

О СБАЛАНСИРОВАННОСТИ, СИСТЕМНОСТИ И СОПОСТАВИМОСТИ В ФИНАНСОВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

© 2011 С.В. Рыбакова

доктор юридических наук, доцент

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина

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

Предпринята попытка обозначить проблемы обеспечения сбалансированности, системности и сопоставимости в финансовом законодательстве и рассматривать данные факторы как условия его дальнейшего совершенствования в качестве самостоятельной отрасли российского законодательства.

Ключевые слова: финансовое право, финансовое законодательство, сбалансированность законодательства, системность в законодательстве, сопоставимость понятий и терминов.

В научной литературе при анализе системы законодательства вообще или системы отраслевого законодательства в частности встречаются высказывания о таком способе его упорядочивания, как гармонизация¹.

Представляется, что система мер гармонизирующего характера должна включать в себя элементы обеспечения сбалансированности законодательства, его внутренней и внешней системности, а также сопоставимости используемых в нем понятий и терминов. Безусловно, это не исчерпывающий перечень мероприятий, направленных на достижение отраслевого единства, целостности и универсальности соответствующей совокупности нормативных правовых актов.

Исследование указанных критериев оценки финансового законодательства на предмет его гармонизации осложняется проблемами определения предметного единства отрасли финансового права, которое, будучи содержательной составляющей финансового законодательства, находится в стадии поиска консенсуса относительно определения системы общественных отношений, входящих в его предмет.

Несмотря на то, что большинство ученых, исследующих проблемы современного финансового права, пришли к выводу о расширении границ его предмета, все же остается множество вопросов, ответы на которые еще предстоит найти.

В частности, заслуживает внимания высказывание И.В. Рукавишниковой, согласно которому необходимо подойти к теории формирования предмета финансового права не только с позиций устоявшейся фондовой теории, но и допустить возможность включения в его состав отношений,

возникающих на стадии перераспределения как публичных, так и частных финансов².

О новом подходе к пониманию области правового регулирования финансовым правом свидетельствует представленная Е.М. Ашмариной система финансового права, особенная часть которой, в частности, включает бюджетное право, институт банковского дела и др.³

Иной точки зрения придерживается М.Ф. Ивлиева, которая полагает необоснованным значительное расширение предмета финансового права за счет отношений, носящих денежный характер и регулируемых частным правом⁴.

В определении финансового права, предложенном Н.И. Химичевой, с одной стороны, сохранились традиции в подходах к исследуемой отрасли права, подтверждающие ее преемственность в новых исторических условиях, с другой стороны, отразились новации, указывающие вектор ее преобразований. Ученый видит финансовое право как регулятор общественных отношений, "возникающих в процессе деятельности по образованию (формированию), распределению и использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов (финансовых ресурсов) государства и муниципальных образований, а также иных финансовых ресурсов публичного характера, необходимых для реализации соответствующих задач государства"⁵.

Представленные точки зрения на предмет финансового права, перечень которых далек от формирования всей совокупности доктринальных позиций, все же свидетельствует о сложности обозначенной проблематики.

Однако очевидно, что от содержания ответа на поставленный вопрос зависит не только фор-

мальное определение финансового права, которое будет внесено в текст учебников, но и место финансового права в системе российского права, а также вектор его развития на дальнейшую перспективу.

Представленная дискуссия о понимании предмета финансового права не единственный фактор глобального характера, обуславливающий проблемы содержания и системы финансового законодательства.

Размышляя о вопросах сбалансированности, системности и сопоставимости в финансовом законодательстве, автор данной работы видит в качестве предмета современного финансового права следующую триаду отношений - общественные отношения в сфере деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и уполномоченных ими организаций по реализации задач и функций государства и муниципальных образований посредством: формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств государства и муниципальных образований; обеспечение развития и финансовой стабильности иных фондов денежных средств публичного характера; организация денежной и платежной систем и обеспечение устойчивости национальной валюты.

В данной связи важно отметить, что финансовое законодательство развивается несбалансированно. В первую очередь, разрабатываются, принимаются и совершенствуются нормативные правовые акты, регулирующие *фискальные интересы* государства и муниципальных образований. Примером тому является кодификация бюджетного и налогового законодательства, а также массив того нормативного материала, который содержится в соответствующих кодексах. В результате, охватывая взглядом финансовую систему (в многообразии всех ее звеньев) и сопоставляя ее материальное и организационное содержание с правовой формой, уже в первом приближении видится, что внимание законодателя в большей части приковано к правовому регулированию фискальных интересов публично-правовых образований.

В качестве значимых по содержанию и объему изменений в действующем финансовом законодательстве можно привести примеры некоторых федеральных законов, принципиально по-новому закрепивших правовое регулирование от-

дельных бюджетных и налоговых отношений. Например, федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений"⁶; федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации"⁷; федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ "О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования"⁸; Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 227-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием принципов определения цен для целей налогообложения"⁹.

Нельзя не отметить: принятие всех перечисленных выше федеральных законов и ряда других законов, регулирующих фискальные отношения, направлено на совершенствование этих отношений, что, безусловно, заслуживает положительной оценки.

Однако указанное не означает, что в других сферах публичных финансовых отношений полный порядок. Например, анализируя проблемы, связанные со сферой денег и кредита (устойчивость национальной валюты, легализация доходов, бегство капитала, доступность кредита, бесперебойность платежей и др.), вряд ли можно говорить о той же интенсивности законодательной деятельности, как это было отмечено в отношении проблем правового регулирования налоговых и бюджетных отношений.

Как представляется, данная сфера финансового законодательства также нуждается в совершенствовании, но не путем количественного наращивания правовых норм и правовых актов, а посредством их качественной переработки, доработки и разработки.

Например, можно отметить федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ "О кредитных историях"¹⁰. По своей основной целевой направленности данный закон ориентирован на защиту публичных интересов (т.е. не только отдель-

но взятого банка, но и всей банковской системы в целом), в связи с чем отдельные его положения можно считать положениями финансового законодательства. Однако по большей части положения данного закона носят частноправовой характер. В то же время именно с несовершенством публично-правовых аспектов данного закона связана неэффективность его практической реализации. В частности, на банки не возлагается обязанность вести поиск информации о кредитной истории потенциального заемщика, а также руководствоваться ею в случае ее наличия при принятии решения о выдаче кредита.

Также в пример можно привести проблемы правового регулирования мер надзорного реагирования, которые вправе применять Центральный банк Российской Федерации к кредитным организациям (ст. 74 федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹¹. Бессистемность этих мер, неразграничение на меры принуждения и меры ответственности свидетельствуют об отсутствии в данном законе концептуального подхода к понятию правонарушения, видам правонарушений в деятельности кредитных организаций, мерам принуждения, санкциям и т.п.

Отсутствие системности финансового законодательства во многом связано с проблемами системы финансового права как отрасли права. Приведенная выше часть классификации финансово-правовых институтов и подотраслей не единственный пример научных подходов к пониманию данной проблемы, что опять же во многом обусловлено проблемой понимания предмета финансового права.

Однако сказанное касается системности как внешнего фактора финансового законодательства. В то же время необходимо обозначать проблемы обеспечения системности внутри подотраслей финансового законодательства, а также внутри самих нормативных правовых актов. Положительным примером здесь являются понятийные части правовых актов, которые на сегодня содержатся в большинстве федеральных законов, регулирующих финансовые отношения. Однако с учетом репрезентативности именно в финансовом законодательстве норм материального и процессуального права необходимо принимать во внимание и данное обстоятельство при работе над текстами нормативных правовых актов и их структурой.

Поскольку финансовые отношения неизбежно сопровождаются вопросами планирования, контроля, ответственности, это также необходимо учитывать в текстах законодательных актов, а именно: конструировать правовые акты так, чтобы в случаях, когда это необходимо, в акте четко отражались соответствующие разделы или главы.

Важный фактор обеспечения эффективности финансового законодательства - фактор сопоставимости понятий и терминов, используемых в нем. Как было отмечено выше, одной из отличительных особенностей современной юридической техники является достаточно частое наличие понятийного аппарата в текстах законов, регулирующих какую-либо специфическую сферу общественных отношений. Указанный прием нормотворчества стал использоваться еще в начале 90-х гг. прошлого века, когда принимались первые законы, призванные урегулировать новые экономические и политические отношения.

Отличительной особенностью такого способа аутентического толкования служит то, что тексты соответствующих статей, содержащие расшифровку тех или иных терминов, могут предваряться словами о том, что они, т.е. данные понятия, используются для целей конкретного закона. Например, в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ¹² начальными являются слова: «В целях настоящего Кодекса применяются следующие понятия...». Аналогичные формулировки имеются в Налоговом кодексе Российской Федерации (части первой) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ¹³ (ст. 11), федеральном законе от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»¹⁴ (ст. 1) и др.

Последнее обстоятельство позволяет сделать вывод о том, что толкование конкретного слова или словосочетания для целей одного закона может не совпадать с толкованием того же слова или словосочетания для целей иного закона. Другими словами, различные отрасли законодательства (а иногда подотрасли одной отрасли) могут оперировать теми или иными терминами, используя их совершенно в различных интерпретациях. Верно ли это?

В качестве примера некорректности использования понятий и терминов можно привести определение понятия «банк», которое содержится в тексте ст. 11 Налогового кодекса Российской

Федерации в сопоставлении с совокупностью понятий “банк” и “кредитная организация”, которые содержатся в ст. 1 федерального закона “О банках и банковской деятельности”¹⁵. При этом важно отметить, что в тексте Бюджетного кодекса Российской Федерации используется исключительно понятие “кредитная организация”, что представляется более корректным. Хотя в аспекте правоприменения, наоборот, скорее только банки будут участниками бюджетных правоотношений, а банки и небанковские кредитные организации - участниками налоговых правоотношений.

Аналогичные проблемы имеются и в аспекте сопоставимости финансового законодательства и с другими отраслями российского законодательства. Как справедливо отмечает С.В. Запольский, использование при формулировании понятия факторинга как финансирования под уступку денежного требования (гл. 43 Гражданского кодекса Российской Федерации (ч. 2 от 26 января 1996 г. № 14 ФЗ)¹⁶), “на самом деле к отношениям по финансированию не относится”¹⁷.

Таким образом, обеспечение сбалансированности, системности и сопоставимости в финансовом законодательстве можно рассматривать как условие его дальнейшего совершенствования в качестве самостоятельной отрасли российского законодательства.

¹ См.: Адушкина Е.Ю. Актуальные гражданско-правовые вопросы предпринимательской деятельности кредитной организации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 10; Вадбольская Е.В. Правоприменительная деятельность в банковской системе Российской Федерации (финансово-правовые аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 21.

² Рукавишников И.В. Экономическое и правовое содержание категории “финансовые отношения” // Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения): материалы Междунар. науч.-практ. конф. Спец. вып. каф. финансового права и бухгалтерского учета МГЮА им. О.Е. Кутафина. М., 2010. С. 101.

³ Ашмарина Е.М. Система финансового права // Государство и право... С. 20-21.

⁴ Ивлиева М.Ф. От финансового права к праву публичных финансов // Институциональные проблемы современного финансового права: сб. науч. тр. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 2 июня 2011 г.). Саратов, 2011. С. 69.

⁵ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 38 (автор главы - Н.И. Химичева).

⁶ Собрание законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 2004. № 34. Ст. 3535.

⁷ СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

⁸ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3436.

⁹ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4575.

¹⁰ СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 44.

¹¹ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

¹² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹³ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

¹⁴ СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

¹⁵ О банках и банковской деятельности: федер. закон от 2 дек. 1990 г. № 395-1: [в ред. Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ] // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357; СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

¹⁶ СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

¹⁷ Запольский С.В. К вопросу о природе финансовых правоотношений // Институциональные проблемы современного финансового права: сб. науч. тр. (по материалам Междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 2 июня 2011 г.). Саратов, 2011. С. 62.

Поступила в редакцию 06.09.2011 г.