на общественную жизнь»¹.

Достижению стоящих перед наукой задач способствует использование таких методов исследования названных общественных процессов, как сравнительный, а также исторический подход, позволяющие выявить тенденции возникновения и развития различных общественных процессов и реакции государства на их правовое регулирование. Возникающие в обществе проблемы не ясны без понимания уроков прошлого, без

использования выводов, сформулированных наукой XIX-XX вв.

В истории становления и развития науки финансового права возможно выделение нескольких этапов.

Поскольку финансовое право длительное время развивалось в рамках науки о финансах, кратко рассмотрим основные направления ее развития.

По общему признанию, финансовая наука возникает одновременно с политической экономией в XV столетии в городах Северной Италии, переживавших экономический подъем и культурный рост в то время. Последующие годы были ознаменованы работами Ж. Бодена, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ф. Юсти, И. Зонненфельса и др. Ф. Юсти в 1766 г. издает первое методическое сочинение “Система финансового хозяйства”, в котором изложены основные положения финансовой науки. По мнению И.И. Янжула, Ф. Юсти является отцом финансовой науки. В 1768 г. выходит в свет работа министра финансов Австрии И. Зонненфельса “Основные начала полиции, торговли и финансов”, которая была издана в большинстве европейских стран, в том числе многократно переиздавалась в России. Значительное влияние на развитие финансовой науки оказали работы Ш.Л. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, И. Канта, а особенно А. Смита и Д. Рикардо.

Развитие политической экономии в XVIII в. явилось основанием для выделения из ее состава финансовой науки в XIX в. и разработки последней такими учеными, как К.Г. Рау, чей учебник “Основные начала финансовой науки” шесть раз переиздавался в России; структура, включающая общие начала финансовой науки, государственные расходы, государственные доходы, государственный кредит, бюджет, организацию финансового управления, использовалась в финансовой науке иных европейских стран, включая Россию. “Переход от абсолютизма к конституционному управлению, связанному с рассмотрением и утверждением бюджета народными представителями, обусловил необходимость разработки бюджетного права. Бюджет, финансовое управление и контроль... превратились в важные составные части финансовой теории”². Среди европейских ученых XIX в. финансовую науку разрабатывали А. Вагнер, Э. Сакс, К. Менгер, Ф. Нити, Л. Косс, А. Пигу, К. Маркс К.Т. Эбергер.

Наука о финансах в России на рубеже XIX - XX вв. развивалась на европейском уровне, и ее

рекомендации учитывались не только в политике государства до Октябрьской революции, но и вплоть до 30-х гг. XX в.

В России уделялось самое серьезное внимание финансовому образованию, в университетах читался соответствующий курс. Недостаточное понимание и знание процессов, протекающих в финансовой сфере, самым негативным, а иногда катастрофическим образом отражаются на жизни всего общества. О важности финансового образования профессор И.И. Янжул писал: “... большее или меньшее знакомство с финансовой наукой составляет повсюду безусловную необходимость для каждого образованного человека”³.

В то же время сама наука о финансах начала формироваться в XVIII в., отделившись от такого научного направления, как камералистика. Среди наиболее значимых в области камералистики можно назвать работы немецкого ученого Зонненфельса, которые многократно издавались в России. В одной из них автор писал: “...Наука, до государственных доходов принадлежащая, показывает, каким образом оные всем выгодные должны быть собираемы и управляемы”⁴.

Выделившись из камералистики, наука о финансах заняла в России заметное место в системе наук о “государственном благоустройстве”. Российская финансовая наука формировалась под влиянием западных научных воззрений на природу финансов, необходимость их правового регулирования и использования их государственной властью для достижения своих целей и задач. Наибольшее влияние оказали работы А. Смита, Д. Рикардо и других европейских исследователей. Вместе с тем российская наука XVIII-XIX вв. отличается активными научными разработками теории налогов, денег, кредита, государственного долга, публичных финансов и т.п. Среди наиболее заметных, оказавших серьезное влияние на дальнейшее развитие российской науки о финансах, можно назвать работы И.Т. Посошкова “Книга о скудности и богатстве”⁵, В.Н. Татищева “Краткая российская география”⁶, А.Я. Поленова “О крепостном состоянии крестьян в России”, в которой впервые был употреблен термин “налог”⁷. Нельзя не назвать работу И.А. Третьякова “О причинах изобилия и медленного обогащения государств как у древних, так и у нынешних народов”⁸, которая вышла в свет за четыре года до публикации фундаментального труда А. Смита “Исследование о при-

роде и причинах богатства народов” (1776). Представления о значении финансов в обществе развивали С.В. Десницкий, А.Н. Радищев, П.И. Шувалов, П.И. Ягужинский.

Следует согласиться с выводом о том, что финансовое право в нашей стране “зародилось в недрах экономических и политических наук”⁹. В.Н. Татищев, проводя классификацию наук, выделял домоводство - экономическую науку, изучавшую частные финансы, и политику - “науку государственную”. Вопросы, относящиеся к публичным финансам, В.Н. Татищев относил к политической науке, о чем он писал в посланной в Сенат записке “О мудрости экономии, яко части политической”¹⁰.

М.В. Ломоносов, составляя учебный план Московского университета, предусмотрел изучение политики и российской юриспруденции, в которых и должны были рассматриваться вопросы о финансах¹¹. Финансовая наука преподавалась и в Царскосельском лицее.

На развитие науки о финансах оказали влияние идеи меркантилизма. Поскольку в понятие коммерции включались такие, например, вопросы, как: пошлины, подати, управление промышленным предприятием и т.п., в течение длительного времени финансовые вопросы рассматривались в курсе науки о коммерции. Характерным для того времени считается рассмотрение развития торговли во взаимосвязи с укреплением государственного хозяйства и общественного благополучия, а также с политической реформой в России.

Самостоятельно курс финансового права в Московском университете был разработан и прочитан профессором Н.С. Васильевым¹².

Как отмечалось ранее, в течение длительного периода наука о финансах, финансовое право, политическая экономия рассматривались как единое целое, не разделялись на отдельные дисциплины, а отождествлялись. Профессор Московского университета И.Х. Озеров писал: “Финансовая наука принадлежит, с одной стороны, к циклу экономических наук, с другой - к наукам правовым ... Финансовая наука и есть наука о хлебе насущном, о том, почему население сыто или голодно, почему оно имеет хлеб или не имеет его”¹³. Академик И.И. Янжул отмечал, что “главное место в науках административных отводится наукам хозяйственным, среди которых и наука государственного хозяйства или, по установив-

шейся терминологии, наука о финансах, или финансовое право”¹⁴. В то же время он выделял отличительные черты этих наук и писал, что, в отличие от финансовой науки, финансовое право - “это совокупность законодательных постановлений о финансовом устройстве и финансовом управлении государства”¹⁵. Если финансовое право изучает, каким образом государство зарабатывает средства, то финансовая наука на основании данных финансового права как науки и государственных хозяйственных законов вырабатывает общие правила о том, как государство должно зарабатывать средства. Финансовое право, по мнению ученого, предназначено создавать такие нормы, которыми правительство могло бы руководствоваться в будущей политике.

Представители Ярославской школы финансового права, в первую очередь, И.Т. Тарасов, профессор Демидовского юридического лицея, различал финансовое право как отрасль законодательства и как направление юридической науки: “Положительное финансовое право есть совокупность положений, определяющих государственно-хозяйственную сферу у данного народа в данную эпоху. Источниками этого права служат законы, административные распоряжения и обычаи. ... Наука финансового права есть наука о правовых нормах, определяющих сферу государственного хозяйства. ... Наука финансового права как теория должна представлять собою нечто постоянное, твердо установившееся, хотя и не лишенное тех элементов развития, которые необходимы каждой науке. Финансовое же право данного государства есть только отражение действительности, реального применения начал науки финансового права в данное время”¹⁶.

Для содержания первых учебников по финансовому праву характерно сочетание собственно правовой материи с изложением экономической сути рассматриваемых явлений. Такая традиция в определенной мере сохранилась и в настоящее время, когда изложению правовых вопросов предшествует экономический анализ рассматриваемых категорий и явлений. Поскольку экономика и право соотносятся как содержание и форма, рассмотрение правовой формы нельзя отрывать от экономического содержания явления, облачаемого в эту правовую форму, что позволяет всесторонне, комплексно и наиболее четко и глубоко отразить в праве потребности экономического развития страны, политики государства в финан-

совой сфере в целях совершенствования финансовых правовых норм. И.Т. Тарасов писал, что “в науке финансового права правовой, политической и экономический элементы нераздельны. В ней анализ законов хозяйственных явлений и анализ правовых норм идут рука об руку. Эта наука учит не только тому, что есть и почему оно происходит, но и тому, что в этой области согласно с экономическими законами, с значением и целью государства и с понятиями о правде и справедливости”¹⁷.

История науки финансового права, как и любой другой общественной политической науки, представляет собой историю развития научных школ, борьбы научных воззрений, политических интересов, позиций ученых, научных работников, политических деятелей, отражаемых в монографиях, принимаемых законодательных актах, организационных мероприятиях, учебных планах юридических факультетов университетов и других учебных заведений. В наибольшей мере о развитии науки финансового права, ее предмета можно судить по научному наследию российских ученых и государственных деятелей, чьими усилиями сформировалось и развивается финансовое право.

Одной из самых заметных политических фигур первой половины XIX в. был М.М. Сперанский (1772 - 1839).

Начало века в России характеризуется переходным периодом к формированию капиталистических отношений, что отразилось на активном развитии фабричного производства, строительстве железных дорог, укреплении финансовой системы страны в целом. Новые явления общественной жизни объективно обусловили необходимость проведения, в частности, реформы государственного управления.

Проблемы в области государственных финансов обусловили особое внимание Александра I к вопросам формирования бюджета страны. М.М. Сперанскому поручается разработка основных принципов бюджетного законодательства. Помимо этого направления, М.М. Сперанский уделяет внимание и налоговой системе. В частности, им предложено отказаться от винных откупов, непроизводительных государственных расходов и привести расходную часть бюджета в строгое соответствие с доходами страны. М.М. Сперанским был разработан “План финансов”, утвержденный манифестом императора¹⁸.

Несомненным достоинством данной работы является ее комплексный характер, заключающийся в сочетании экономического и юридического анализа рассматриваемых явлений. Помимо теоретической, она имеет и прикладное назначение, в ней сформулированы конкретные предложения по развитию финансовой системы страны в целом, принципы, которые должны быть положены в основу финансовой политики государства, включая вопросы соответствия доходов и расходов, государственного долга и источников его погашения, развития денежно-кредитной системы страны, а также системы управления финансами путем реформирования государственного аппарата, включая совершенствование деятельности Министерства финансов, т.е. все те вопросы, которые в полной мере относятся к предмету финансового права.

Одним из известных и значимых трудов начала XIX в. является работа Н.И. Тургенева (1789-1871) “Опыт теории налогов” (1818), о которой положительно отзывались и во второй половине века. Например, И.И. Янжул писал: “Ели бы это сочинение было в свое время издано на языке более распространенном в Западной Европе, оно заняло бы видное место между лучшими в начале XIX в. трудами по теории налогов и осталось бы на них не без влияния... Книга его подробно трактует все вопросы о налогах, начиная от их происхождения и источника до описания различных видов и общего действия... По условиям того времени и состоянию самой финансовой науки на Западе, сочинение Тургенева долго оставалось у нас своего рода оазисом в пустыне”¹⁹.

Сформулированные в работе выводы и положения не только оказали влияние на развитие представлений о налогах и их правовом регулировании среди ученых XIX в., но и сохранили свое значение и актуальность в современных условиях проводимой налоговой реформы в нашей стране.

Общественные процессы в России в начале XIX в. обусловили круг проблем, рассматриваемых и осмысливаемых наукой финансового права, включая вопросы государственных доходов, расходов, денежно-кредитной системы, налогообложения, которым посвящены названные выше работы М.М. Сперанского и Н.И. Тургенева. В то же время наличие значительного бюджетного дефицита в первой половине века обусловило пристальное внимание к проблемам государствен-

ного долга и методам его погашения. Наиболее значимым трудом в европейской финансовой науке, посвященным проблематике государственного кредита и государственному долгу как его следствию, признается работа М.Ф. Орлова (1788-1842) “О государственном кредите” (1833).

Вторая половина XIX в. ознаменована активным развитием научной мысли и появлением интересных исследований проблем финансового права. Если рассмотренные ранее работы посвящены лишь некоторым проблемам функционирования финансовой системы и ее правовому регулированию, то в последующем появились труды, которые являются первыми учебниками по финансовому праву; они отличаются системностью, в них дается понятие предмета, характеризуются отдельные институты финансового права. В 1841 г. публикуется первый российский учебник по финансовой науке²⁰. Позднее приобрели известность труды профессора Московского университета Ф.Б. Мильгаузена²¹, профессора Новороссийского университета в Одессе И.Ю. Патлаевского²², профессора Московского университета И.И. Янжула²³, профессора Санкт-Петербургского университета В.А. Лебедева²⁴, профессора Демидовского юридического лицея г. Ярославля А.А. Исаева²⁵, И.Х. Озерова²⁶ и др.

С.И. Иловайским издан учебник финансового права, который многократно переиздавался (пятое посмертное издание было осуществлено в 1912 г.).

Заметным явлением стало издание учебника по финансовому праву Д. Львова, экстраординарного профессора Императорского Казанского Университета²⁷.

Одним из основных вопросов, обсуждаемых в научной среде в то время, был вопрос о сущностной природе финансового права и его месте в российской системе права конца XIX - начала XX в.

С.И. Иловайский признавал самостоятельный характер финансового права как отрасли знаний, “имеющей свою особую область исследований”, и возражал против того, чтобы отождествлять предметы финансового права и политической экономии. По мнению С.И. Иловайского, если политическая экономия изучает отношения в сфере частного хозяйства, то финансовая наука рассматривает хозяйственную деятельность различных общественных организмов и, в первую очередь, государственные доходы и расходы, что влечет за собой изучение финансового законода-

тельства и управления, включая устройство высших и низших финансовых органов²⁸.

К числу замечательных представителей финансового права относится В.А. Лебедев, профессор Санкт-Петербургского университета (1833-1909), учениками которого являлись Л.В. Ходский и И.Х. Озеров. Основным его трудом стала работа “Финансовое право” (1882-1885), которую современники называли финансовой энциклопедией и которая была переведена и издана во многих европейских странах. Высокой оценки у современников работа удостоилась тем, что вначале следуют рассуждения о понятии финансовой науки и финансовом праве, их соотношении, предмете исследования на основании исторического очерка развития понятий о финансах и финансовой науке, а также рассматриваются ее составные части. В.А. Лебедев отмечает, что финансовая наука и финансовое право имеют один и тот же предмет, но они различаются только по способу его рассмотрения. Такой подход был характерен, как мы уже отмечали, для того времени. Вместе с тем начиная с 1884 г. во всех университетах на юридических факультетах создавались кафедры финансового права. Этим обусловлена необходимость чтения соответствующих курсов и подготовка учебных пособий именно по финансовому праву.

В.А. Лебедевым были опубликованы и иные труды, ставшие знаменательным этапом в развитии науки финансового права²⁹.

Единственным академиком - представителем финансовой науки и науки финансового права был И.И. Янжул (1846-1914). Главным его трудом стала работа “Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах” (1899).

Определяя место финансового права в системе общественных наук, И.И. Янжул отмечает стремительный рост значения финансовой науки, произошедший в XIX в. “И это вполне естественно ввиду того всестороннего значения, которое имеют финансы для экономической, политической и культурной жизни страны. Состоянием финансов в настоящее время измеряется самое могущество государств ... финансы являются мерилем благосостояния страны, мерилем цивилизации”³⁰. И.И. Янжул подчеркивал, что именно с помощью финансов можно познать истинный смысл исторических явлений: “Финансы, одни финансы дают часто внутренний смысл исторических событий, внешнее выражение которых носит даже совершенно иной характер”³¹.

Как видим, одним из принципиальных вопросов, обсуждаемых в юридической науке, был вопрос о самостоятельном характере финансового права. Практически в каждой из названных нами работ авторы стремятся высказать свою позицию по данной проблеме.

К началу XX в. сформировались две позиции о самостоятельном характере финансового права, которые и до настоящего времени находят своих сторонников и противников.

Одним из известных центров развития науки финансового права со второй половины XIX в. стал Ярославль - Демидовский юридический лицей, в котором преподавали известные специалисты в области финансового права И.Т. Тарасов (1849 - 1929) и А.А. Исаев (1851 - 1924).

Наиболее известной работой по финансовому праву И.Т. Тарасова является "Очерк науки финансового права", в которой "впервые в дореволюционной финансово-правовой литературе акцент смещен на собственно юридический материал: разрабатывается концепция финансового закона; изучается проблема принуждения к исполнению финансовых законов; особое внимание уделяется вопросам ответственности, под которой автор понимает как ответственность органов финансового управления, так и ответственность частных лиц за нарушение прав и интересов казны"³².

Наряду с иными работами И.Т. Тарасова, "Очерк науки финансового права" стал заметным этапом в развитии и становлении финансового права и науки финансового права как самостоятельной отрасли права и юриспруденции.

Несмотря на дискуссии, финансовое право как самостоятельная учебная дисциплина преподавалась на всех юридических факультетах университетов, публиковались интересные фундаментальные учебники и учебные пособия по финансовому праву в целом или отдельным его институтам.

Принципиально иная ситуация в развитии финансового права и его преподавания сложилась после Октябрьской революции. Экономические потрясения, связанные с изменением экономического и политического строя, привели к национализации банков, страхования, преобладанию государственной собственности, отказу от старых финансовых институтов и финансовых органов, аннулированию царских государственных долгов. В этих условиях востребованными стали нормы

административного права, регулирующие финансовые отношения, что соответствовало административно-командной системе управления, сложившейся в нашей стране после Революции. *Установившаяся система управления сделала ненужными экономические, финансовые методы управления, воздействия на общественные процессы.* Это привело к тому, что в системе российского права начинают преобладать нормы административного права по сравнению с нормами финансового права, так как расширилась сфера государственного управления в финансовой сфере, которое использовало не столько финансовые, экономические методы воздействия, сколько императивные, административно-командные, не учитывающие экономические интересы хозяйствующих субъектов. Как известно, в этих условиях в ряде университетов вообще ликвидируются юридические факультеты, которые впоследствии назовут факультетами "ненужных вещей". Финансовое право в большинстве случаев перестает преподаваться в качестве самостоятельной учебной дисциплины, и только в рамках административного права остается институт управления в финансово-кредитной сфере.

Несмотря на вышесказанное, научная мысль не останавливается, публикуются новые работы по финансовому праву, к которым относятся, в частности, труды: А.А. Алексеева "Бюджетное право народного представительства" (1918), А. Голополова "Роль государственного контроля и основные принципы его деятельности" (1918), А.М. Гурвича "Бюджетное право по законодательству РСФСР" (1918), Ф. Белявского "Исторический очерк развития государственного контроля в России" (1919), М.И. Боголепова "Финансы, правительство и общественные интересы" (1919), М.И. Фридмана "Государственное хозяйство и денежное обращение" (1919), Д.В. Кузюкова "Финансовая система в период первоначального социалистического накопления" (1923), С.А. Котляревского "Бюджетное право РСФСР и СССР" (1924), В.Н. Твердохлебова "Государственный кредит. Теория и техника" (1924), А.О. Альского "Задачи и методы финансового контроля" (1925) и др.

Следующим заметным этапом развития финансового права можно назвать послевоенные годы, особенно начало 1950-х гг. В это время наиболее заметными стали работы Р.О. Халфиной и М.А. Гурвича.

Одной из этапных стала работа Р.О. Халфиной, в которой она отметила, что финансовое право выделилось в самостоятельную отрасль права из государственного и административного права в связи со спецификой объекта правового регулирования и его общественным значением. Иными словами, критерием отграничения финансового права от административного и государственного отраслей права является предмет регулирования - деятельность государства в области аккумуляции и распределения денежных средств³³.

Изданное М.А. Гурвичем учебное пособие «Советское финансовое право» (1952) на протяжении всех 1950-х гг. было единственным учебником для всех студентов-юристов. М.А. Гурвич при отграничении финансового права от административного исходил из того, что административно-правовые нормы, регулирующие исполнительную и распределительную деятельность органов государственного управления, распространяются и на деятельность органов финансового управления³⁴.

По мнению многих ученых, 60-70-е гг. XX в. можно назвать «золотыми» в развитии науки финансового права³⁵. В первую очередь необходимо назвать работы Е.А. Ровинского, наиболее значимые положения которых явились основой современного финансового права³⁶. Б.Н. Иванов³⁷, М.И. Пискотин³⁸, С.Д. Цыпкин³⁹ и В.В. Бесчеревных⁴⁰ всесторонне обосновали самостоятельный характер предмета и метода финансового права, охарактеризовали систему финансового права, его взаимосвязи с иными отраслями права и тем самым заложили фундамент его дальнейшего развития. Так, М.И. Пискотин на основе глубокого анализа исторического процесса формирования системы права в зарубежных странах и в России аргументировано доказал, что финансовое право не выделялось из государственного или административного права, а возникло как самостоятельная отрасль права одновременно с формированием названных отраслей права.

Знаковым событием стало опубликование учебника под редакцией В.В. Бесчеревных и С.Д. Цыпкина⁴¹. Помимо названного, золотой фонд российского финансового права составляют работы Н.И. Химичевой «Субъекты советского бюджетного права» (1979), Л.К. Вороновой «Правовые основы расходов государственного бюджета» (1981), С.Д. Цыпкина «Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государ-

ства» (1983), О.Н. Горбуновой «Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России» (2003).

Фундаментальные преобразования всех сфер общественной жизни в нашей стране в 80-е гг. XX в., связанные с формированием рыночных отношений, вызвали к жизни необходимость использования публичной властью новых методов воздействия на общественные процессы, т.е. тех инструментов, правовое регулирование которых осуществляется нормами финансового права. Перед учеными поставлены новые задачи осмысления изменений предмета правового регулирования, связанных с появлением новых видов общественных отношений, регулируемых финансовым правом, что свидетельствует о расширении предмета правового регулирования в современных условиях формирования рыночной экономики. Одновременно мы являемся свидетелями того, что общественные отношения, которые ранее регулировались финансовым правом, приобретают новые черты, это должно быть учтено при разработке финансово-правовых норм в целях достижения наиболее эффективного их воздействия на общественные отношения.

В данных условиях повышается интерес к истории становления и развития финансового права как отрасли права и как науки, чему посвящен ряд работ. В первую очередь, следует назвать одну из первых в современный период работ К.С. Бельского «Финансовое право. Наука, история, библиография»⁴². Особое значение приобретает чрезвычайно интересный проект по переизданию наиболее значимых для финансового права работ под редакцией А.Н. Козырина «У истоков финансового права. Серия «Золотые страницы финансового права России» в четырех томах. Интересные исследования истории финансового законодательства России проведены коллективом авторов под редакцией И.В. Рукавишниковой⁴³, а также М.В. Лушниковой и А.М. Лушниковой⁴⁴. Нельзя не отметить учебные пособия по истории налогов и финансов⁴⁵. В последнее время продолжается традиция переиздания дореволюционных исследований по основным проблемам финансового права⁴⁶.

Положительным также является обращение к истории науки финансового права во всех издаваемых в настоящее время учебниках и многих монографических исследованиях⁴⁷.

Так же как и иные отрасли права, финансовое право подвергается кардинальным преобра-

зованиям, обусловленным изменением роли государства в условиях рынка, возможностью использования экономических регуляторов для решения современных, стоящих перед обществом задач.

Уже с 70-х гг. XX в. активно говорилось о научно-техническом прогрессе, который государство должно поставить себе на службу, поскольку только использование преимуществ технического прогресса позволит приобрести статус экономически развитой, демократической мировой державы. Необходимость преодоления экономических проблем в конце прошлого века обусловило рыночные преобразования в нашей стране, что формирует *цели правового регулирования*.

Уровень развития науки и техники в мире на современном этапе диктует необходимость создания инновационной экономики. Темпы развития всех сфер жизни чрезвычайно высоки. Так, по мнению специалистов, поток поступающей информации таков, что каждые два года требуется его кардинальное обновление, т.е. студенты третьего курса вузов обладают по сути уже устаревшей, полученной на первых курсах, информацией. Следовательно, ключевым фактором развития общества выступают инновационные процессы. И *цели права* как регулятора общественных отношений заключаются в *обеспечении потребностей инновационного развития общества*, оно «способно и должно выступать в качестве катализатора прогресса общества на инновационной основе. Указанная посылка позволяет выделить инновационную функцию права как одно из ключевых направлений правового воздействия на общественную жизнь в начале XXI века»⁴⁸. В юридической литературе развивается исследование инновационной функции права, отмечается, что ее суть заключается в способствовании внедрения инноваций в стране, стимулировании инновационной деятельности для создания качественно иного уровня жизни⁴⁹.

Самые серьезные коррективы в глобальные процессы внес мировой экономический кризис, показавший несостоятельность существующей модели экономики в развитых странах, что дает основание говорить о необходимости *формирования инновационной модели экономики* (иногда используется термин «постиндустриальная экономическая модель»), которая должна сменить докризисную модель экономики. Именно на достижение этих целей и направлено развитие права

в целом и финансового права в частности. Характеристика некоторых черт российской экономики позволит определить эти направления правового воздействия.

В нашей стране за последние два десятилетия сформировалась в силу объективных и субъективных факторов экономика, ориентированная преимущественно на сырьевую отрасль. Так, 40 % ВВП составляют доходы от экспорта сырья. В то же время тенденции мирового развития говорят о создании энергосберегающих технологий, позволяющих ограничить экспорт энергоносителей. Однако в нашей стране темпы роста потребления энергоносителей из-за устаревшего оборудования свидетельствуют о том, что в ближайшие несколько десятилетий, если мы не будем внедрять инновации во всех сферах экономики, добываемое сырье будет идти только на удовлетворение собственных внутренних потребностей. В настоящее время в ключевой сфере - машиностроении - современного оборудования в 82 раза меньше, чем в Японии, и в 30 раз меньше, чем в Германии и Китае. Показателен пример того, что даже в условиях мирового кризиса в зарубежных странах росли бюджетные ассигнования на научные исследования, в частности, в США данные расходы были увеличены на 3,2 %. В результате расходы на НИОКР в Японии, Швеции, Израиле составляют 3,5 - 4 % от ВВП, в США - 2,7 %, а в РФ - 1 %.

В утвержденной Указом Президента Российской Федерации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. отмечается, что для России нет иного пути развития, кроме как пути создания инновационной модели экономики⁵⁰. Среди национальных интересов и приоритетных направлений их развития назван экономический рост, который достигается путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал. *Право и государство*, в свою очередь, *должны обеспечить достижение названных целей*. «России нужна сильная финансовая система, дающая ресурсы для модернизации»⁵¹. Представляется, что сказанное свидетельствует об особой роли финансового права в современных преобразованиях нашего общества, связанных с формированием инновационной модели экономики, процесса модернизации всего общества. Именно финансовое право обладает достаточным потенциалом по воздействию на названные процессы. Меха-

низм стимулирования инновационных процессов с помощью финансово-правового регулирования видится, в первую очередь, в следующем: 1) использование налоговых стимулов, включая предоставление налоговых льгот, снижение налоговых ставок, в частности в сфере малого и среднего бизнеса, научно-исследовательской сфере, при разработке и внедрении инновационных технологий, а также при приобретении нового оборудования или технологий; 2) субсидирование процентных ставок на кредиты, используемые на приобретение новых технологий, патентов, лицензий, современного оборудования; 3) совершенствование межбюджетных отношений, в том числе по пути децентрализации, в целях повышения бюджетной обеспеченности субъектов РФ; 4) предоставление льготных кредитов, увеличение выделяемых бюджетных средств в форме субсидий для малого и среднего бизнеса; 5) развитие государственного воздействия через размещение госзаказов; 6) усиление финансового контроля за целевым и эффективным использованием финансовых ресурсов, в том числе бюджетных средств, предназначенных на инновационную деятельность. Эти и иные инструменты финансово-правового воздействия, используемые государством, позволяют не остаться России в стороне от мировых тенденций инновационного развития. Именно право, как важнейший и самый действенный регулятор общественных отношений, способно обеспечить решение названных жизненно важных для нашей страны задач.

Подчеркивая роль права в современных условиях, В.Д. Зорькин отмечал: «Если при проведении модернизации правовая проблематика окажется на задворках, то велик шанс, что Россия так и не сумеет полноценно осуществить то, что именуется модернизацией»⁵².

¹ Эберг К. Очерки финансовой науки. Ярославль, 1893. С. 12.

² Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политики налогов. М., 2005. С. 14-15.

³ Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. М., 1904. С. 2.

⁴ Зонненфельс И. Начальные основания полиции, или благочиния. М., 1787. С. 19.

⁵ Посошков И.Т. Книга о скудности и богатстве. М., 1937. Работа вышла в свет за два года до опубликования трудов А. Смита и Кондильяка о свободе торговли. Так, в 1725 г. В России был издан царский «Манифест о свободе торговли и заведения промышленных станов».

⁶ Татищев В.Н. Избранные труды по географии России. М., 1950.

⁷ Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII в. М., 1952. Т. 2.

⁸ Третьяков И.А. Рассуждение о причинах изобилия и медлительного обогащения государств как у древних, так и у нынешних народов. М., 1772. С. 8.

⁹ Козырин А.Н. Вступительная статья // У истоков финансового права. Серия «Золотые страницы финансового права». Т. 1 / под ред. А.Н. Козырина. М., 1998. С. 10.

¹⁰ Татищев В.Н. Напоминание на присланноеписание высоких и нижних государственных и земских правительств // Избранные труды по географии России. С. 202.

¹¹ Ломоносов М.В. Сочинения. М.; Л., 1948. С. 173.

¹² Курс назывался «Законы о государственных повинностях и финансиях» (см.: У истоков финансового права. С. 14).

¹³ Озеров И.Х. Основы финансовой науки. Вып 1-2. М., 1909-1910. С. 17.

¹⁴ Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. СПб., 1899. С. 1.

¹⁵ Там же. С. 13.

¹⁶ Тарасов И. Очерк науки финансового права. Вып. 1. Введение. Ярославль, 1889. С. 6-7.

¹⁷ Там же. С. 7.

¹⁸ В настоящее время эта работа переиздана (см.: У истоков финансового права. Серия «Золотые страницы финансового права». Т. 1 / под ред. А.Н. Козырина. М., 1998).

¹⁹ Янжул И.И. Финансовая наука (Россия) // Энцикл. словарь Брокгауза и Ефрона. 1899. Т. 55. С. 855-856.

²⁰ Теория финансов. Сочинение Ивана Горлова, док. Филос., орд. Проф. Политической экономии и статистики в Императорском Казанском университете. Казань, 1841.

²¹ Мильгаузен Ф.Б. Финансовое право: курс лекций. М., 1865.

²² Патлаевский И.Ю. О подоходных налогах. СПб., 1877.

²³ Янжул И.И. История финансового права. СПб., 1882.

²⁴ Лебедев В.А. Финансовое право. СПб., 1882.

²⁵ Исаев А.А. Государственный кредит. Ярославль, 1886.

²⁶ Озеров И.Х. Указ. соч.

²⁷ Львов Д. Курс финансового права. Казань, 1887.

²⁸ Иловайский С.И. Конспект лекций по финансовому праву. Одесса, 1895. С. 3-5.

²⁹ Лебедев В.А. Местные налоги. Опыт исследования теории и практики местного налогообложения. СПб., 1886.

³⁰ Янжул И.И. История финансового права. С. 2.

- ³¹ Там же. С. 1.
- ³² *Козырин А.Н.* Вступительная статья. “Золотые страницы финансового права”. Т. 4. М., 2004. С. 20.
- ³³ *Халфина Р.О.* Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 194-195.
- ³⁴ *Гурвич М.А.* Советское финансовое право. М., 1952. С. 31-32.
- ³⁵ См., например: История финансового законодательства России: учеб. пособие. М.; Ростов н/Д, 2003. С. 13.
- ³⁶ *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960.
- ³⁷ *Иванов Б.Н.* О системе советского финансового права // Труды ВЮЗИ. Т. 1Х. 1967. С. 40-41.
- ³⁸ *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. М., 1971. С. 49.
- ³⁹ *Цыпкин С.Д.* Доходы государственного бюджета СССР. М., 1973.
- ⁴⁰ *Бесчеревных В.В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976. С. 30.
- ⁴¹ Финансовое право / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М., 1967.
- ⁴² *Бельский К.С.* Финансовое право. М., 1995.
- ⁴³ История финансового законодательства России: учеб. пособ. / отв. ред. И.В. Рукавишникова. М., 2003.
- ⁴⁴ *Лушников М.В., Лушников А.М.* Наука финансового права на службе государству: российские государственные деятели и развитие науки финансового права (историко-правовой очерк): монография. Ярославль, 2010.
- ⁴⁵ См.: *Пушкарева В.М.* История финансовой мысли и политики налогов. М., 2005; *Шитов В.Н.* История финансов России: учеб. пособие. М., 2011.
- ⁴⁶ См.: *Соколов А.А.* Теория налогов. М., 2003; *Исаев А.А.* Очерки теории и политики налогов. М., 2004. Автором вступительных статей к этим работам является И.И. Кучеров.
- ⁴⁷ См., например: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 1999; Финансовое право: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М., 2002; Финансовое право: учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. М., 2000; Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М., 2003; *Крохина Ю.А.* Финансовое право России. М., 2004; Финансовое право: учеб. пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова. М., 2007; *Кучерявенко Н.П.* Курс налогового права: в 6 т. Харьков, 2002; и др.
- ⁴⁸ *Степаненко Д.М.* Инновационная функция права: понятие и основные характеристики // Евразийский юрид. журн. 2011. № 8. С. 69.
- ⁴⁹ Там же.
- ⁵⁰ Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Рос. газ. 2009. 19 мая.
- ⁵¹ *Медведев Д.А.* Здесь и сейчас // Рос. газ. 2010. 25 июня.
- ⁵² *Зорькин В.Д.* Право эпохи модерна // Рос. газ. 2010. 25 июня.

Поступила в редакцию 05.09.2011 г.