

РЕЦЕНЗИЯ
на монографию Е.В. Кудряшовой
“Принцип плановости финансовой деятельности государства
(правовые аспекты)” (М.: Финансовый университет, 2011)

Финансовое право в сравнении с гражданским, уголовным и другими отраслями - “старожилами” российской системы права - относительно молодая отрасль права. В период формирования финансово-правовой науки было написано много работ по Общей части финансового права, но начиная с 90-х гг. прошлого века исследовались в основном научные проблемы Особенной части. Такое положение вещей не было связано с тем, что в Общей части финансового права не осталось белых пятен. Очевидно, что общие вопросы финансово-правовой науки по-прежнему заслуживают внимания исследователей.

В науке финансового права сформировался дисбаланс между Общей и Особенной частями финансового права. Особенная часть финансового права дополняется новыми подотраслями и институтами; наиболее популярные и прикладные подотрасли, например налоговое право, расширяются и пополняются новыми исследованиями. Однако такие “количественные” изменения Особенной части финансового права не отражаются на Общей части финансового права, от чего страдает система науки в целом. На это указывают многие современные ученые. Среди прочих обращает на себя внимание мысль о необходимости баланса системы “финансы - финансовое право”, условием достижения которого является совершенствование взаимообусловленной структуры одновременно Общей и Особенной систем финансового права¹.

Как известно, в Общую часть финансового права включаются нормы, общие для всей отрасли права. Такие нормы отражают однородность предмета правового регулирования и имеют важное системообразующее значение. Отсюда, наущная необходимость продолжения исследований вопросов Общей части финансового права.

Только в последние несколько лет наметилась отрадная тенденция посвящать исследования проблемам Общей части финансового права. Вышли в свет монографии о методе финансового права², о правовом регулировании финансовой деятельности³, о субъектах финансового права⁴.

Следует отметить, что череду немногочисленных, но ярких монографий по проблемам Об-

щей части финансового права продолжает вышедшая в 2011 г. монография Е.В. Кудряшовой “Принцип плановости финансовой деятельности государства (правовые аспекты)”.

Действительно, в финансовом праве есть ряд понятий, которые устоялись в научной литературе, но их научное содержание до сих пор подробно не раскрыто. Это касается и принципа плановости финансовой деятельности государства, который упоминался и упоминается в литературе по финансовому праву, но его научное содержание до настоящего времени не было исследовано. Таким образом, сама по себе постановка проблемы является новой - ранее вопрос о современном научном содержании принципа плановости финансовой деятельности с позиции права не ставился.

Монография Е.В. Кудряшовой включает девять глав: “Краткая историческая справка о правовом регулировании государственного планирования”; “Сущность государственного (публично-го) планирования”; “Планирование как метод управления и его особенности”; “Правовое обеспечение государственного планирования в Российской Федерации”; “Планирование как метод управления финансами. Финансово-бюджетное планирование как институт бюджетного планирования”; “Принцип плановости финансовой деятельности государства”; “Принцип финансовой обеспеченности государственного планирования в Российской Федерации”; “Принцип плановости финансовой деятельности и вопросы прямой и представительной демократии”; “Принцип плановости финансовой деятельности государства и финансовая дисциплина”. Автор логично продвигается в своих размышлениях от общих выводов о планировании как о методе управления к особенностям метода планирования в сфере финансов и, наконец, к принципу плановости финансовой деятельности государства, а далее - к его значению для регулирования финансово-правовых отношений.

Исследования о правовых аспектах управления финансами, к которым мы можем отнести монографию Е.В. Кудряшовой, - редкость. Вспомним для сравнения, что в рамках подотрасли на-

логового права мы часто можем встретить публикации о “налоговом администрировании”, другими словами, об управлении налоговой системой, в рамках подотрасли бюджетного права - об управлении в бюджетной сфере. Вместе с тем теоретических публикаций о правовых аспектах управления финансами в целом мало⁵, хотя управление финансами уже давно было отнесено к предмету финансового права: известный ученый А.И. Худяков написал, что к предмету финансового права следует относить также управление финансами, которое ранее традиционно относилось к предмету административного права⁶. В рецензируемой монографии проблемам управления финансами уделено значительное место. Е.В. Кудряшова рассматривает планирование как метод управления финансами, имеющий ключевое значение. От рассмотрения планирования как метода управления финансами Кудряшова переходит к научному содержанию принципа плановости финансовой деятельности государства.

Принцип плановости финансовой деятельности, по мнению автора монографии, должен определять “букву и дух” финансового законодательства. Принцип плановости финансовой деятельности государства рассматривается в монографии в двух аспектах: внутреннем и внешнем. Внутренний аспект принципа плановости финансовой деятельности государства, как утверждается в монографии, тесно связан с организационным началом в финансово-правовых отношениях⁷, которое, по мнению автора монографии, в последнее время ущемляется за счет выдвигания на первый план имущественного начала. Явно автор дает негативную оценку тому, что имущественный аспект финансово-правовых отношений в современной науке финансового права выходит на первый план.

С такой оценкой трудно согласиться, ведь именно материальный аспект - деньги - является основой функционирования финансовой системы. На наш взгляд, акцент на имущественную составляющую финансово-правовых отношений совершенно оправдан, поскольку без материальной основы финансово-правовые отношения теряют свое содержание.

Рыночные отношения, лежащие в основе современной российской экономики, - это, прежде всего, отношения денежные, а значит и имущественные. Недооценка роли денег, следовательно и имущественного элемента, в финансовом

праве в советский период была связана с идеологией советского государства; по мнению И.В. Сталина, деньги представляют собой “тот инструмент буржуазной экономики, который взяла в свои руки Советская власть и приспособила к интересам социализма”⁸. Однако в рыночном механизме именно движение стоимостей, опосредуемое денежным оборотом, обеспечивает перераспределительные, контрольные и стимулирующие процессы в экономике и государстве в целом. Деньги - основа и неперемutable условие рыночных отношений в их сегодняшнем многообразии, элементарная клетка финансов. Деньги обеспечивают возможность существования государства как общественной формации, так как позволяют собирать необходимые для этого налоги в виде отчислений стоимости вне зависимости от того, где и как такая стоимость создана, потреблена или перераспределена.

Безусловно, в свете современного понимания социальных систем и применения кибернетических подходов в социальных науках, в том числе и правовой, особенно важным становится использование информационной функции денег. Деньги, выполняя роль всеобщего эквивалента, служат главным инструментом в руках государства при осуществлении финансами распределительной, регулирующей и контрольной функции. Наполнение фондов денежных средств и их последующее перераспределение дает возможность государству управлять экономическими и общественными процессами. Направляя денежные средства на определенные цели и программы, государство стимулирует развитие конкретных направлений и процессов, отвечающих текущим интересам, целям и задачам, стоящим перед обществом. Уменьшение или перенаправление денежных потоков ведет к обратным следствиям, что обеспечивает возможность и эффективность “управления рублем”. Возрастание значения информационной функции денег не умаляет имущественного характера денежных отношений. Денежные отношения представляют собой значительную часть финансово-правовых отношений. Нормы финансового права связаны с регулированием отношений по поводу распределения общественного продукта и национального дохода в денежной форме.

В данной связи имущественная составляющая занимает либо равное, либо приоритетное положение с организационной составляющей финансово-правовых отношений.

В гл. 7 монографии “Принцип финансовой обеспеченности государственного планирования” поставлен проблемный и интересный вопрос о том, что первично: финансовые планы или планы социально-экономического развития. Нам не известны современные публикации, где бы отчетливо прозвучало рассмотрение этой сложной проблемы. На основе исследования ретроспективы бюджетного законодательства и современного состояния нормативной базы автор монографии обоснованно утверждает, что роль финансового планирования с советских времен возросла, и оно больше не рассматривается как подчиненное по отношению к социально-экономическому планированию. В то же время законодатель отказался от нормы права, предоставляющей возможность отменять нормы нефинансового законодательства, на реализацию которых попросту не хватило средств, прямо в финансовом законодательстве (см. п. 4 ст. 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации в ред. Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 116-ФЗ). На сегодня признано, что финансовое законодательство должно создать надлежащие финансовые условия для реализации норм иных (нефинансовых) законов. Соответственно, финансовое планирование, прежде всего бюджет, играет важную, но не определяющую роль для принятия решений в разных областях общественной жизни, в том числе решений, воплощенных в законодательстве. Вместе с тем автор монографии утверждает, что без ресурсной и, в первую очередь, финансовой обеспеченности любое планирование не отвечает конституционному принципу поддержания доверия граждан к закону и *действиям* государства, сформулированному в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2004 г. № 2-П⁹.

Подводя итоги рассуждений о взаимосвязи финансового и иных видов планирования, автор монографии сослалась на мысль профессора О.Н. Горбуновой о прямых и обратных связях: финансовая деятельность - “инструмент, служащий формированию и функционированию системы прямых и обратных связей в обществе как основной источник информации обо всех без исключения процессах в жизнедеятельности общества и государства...”¹⁰.

Конечно, сложный вопрос о взаимоотношении финансового и социально-экономического, а также иных видов планирования не может иметь простого ответа. В монографии приведены инте-

ресные рассуждения, которые, безусловно, задают направление научной дискуссии. Поддерживая эту дискуссию, заметим, что, даже если анализ норм законодательства не дает нам однозначного ответа на поставленный вопрос, в реальной жизни фактически невозможно осуществление самых смелых планов и самых справедливых законов без финансовой основы их реализации.

Как образно выразился французский философ и экономист Жак Боден, “финансы - нервы государства”¹¹. Если “нервы” государства не в порядке, нет смысла вести речь о реализации грандиозных планов. Наличие финансовой основы должно быть условием для принятия норм нефинансовых законов.

Монография Е.В. Кудряшовой содержит также значительное для науки финансового права заявление о том, что в бюджетном праве должен появиться новый институт - финансово-бюджетное планирование. Е.В. Кудряшова утверждает, что финансово-бюджетное планирование - недостающее звено в системе бюджетного права и, следовательно, в системе финансового права¹². Примеры из современной практики, приведенные автором на основе газетных публикаций, заставляют серьезно задуматься над предложением автора монографии. Спор между Министерством финансов Российской Федерации и Счетной палатой Российской Федерации в конце 2010 г. по поводу необоснованности запланированных в федеральном бюджете доходов, который оказался за рамками правового регулирования финансов в России, является яркой иллюстрацией необходимости института финансово-бюджетного планирования и систематизации на научной основе соответствующих норм законодательства. В данном случае наука финансового права действительно может стать стимулом¹³ для совершенствования финансово-правового регулирования.

Среди изложенных в монографии ярких идей, достойных научного осмысления и развития, идея о том, что следует вернуть в науку финансового права понятие “финансовая дисциплина” и наполнить его новым научным содержанием, заслуживает особого одобрения.

Автор монографии отмечает, что финансовая дисциплина, а также ее составная часть “бюджетная дисциплина” - понятия не новые для финансово-правовой теории. В монографии подчеркнута, что в советской финансово-правовой литературе выделялся принцип строгого и неуклонного

соблюдения финансовой дисциплины, причем он рассматривался во взаимосвязи с принципом законности. Современное понятие финансовой дисциплины связано с выполнением субъектами финансовых отношений обязанностей, содержащихся в финансовом законодательстве, а также с приведением в соответствие с законодательством актов ненормативного характера в целях упорядочения и совершенствования процессов образования, распределения и использования денежных фондов. Е.В. Кудряшова справедливо связывает понятие «финансовая дисциплина» с принципом плановости финансовой деятельности государства. Финансовая дисциплина, по мнению Кудряшовой, ограничивает дискрецию законодательства и свободу усмотрения органов власти. Финансовая дисциплина требует подчинения всех законодательных актов и актов органов государственной власти закону (решению) о бюджете. Как пишет автор монографии, понятие «финансовая дисциплина» и принцип законности зачастую отождествляются в литературе. Приведенные выше понятия финансовой дисциплины советского периода и современного этапа практически повторяют содержание принципа законности. Категория «финансовая дисциплина» должна дополнять принцип законности требованием соответствия принимаемых решений, в том числе закрепленных в законодательстве, финансовым планам, конкретной экономической ситуации, а также требованием принятия оптимальных решений государственными органами там, где они обладают широкой свободой усмотрения. Самобытный подход к проблеме финансовой дисциплины перекликается с тем, как понимают финансовую дисциплину в Европейском союзе в сложившихся кризисных обстоятельствах¹⁴.

Проблематика «финансовой дисциплины» должна привлечь внимание всех, кто интересуется финансовым правом. Правовые аспекты финансовой дисциплины следует исследовать и развивать в российской науке финансового права - это перспективное направление, особенно в кризисный и посткризисный периоды. Глава монографии «Принцип плановости финансовой деятельности государства и финансовая дисциплина» - хорошая основа для более фундаментальных исследований в этом направлении.

Монография Е.В. Кудряшовой дает возможность по-новому взглянуть на ряд вопросов и открывает сразу несколько потенциальных направле-

ний развития научной мысли финансового права. Некоторые умозаключения, выведенные автором монографии, хочется поддержать, а с другими - поспорить. Как представляется, прочтение монографии не оставит чувства равнодушия, и это признак того, что научная концепция автора состоялась. Она найдет своего читателя и не будет пылиться на полках библиотек. Высказанные идеи, скорее всего, будут замечены научным сообществом.

Монография «Принцип плановости финансовой деятельности государства (правовые аспекты)» не первый труд Е.В. Кудряшовой - мы знаем ее работы: «Правовые аспекты косвенного налогообложения: теория и практика», «Лекции по бюджетному праву», а также многочисленные статьи по проблемам общей и особенной части финансового права. Монография продолжает ряд интересных работ этого автора и вносит значительный вклад в науку финансового права.

Таким образом, рецензируемая нами монография Е.В. Кудряшовой «Принцип плановости финансовой деятельности государства (правовые аспекты)» может быть охарактеризована как новое слово в дискуссии по Общей части финансового права. Она будет полезна ученым и преподавателям, а также изучающим финансовое право с целью выбора направления дальнейших научных исследований.

¹ См.: *Ашмарина Е.М.* Совершенствование финансового права как важнейшее условие обеспечения посткризисного развития экономики России // *Финансовая аналитика: проблемы и решения.* 2010. № 2 (26). С. 25-34; *Ашмарина Е.М., Ручкина Г.Ф.* Экономическое право Российской Федерации: инновационный проект (раздел I. Общие положения): монография. М., 2011.

² *Рукавишников И.В.* Метод финансового права. М., 2006.

³ *Соколова Э.Д.* Правовое регулирование деятельности государства и муниципальных образований. М., 2009.

⁴ *Древаль Л.Н.* Субъекты российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой М., 2008.

⁵ Отметим здесь совсем недавнюю публикацию: *Правовые аспекты управления публичными финансами: актуальные научные и практические разработки: кол. моногр. / кол. авторов.* М., 2011.

⁶ *Худяков А.И.* К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами // *Правоведение.* 1985 №1. С. 65.

⁷ См.: *Кудряшова Е.В.* Принцип плановости финансовой деятельности государства (правовые аспекты). М., 2011. С. 70.

⁸ Сталин И.В. Вопросы ленинизма. 11-е изд. М., 1945. С. 462.

⁹ Российская газета. 2004. 4 февр. (№ 19).

¹⁰ Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 13.

¹¹ Цит. по: Пушкарева В.М. История мировой и русской финансовой науки и политики. М., 2003. С. 15.

¹² См. гл. 5 Монографии и выводы на с. 119 (Кудряшова Е.В. Принцип плановости...).

¹³ Именно так Е.В. Кудряшова назвала одну из своих статей: Кудряшова Е.В. Стимулирующая роль науки финансового права в развитии российского финансового законодательства на примере государственного планирования в области финансов // Финансовое право. 2011. № 3.

¹⁴ Кудряшова Е.В., Алимкина И.Е. Бюджетная дисциплина в странах Европейского союза // Междунар. бухгалтерский учет. 2011. № 4(154). С. 45-48.

© 2011 Н.М. Артемов,
доктор юридических наук, профессор,
заместитель заведующего кафедрой
финансового права и бухгалтерского учета
Московской государственной юридической
академии им. О.Е. Кутафина
E-mail: a.i.ashmarin@mail.ru

Поступила в редакцию 06.09.2011 г.