

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

М. В. Карасёва

*доктор юридических наук, профессор
Воронежского государственного университета*

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО И ДЕНЬГИ: ЭКОНОМИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

В финансово-правовой науке давно установлено, что финансовое право регулирует, в частности, имущественные отношения. При этом еще в советское время отмечалось, что это отношения денежные¹.

В финансово-правовой науке деньги как объект имущественных финансовых правоотношений никогда не подвергались тщательному анализу. В советское время в этом не было необходимости, ибо финансовые правоотношения в те годы рассматривались исключительно как властеотношения. А отсюда науку интересовали главным образом властный субъект в этом правоотношении, его компетенция и т.д. В настоящее время ситуация изменилась. Доминантой научного осмысления финансовых правоотношений является главным образом их имущественный характер. Это объясняется тем, что имущественный характер финансового правоотношения весьма ярко проявился в современных условиях². Соответственно возникла реальная необходимость понимания того, что есть деньги как объект финансовых правоотношений, проявляющийся в форме налогов, бюджетных ассигнований, субвенций и т.д.; что представляют собой денежные отношения в финансовом праве, какова их характеристика.

До сих пор финансово-правовая наука исходила и пока еще продолжает исходить из цивилистической концепции денег.

В настоящее время проблема денег стала для финансово-правовой науки особенно актуальной. Это связано с развитием имущественной составляющей финансово-правового регулирования. Такое развитие находит свое практическое проявление: а) в частных изменениях бюджетного и особенно налогового законодательства, имеющих целью создание правового режима, адекватного природе финансовых отношений как отношений денежных; б) в широком использовании категории «собственность» применительно к правам Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований на средства бюджета

¹ См.: Ровинский Е. А. Основные вопросы теории финансового права. М., 1960. С. 20.

² См. подробнее: Карасёва М. В. Бюджетное и налоговое право России: (Политический аспект). М., 2005. С. 9—10.

(ст. 13—15 БК РФ); в) в широком внедрении в налоговое законодательство конструкций и принципиальных положений, характерных для имущественных правоотношений (зачет, прощение долга, солидарные должники и т.д.); г) в адекватном толковании финансово-правовых норм Высшим Арбитражным Судом РФ, а также толковании Конституции РФ Конституционным Судом РФ на предмет соответствия ей финансового законодательства. Решения этих судов, нередко опираясь на общетеоретические положения отраслевых наук, дают направление не только правоприменительной практике, но и дальнейшему развитию финансового законодательства. В связи с этим в финансово-правовой науке отмечалось, что сегодня очень важно определить, что представляют собой деньги как объект финансово-правового регулирования, в каком соотношении находятся понятия «деньги», «финансы», «имущество», в чем различие этих понятий³.

В современных условиях развития финансово-правового регулирования стало очевидно, что цивилистическая концепция денег не в полной мере применима к финансово-правовым отношениям. Достаточно сказать, что в цивилистике деньги (вещи), как и всякое иное имущество, выступают в форме товаров⁴, т.е. как продукты, произведенные для обмена. Для финансового права такое представление о деньгах будет ошибочным, ибо нарушает существенный экономический признак финансовых отношений — их безэквивалентность. Кроме того, надо иметь в виду, что положения ст. 140 ГК РФ, устанавливающей понятие денег, не распространяются на отношения публично-правового характера⁵. Это вытекает из п. 3 ст. 2 ГК РФ, где отмечено, что «к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством». Соответственно, используя цивилистическую концепцию денег, нельзя в полной мере понять потенциал и пределы финансово-правового регулирования, а отсюда — правильно осуществлять создание и толкование финансово-правовых норм.

С учетом всего отмеченного практика активно подталкивает финансово-правовую науку исследовать экономические и юридические особенности денег применительно к сфере публично-правового регулирования. Пожалуй, эту задачу не может выполнить никакая другая отрасль публичного права, ибо денежные отношения составляют доминантную сферу регулирования только в финансовом праве.

Для исследования сущности денег как объекта финансовых правоотношений необходимо прежде всего выявить экономическое содержание

³ См.: Петрова Г. В. Общая теория налогового права. М., 2004. С. 37.

⁴ См.: Гражданское право: Учебник / Под ред. Е. А. Суханова. М., 2002. Т. 1. С. 296.

⁵ См.: Новоселова Л. А. Проценты по денежным обязательствам. М., 2003. С. 12.

понятия «деньги» применительно к финансовым отношениям как форме их существования. Такая постановка задачи обусловлена тем, что имущественные отношения в финансовом праве являются по своей экономической сути финансовыми, а не товарно-денежными. Между тем содержание понятия «деньги», проявляющееся в их функциях, в экономической науке всегда исследовалось применительно к товарно-денежным отношениям, т.е. применительно к тем отношениям, которые трансформировались из товарных отношений в связи с возникновением денег⁶. На это обращают внимание сами экономисты, когда отмечают, что каждая функция денег характеризует одну из сторон социально-экономического содержания денег как формы связей товаропроизводителей, вытекающих из процессов товарообмена⁷.

Что касается финансовых отношений, которые являются чисто денежными и производными от товарно-денежных отношений, то они в контексте сущности и функций денег никогда не исследовались.

Экономическая характеристика денег применительно к сфере финансов не только позволяет обогатить представление об их экономической природе вообще, но и открывает «выходы» на сферу правового, прежде всего финансово-правового регулирования.

Социально-экономическое содержание денег раскрывается в их функциях. Совершенно очевидно, что все функции денег могут быть проявлены только в сфере товарно-денежных отношений, т.е. той сфере экономических отношений, которая порождена деньгами⁸. Что касается финансовых отношений, то они также порождены деньгами, однако являются производными от товарно-денежных отношений. Это объясняется тем, что финансовые отношения, будучи денежными, являются одновременно распределительными⁹. А распределять, как известно, можно лишь доходы, накопления и т.д., образовавшиеся в результате обмена товаров на деньги.

Одной из важнейших функций денег, как уже отмечалось, является функция меры стоимости, т.е. их способность измерять стоимости всех товаров.

Выполнение деньгами функции меры стоимости связано с обязательным присутствием в сфере их функционирования цены на товары, работы, услуги. Цена — это уже измеренная с помощью денег (существующего масштаба цен) стоимость товаров, работ, услуг.

Что касается сферы финансовых отношений, то здесь цена не присутствует. Иначе говоря, в этой сфере с помощью денег непосредственно не измеряется стоимость товаров, работ, услуг. Сегодня экономисты отмечают, что распределение стоимости общественного продукта, формой которого и являются финансовые отношения, осуществляется без участия цены. Цена в ходе стоимостного распределения «...не мо-

⁶ См.: *Войтов А. Г.* Деньги: Учебное пособие. М., 2002. С. 70.

⁷ См.: *Тарасов В. И.* Деньги. Кредит. Банки. Минск, 2003. С. 33.

⁸ См.: *Войтов А. Г.* Указ. соч. С. 70.

⁹ См.: *Финансы / Под ред. В. М. Родионовой.* М., 1993. С. 9.

жет обеспечить ни распределения по субъектам собственности, ни функционального обособления разных частей стоимости»¹⁰. Однако цена предопределяет такое распределение и в этом смысле предопределяет финансы. «Экономическим инструментом, — пишет В. М. Родионова, — благодаря которому стоимость продукта получает денежное выражение и становится объектом распределения, является цена»¹¹. Таким образом, «цены являются основой (курсив наш. — М. К.) финансового метода распределения стоимости, а финансы, базируясь на пропорциях распределения, сложившихся под влиянием цен, выступают инструментом, реализующим эти пропорции»¹².

Финансово-правовое значение вышеотмеченных экономических выводов весьма существенно. Эти выводы могут служить методологической основой определения экономической сущности, размера и правовой характеристики некоторых финансовых платежей.

Применительно к государственным доходам иллюстрацией невыполнения деньгами функции меры стоимости являются научные выводы о юридической природе фискальных сборов. В финансово-правовой науке было установлено, что критерием фискального сбора не являются индивидуальная возмездность и компенсационность, ибо «реализация государственными органами своих функций не может рассматриваться как гражданско-правовая услуга»¹³. Соответственно размер сбора — это не цена юридически значимых действий, совершаемых государственными органами, должностными лицами и т.д. в отношении плательщика сбора. Это следует из самой экономической природы денег в сфере финансовых отношений.

Равным образом невыполнение деньгами в сфере финансовых правоотношений функции меры стоимости и соответственно неприменение к этим правоотношениям категории «цена» приводят к выводу, что плата за бюджетный и налоговый кредит, предусмотренная согласно ст. 65, 67 НК и ст. 76, 77, 134 БК РФ, не может рассматриваться как цена за кредит, ибо они реализуются в рамках финансовых, а не товарно-денежных отношений. Соответственно размер этой платы не может быть равен плате за пользование банковским кредитом, составляющей, в сущности, цену этой услуги (банковского кредита). Очевидно, что размер платы должен рассчитываться не исходя из составляющих цены (затраты государства, прибыли, налогов) применительно к товарно-денежным отношениям, а исходя из совершенно иных составляющих. На наш взгляд, в сфере финансовых отношений, где не происходит непосредственного обмена товара на деньги и не фигурирует категория «цены» товара, правильно было бы говорить о функции денег как сред-

¹⁰ Финансы / Под ред. В. М. Родионовой. С. 12.

¹¹ Там же.

¹² Там же. С. 13—14.

¹³ Фискальные сборы: Правовые признаки и порядок установления. М., 2003. С. 6 (п. 2 и 4 резолюции научно-практической конференции).

стве учета. Более того, эту функцию денег следовало бы выделять как самостоятельную, проявляющуюся лишь в сфере финансовых, а не товарно-денежных отношений. Фактически в этой сфере в денежных единицах осуществляется учет издержек производства, обращения, поступивших доходов и т.д.

В сфере финансовых отношений деньги не выполняют функцию *средства обращения*. Это вполне очевидно, ибо сама безэквивалентная природа финансовых отношений не допускает существования в рамках этих отношений товара, который бы находился с помощью денег в обороте, основой которого является эквивалентность обмена.

В сфере финансовых отношений деньги выполняют функцию *средства платежа* так же, как и в сфере товарно-денежных отношений. Собственно функция денег как средства платежа проявляется тогда, когда имеет место безэквивалентный платеж. В этом случае движение денег не опосредовано движением товаров вообще или не опосредовано одномоментным обратным движением товаров. В сфере финансовых отношений движение денег не опосредовано движением товаров вообще, что обусловлено безэквивалентной природой финансовых отношений. Поэтому экономисты, приводя примеры выполнения деньгами функции средства платежа, указывают, что в качестве таковых они выступают при уплате налогов в бюджеты¹⁴. Стоит добавить, что в сфере финансов эту функцию деньги выполняют и при осуществлении бюджетных расходов, при формировании фондов внутрихозяйственно-го назначения на предприятиях различных форм собственности, при уплате в бюджеты ряда неналоговых доходов (таможенной пошлины, таможенных сборов, антидемпинговой пошлины, доходов от проведения государственных и муниципальных лотерей и др.), т.е. тех доходов, движение которых опосредовано финансовыми отношениями.

В экономической науке нередко подчеркивается, что функцию средства платежа выполняют главным образом безналичные деньги¹⁵. Это применимо в равной мере как к сфере товарно-денежных, так и к сфере финансовых отношений. Разница лишь в том, что в сфере товарно-денежных отношений деньги выполняют эту функцию потому, что при безналичных расчетах, как правило, оборот товаров и движение денег разрываются во времени. В сфере финансовых отношений именно безналичные деньги выполняют эту функцию по двум причинам.

Во-первых, в этой сфере оборот наличных денег ограничен, ибо субъектами финансовых отношений выступают, в основном, юридические лица и общественно-территориальные образования.

Во-вторых, в сфере финансовых отношений движение денег вообще, в том числе и безналичных, не обслуживает товарооборот. А потому главным образом безналичные деньги являются средством платежа. Хотя нельзя игнорировать тот факт, что и наличные деньги в

¹⁴ См.: Деньги. Кредит. Банки / Под ред. О. И. Лаврушина. М., 2000. С. 20.

¹⁵ См.: Там же. С. 21.

сфере финансовых отношений выполняют функцию средства платежа, ибо налоги и сборы физические лица уплачивают наличными деньгами.

Использование денег в качестве средства платежа всегда сопряжено с потенциальной опасностью изменения их покупательной способности как в сфере товарно-денежного оборота¹⁶, так и в сфере финансового оборота. Однако если в товарно-денежном обороте возможно изменение покупательной способности денег в «разрыве» выдачи и погашения обязательства, то в финансовом обороте это возможно в «разрыве» получения доходов и осуществления расходов в рамках соответствующего фонда, во временном «разрыве» установления налога и исполнения налогового обязательства, установления расходного обязательства и его реализации как бюджетного обязательства. Учитывая, что в сфере финансовых отношений функция денег как средства платежа является основной, для этой сферы особо актуальной является проблема инфляции денег и минимизации ее последствий для субъектов финансового оборота. Практика свидетельствует, что эту проблему всегда пытались решить с помощью средств финансово-правового регулирования. Например, Венгрия в период с августа 1945 г. по июль 1946 г. для защиты налоговых поступлений от гиперинфляции ввела специальную денежную единицу — налоговый пенго. Она использовалась для ведения депозитных счетов по налоговым поступлениям, и ее стоимость постоянно индексировалась в соответствии с уровнем цен. Таким образом, банковские депозиты правительства, состоящие из выплаченных налогов, не теряли стоимость. Постепенно налоговый пенго стал средством платежа в сфере государственных финансов. Он функционировал наряду с венгерским пенго как средством обращения и мерой стоимости. Это продолжалось совсем недолго, ибо в 1946 г. в Венгрии была создана новая денежная система¹⁷. Есть примеры решения этих проблем и в отечественной практике.

В целом проблема денег как средства платежа в сфере публичных финансов выводит на проблему инфляции денег как объект финансово-правового регулирования, а если еще глубже — на проблему объекта и правил исполнения финансового обязательства.

В сфере товарно-денежных отношений деньги выполняют функцию средства накопления, которая выделяется благодаря пространственно-му и временному отделению актов продажи и купли. «Функция денег как средства накопления состоит в способности быть особого рода активом, сохраняемым после продажи товаров и услуг и обеспечивающим его владельцу покупательную способность в будущем»¹⁸.

Выполняют ли деньги эту функцию в сфере финансовых отноше-

¹⁶ См.: Тарасов В. И. Указ. соч. С. 38.

¹⁷ См.: Миллер Р. Л., Ван-Хуз Д. Д. Современные деньги и банковское дело. М., 2000. С. 9—10.

¹⁸ См.: Эдвин Дж. Долан, Колин Д. Кэмпбелл, Розмари Джю Кэмпбелл. Деньги, банковское дело и денежно-кредитная политика. М.; Л., 1991. С. 30.

ний? До недавнего времени можно было бы утвердительно сказать, что не выполняют, ибо практика не давала примеров. Однако совсем недавно появились примеры, заставляющие усомниться в таком ответе.

Известно, что в 2003 г. в федеральном бюджете был создан Стабилизационный фонд РФ, правовой режим которого определен главой 13.1 БК РФ. Исходя из анализа ст. 96-2 БК РФ, следует, что источниками его образования являются вывозная таможенная пошлина на нефть сырую, налог на добычу полезных ископаемых (нефть), остатки средств федерального бюджета на начало финансового года. Однако логика создания Стабилизационного фонда РФ и анализ ст. 96.3 БК РФ свидетельствуют, что этот фонд является фондом отложенных расходов. Он предназначен для использования лишь в том случае, если объем его средств превысит 500 млрд рублей. Бюджетная практика показывает, что этот фонд продолжает увеличиваться.

Представляется, что сам факт существования Стабилизационного фонда РФ указывает на выполнение деньгами функции средства накопления в сфере финансовых отношений. Следует отметить, что современные российские экономисты определяют одну из функций Стабилизационного фонда РФ как сберегательную¹⁹.

Итак, социально-экономическое содержание денег в сфере финансовых отношений проявляется в их функциях: меры стоимости (средства учета), средства платежа, средства накопления, мировых денег.

Выполнение деньгами функции средства накопления в сфере публичных финансов выводит финансово-правовую науку на проблему законодательного определения направлений использования Стабилизационного фонда РФ, а также ответственности государства за неэффективное использование этих средств.

Деньги, выполняя в сфере финансовых отношений различные функции, выступают в *форме финансовых ресурсов*. В этом смысле с экономической точки зрения они принципиально отличаются от денег, функционирующих в сфере товарно-денежных отношений. В последнем случае деньги имеют форму товара²⁰.

Понятие «финансовые ресурсы» недостаточно четко определено в экономической науке. Анализ многообразных точек зрения на понятие «финансовые ресурсы» приводит к выводу о том, что ученые-экономисты при определении этого понятия концентрируют свое внимание на различных его сторонах. Поэтому все точки зрения с различных углов

¹⁹ См.: Панина Т. Стабфонд с пятью неизвестными // Российская газета. 2005. 27 сент.

²⁰ В цивилистике отмечается, что объекты гражданских прав объединяет их экономическая природа товаров (см.: Гражданское право: Учебник / Под ред. Е. А. Суханова. Т. 1. С. 295—296). «Отношения экономического оборота опосредуют перемещение только таких материальных благ, которые выступают в форме товара» (Гражданское право / Под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. СПб., 1996. Т. 1. С. 416).

зрения отражают сущность этого понятия. Однако для финансово-правовой науки очень важно выделить все существенные признаки понятия «финансовые ресурсы» для того, чтобы, исходя из этих признаков, строить финансово-правовое регулирование и осуществлять толкование финансово-правовых норм, адекватное экономической природе денег в сфере публичных финансов²¹.

На наш взгляд, финансовые ресурсы как форма обращения (движения) денег в сфере финансовых отношений характеризуется следующими существенными признаками:

Во-первых, финансовые ресурсы как явление имеют в качестве исходного пункта стадию распределения общественного продукта. Стадия распределения — это та, на которой возникают финансы, условием функционирования которых являются деньги²². Финансовые ресурсы не возникают на стадии производства, обмена или потребления общественного продукта.

Во-вторых, перемещение денег в качестве финансовых ресурсов опосредует те или иные фонды денежных средств²³.

В-третьих, движение денег как финансовых ресурсов совершается на безэквивалентной основе, т.е. такое движение не опосредовано движением встречного эквивалента. Иначе говоря, финансовые ресурсы — это деньги, предназначенные для безэквивалентного движения в сфере финансового оборота.

Можно заключить, что финансовые ресурсы — это качественная характеристика денег, функционирующих в сфере финансового оборота и акцентирующая их следующие признаки: а) возникают на стадии распределения общественного продукта; б) опосредуют фонды денежных средств; в) предназначены для безэквивалентного движения.

Итак, в рамках финансовых отношений деньги движутся как финансовые ресурсы. При рассмотрении финансовых ресурсов в плоскости финансового правоотношения они выступают в качестве экономического объекта этих отношений. Таким образом, деньги как экономический объект финансового правоотношения принципиально отличаются от денег как экономического объекта гражданского правоотношения. В первом случае они выступают в форме финансовых ресурсов, а во втором — в форме товара.

Все вышеназванные признаки денег как финансовых ресурсов, функционирующих в сфере финансовых отношений, выводят на весьма важные выводы, которые должны быть учтены в сфере публично-правового регулирования финансовых отношений.

Так как финансовые ресурсы появляются только на стадии распре-

²¹ Цивилисты отмечают, что экономическая природа объектов гражданских правоотношений как товаров объективно требует для них (товаров) гражданско-правового оформления (режима) (Гражданское право: Учебник / Под ред. Е. А. Суханова. Т. 1. С. 226).

²² См.: Финансы / Под ред. В. М. Родионовой. М., 1993. С. 11, 16.

²³ См.: Там же. С. 11.

деления общественного продукта, то естественно, что их образованию предшествует факт получения дохода производителем общественного продукта. Следовательно, финансы или финансовые отношения, в рамках которых осуществляется движение финансовых ресурсов, не могут возникнуть без факта получения дохода производителем общественного продукта²⁴. На это обращают внимание экономисты. В частности, С. И. Лушин отмечает, что финансовые отношения — это отношения между различными собственниками, где субъект экономических отношений должен быть владельцем дохода²⁵.

Трансформируя этот вывод в плоскость публичного права, следует иметь в виду, что финансово-правовое регулирование не должно отрываться и искажать свою экономическую природу, а точнее — финансово-правовое регулирование не должно приводить к таким ситуациям, когда возникновение имущественных финансовых правоотношений не ставится в зависимость от факта получения субъектом права дохода. В противном случае теоретически такое регулирование будет приводить к парализации хозяйственной деятельности (банкротству) субъекта права или объективной невозможности функционирования публичных денежных фондов. Отрицательным примером в этом отношении является Определение Конституционно Суда РФ от 12 мая 2005 г. № 167-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Сотовая компания» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 5 ст. 167 НК РФ»²⁶. Конституционный Суд РФ установил, что факт неполучения налогоплательщиком оплаты от реализации товаров (работ, услуг) не исключает возможности взимания НДС, который должен уплачиваться за счет собственных средств налогоплательщика. Суд подчеркнул, что если товар отгружен, а оплата за него не произведена, то все равно имеет место объект НДС в виде реализации товара, результатом которого является дебиторская задолженность.

Существуют многочисленные юридические доводы против такого решения Конституционного Суда РФ. При этом подчеркивается, что источником любого налога выступает доход или в ряде случаев — капитал²⁷. Однако самым фундаментальным доводом является экономико-правовой. Финансово-правовое регулирование имущественных отношений, в том числе налоговое регулирование, должно обеспечивать возникновение

²⁴ Следует обратить внимание, что в теории финансов выделяют процесс первичного распределения и перераспределения стоимости общественного продукта. При этом подчеркивается, что первичное распределение осуществляется за счет выручки от реализации продукции (выделение из выручки косвенных налогов), а перераспределение — за счет доходов, полученных от первичного распределения — прибыли, а в более общей форме — избытка выручки от реализации продукции над текущими затратами по ее производству (см.: *Финансы / Под ред. В. М. Родионовой. С. 10; Финансы: Учебник / Под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова. М., 2003. С. 87, 91).*

²⁵ См.: *Финансы: Учебник / Под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова. С. 86.*

²⁶ Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 6.

²⁷ См.: *Пепеляев С. Г. НДС — от 169-О к 167-О // ЭЖ-Юрист. 2005. № 28. С. 1, 5.*

правоотношений, объектом которых с экономической точки зрения являются финансовые ресурсы, т.е. такая форма движения денег в сфере финансовых отношений, которая имеет место только на стадии распределения общественного продукта и образованию которых предшествует факт получения дохода. В противном случае, т.е. в случае моделирования законодателем финансового правоотношения при отсутствии дохода как юридического факта его возникновения, а тем более при наличии убытка, финансово-правовое регулирование не адекватно экономической природе отношений, являющихся его объектом. Соответственно, включая данные отношения в систему финансово-правовых, правовое регулирование искажает их экономическую природу.

Итак, с экономической точки зрения деньги как объект финансовых правоотношений выступают в форме финансовых ресурсов. При этом финансовые ресурсы проявляются в форме таких экономико-правовых категорий, как налог, сбор, дотации, субвенции, субсидии, бюджетные ассигнования и т.д.²⁸ Соответственно можно заключить, что экономико-правовым объектом финансовых правоотношений являются налог, сбор, дотация, субвенция, субсидия, бюджетные ассигнования и другие экономико-правовые формы финансовых ресурсов.

²⁸ См.: Карасёва М. В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 149.