

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ Учебник

С. Ф. Мазурин, Н. В. Мальцева

## ФИНАНСОВОЕ ПРАВО



provetex

Станислав Мазурин

**Финансовое право**

«Прометей»

2016

УДК 347.73(075.8)  
ББК 64.402я73

**Мазурин С. Ф.**

Финансовое право / С. Ф. Мазурин — «Прометей», 2016

ISBN 978-5-906879-47-9

Учебник «Финансовое право» подготовлен в соответствии с государственным образовательным стандартом и действующей рабочей программой учебной дисциплины «Финансовое право» для высших учебных заведений России. При подготовке учебника были использованы новейшие актуальные труды и публикации в изучении науки финансового права, а также труды известных специалистов иных правовых отраслей. В предлагаемом издании в доступной форме, логически последовательно изложены важнейшие вопросы по темам общей, особенной и специальной частям курса «Финансовое право». Учебник предназначен для студентов и преподавателей, высших и средних специальных учебных заведений гуманитарного образования. В формате a4.pdf сохранен издательский макет.

УДК 347.73(075.8)

ББК 64.402я73

ISBN 978-5-906879-47-9

© Мазурин С. Ф., 2016

© Прометей, 2016

# Содержание

Введение	6
Раздел I. Общая часть	7
Глава 1. Финансовая система и финансовая деятельность российского государства	7
1.1. Понятие финансов и финансовой системы РФ	7
1.2. Финансовая деятельность Российского государства и ее основные принципы	9
1.3. Субъекты управления финансовым хозяйством государства и их правовое регулирование	12
1.4. Правовые формы и методы финансовой деятельности государства	21
1.5. История возникновения и развития науки финансового права в России	24
1.6. Финансовая политика и финансовые реформы в России	26
Конец ознакомительного фрагмента.	33

**С. Ф. Мазурин, Н. В. Матыцина**  
**Финансовое право: учебник для вузов**

© Мазурин С. Ф., Матыцина Н. В. 2016.

## **Введение**

Финансовое право представляет собою самостоятельную правовую отрасль государства, регулирующую общественные отношения, возникающие по поводу сбора, накопления, размещения, распределения и использования финансовых ресурсов государства (фондов денежных средств), а так же установления правового статуса органов публичной власти и иных участников финансовых отношений. Самостоятельность финансово-правовой отрасли обусловлено наличием самостоятельного предмета и метода правового регулирования финансовых отношений. Особая роль финансового права заключается в многообразии участников финансовых отношений, а так же в его основополагающем значении для функционирования всех институтов государственной власти, обеспечивающих ведение финансового хозяйства страны, имеющего первостепенное значение в обеспечении национальной безопасности государства. Финансовое хозяйство России представлено различными денежными фондами, основным из которых является Федеральный бюджет, на формирование которого направлены усилия всего российского народа, ибо от его состояния зависит эффективность работы всех институтов государства и реализация задач и функций стоящих перед государством.

## **Раздел I. Общая часть**

### **Глава 1. Финансовая система и финансовая деятельность российского государства**

#### **1.1. Понятие финансов и финансовой системы РФ**

В юридической и экономической науке не существует единого взгляда на природу и понятие «финансы». Ряд ученых определяют финансы как всю совокупность отношений, связанных с движением денежных средств, другая часть рассматривает финансы как денежные отношения, возникающие по поводу образования, распределения, использования денежных фондов. И. И. Янжул, определяя происхождение слова «финансы», отмечал, что «под финансами, в техническом значении слова, разумеется исключительно совокупность материальных средств, необходимых для удовлетворения потребностей государств»<sup>1</sup>. А. И. Худяков отмечает, что понятие «финансы» можно употреблять в трех смыслах: широком, узком, специальном. Употребление понятия «финансы» в широком значении означает включение в него денежных фондов «различных субъектов хозяйствования и государства», охватывая денежные средства индивидуальных предпринимателей. При употреблении понятия «финансы» в узком значении предполагается включение в него денежных фондов «государства, его территориальных подразделений, предприятий, учреждений и организаций». Если имеются в виду денежные фонды только государства, то в этом случае понятие «финансы» употребляется в его специальном значении<sup>2</sup>.

На наш взгляд, под финансами следует понимать абсолютно все денежные средства (денежные фонды и оборотные финансовые средства, находящиеся у их распорядителей) которые служат обеспечению функций государства, его субъектов и муниципальных образований. В юридической и в экономической науке нет единого мнения и по поводу разграничения категорий «финансы» и «денежное хозяйство». Финансы часто отождествляют со словом «деньги», что не всегда верно. Финансы – это не сами денежные средства, вернее не все деньги вообще, а лишь их обособленная часть, позволяющая решать государству, его субъектам и муниципальным образованиям социально-экономические, политические, культурные и прочие задачи и осуществлять соответствующие им их функции.

Товарно-денежные отношения в стране существовали и развивались с разной степенью интенсивности в зависимости от политики государства. Известный экономист профессор М. И. Боголепов, исследуя проблемы финансовой системы и финансовых отношений в СССР, отмечал, что «финансы всегда, как правило, одеты в денежную оболочку и вне товарно-денежных отношений им нет места»<sup>3</sup>.

Финансы – это безусловно, те денежные отношения, которые связаны с формированием (накоплением), размещением, распределением и использованием бюджетов и иных фондов денежных средств государства (централизованных и нецентрализованных), его субъектов и муниципальных образований. Следует признать справедливым утверждение О.Н.

---

<sup>1</sup> Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. С. 44.

<sup>2</sup> Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы: ТОО «Баспа», 2001. С. 11, 12.

<sup>3</sup> Боголепов М. И. Советская финансовая система. М.: Госфиниздат, 1945. С. 38.

Горбуновой, отмечающей, что «финансы пронизывают все стороны общественной и государственной жизни. Любой вопрос управления не может быть решен без решения связанных с ним финансовых проблем»<sup>4</sup>.

Никакая современная государственная экономика не может нормально функционировать без финансов, представляющих центральный элемент общественного воспроизводства. Без финансового обеспечения невозможно и выполнение государством его многообразных функций. Финансы обеспечивают непрерывные функциональные связи и непрерывный социально-экономический и инвестиционный процесс общественного воспроизводства, и многогранную функциональную деятельность государства, его субъектов и муниципальных образований. Отсутствие, или недостаток финансовых средств, наряду с неэффективным механизмом государственного управления финансовыми ресурсами государства не позволяет решить стоящие перед государством задачи и достичь намеченных целей.

### **Финансовая система РФ**

В юридической литературе не существует единого понятия «финансовая система», многие авторы имеют свои субъективные взгляды на данное понятие. В юридической литературе на понятие «финансовая система» имеются различные взгляды. Так, С. Д. Цыпкин, раскрыл понятие «финансовая система СССР» в двух значениях. В первом значении «финансовая система» употребляется как совокупность и взаимосвязь различных групп финансовых отношений, каждая из которых имеет особенности в аккумуляции и использовании денежных фондов, играет различную роль в общественном воспроизводстве<sup>5</sup>. Во втором значении «финансовая система» употребляется как совокупность органов государства и учреждений, т. е. как разветвленная сеть специальных органов и учреждений, осуществляющих непосредственное руководство финансовой деятельностью государства<sup>6</sup>. Т. А. Лахтина предлагает определять финансовую систему Российской Федерации как «совокупность финансовых ресурсов, а также как системы органов государственной власти, органов местного самоуправления и создаваемых ими организаций, осуществляющих образование, распределение и использование фондов денежных средств»<sup>7</sup>. С. В. Мирошник говорит о том, что финансовая система включает в себя:

- финансовые ресурсы бюджетов всех уровней;
- финансовые ресурсы резервных фондов;
- финансовые ресурсы естественных монополий;
- финансовые ресурсы общих субъектов хозяйствования;
- финансовые ресурсы кредитных организаций;
- финансовые ресурсы субъектов страхового дела;
- финансовые ресурсы субъектов фондового рынка;
- финансовые ресурсы населения<sup>8</sup>.

По мнению авторов, не одно из представленных и существующих в юридической и экономической литературе определений и понятий «финансовая система», не дает истинного представления об этой категории, ибо не содержит в себе главного элемента – совокупности правовых норм, регулирующих финансовые отношения и правовой статус субъектов этих отношений. Как представляется, в узком смысле, финансовую систему следует рассматривать как

---

<sup>4</sup> Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 7.

<sup>5</sup> Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М.: Изд-во Московского университета, 1983. С. 4–5.

<sup>6</sup> Финансовое право. М.: Юридическая литература, 1971. С. 18.

<sup>7</sup> Лахтина Т. А. О сущности финансовой системы как элемента современного государства // Финансовое право. 2005. № 4. С. 24 – 26.

<sup>8</sup> См.: Мирошник С. В. Финансовая политика и финансовая система страны / Правовая политика Российской Федерации в условиях современного социально-экономического развития. Материалы II Международной научно-практической конференции / Рост. гос. эконом. универ. Ростов н/Д, 2007. С. 136.



совокупность правовых норм, регулирующих финансовую деятельность государства и органов публичной власти, составляющих механизм государственного управления финансовым хозяйством страны. Более широко, под финансовой системой государства следует понимать совокупность финансовых институтов государства (органов государственной власти, представляющих механизм финансового управления), бюджетных и внебюджетных фондов, кредитных учреждений государства и муниципальных образований, а так же правовых норм, закрепляющих правовой статус субъектов финансовых отношений и движения денежных средств государства, его субъектов и муниципальных образований.



## 1.2. Финансовая деятельность Российского государства и ее основные принципы

Финансовая деятельность государства это многогранный процесс, связанный с ведением финансового хозяйства и регулированием финансовых отношений, в сфере образования, распределения и использования денежных фондов государства, в целях обеспечения стоящих перед ним задач, достижения намеченных целей и реализации его функций. Особенностью финансовой деятельности является то, что ее осуществляют все органы государственной власти в зависимости от установленной компетенции.

Финансовая деятельность Российского государства проявляется в тех функциях, которые оно выполняет в общественном воспроизводстве.

Основные функции финансов:

- 1) функция образования денежных фондов;
- 2) функция распределения денежных фондов;
- 3) функция использования денежных фондов;
- 4) функция контроля за использованием денежных фондов.

Все обозначенные функции тесно взаимосвязаны и представляют непрерывный процесс движения финансов внутри государства.

Функция образования денежных фондов связана с накоплением финансовых ресурсов из различных источников поступления, законодательно установленных государством, как например: обязательные налоговые платежи, государственные пошлины и сборы.

Функция распределения денежных фондов устанавливает основные направления движения образованных денежных средств государства в соответствии с потребностями населения. Именно через эту функцию реализуется общественное назначение финансов – обеспечение каждого субъекта хозяйствования необходимыми ему финансовыми ресурсами, используемыми в форме денежных фондов специального целевого назначения.

Объектами действия распределительной функции финансов выступают стоимость валового общественного продукта, выраженная в денежной форме, а так же часть национального богатства (сырьевые ресурсы, земля, золотовалютные запасы, недвижимое имущество, основные средства производства, различные товароматериальные ценности и др.), принадлежащего государству, принявшего финансово-денежное выражение. Финансы обслуживают разные этапы распределения общественных богатств, участвуя как в первичном распределении стоимости общественного продукта, так и в его перераспределении. С их помощью распределительный процесс протекает во всех сферах общественной жизни: в материальном производстве, в сферах образования и потребления общественно-полезного продукта (товаров и услуг). Финансовому распределению присуща многоступенчатость, порождающая разные виды распределения:

внутрихозяйственное, внутриотраслевое, межотраслевое, межтерриториальное.

Функция использования денежных фондов представляет собою центральное звено обеспечения реализации целей и задач, стоящих перед государством, его субъектами и муниципальными образованиями. Основными распорядителями и пользователями финансовых средств неизменно выступают органы исполнительной власти государства, его субъектов, а так же администрация муниципальных образований. На этих субъектов возложено решение основных задач и функций государства и обеспечение поставленных целей. К числу указанных субъектов следует отнести, прежде всего, органы государственного управления (Федеральные министерства, Федеральные службы, Российские агентства и их структурные подразделения, а так же соответствующие ведомства субъектов РФ и муниципальных образований). Указанные субъекты, в соответствии с поставленными перед ними задачами и выполняемыми функциями, самостоятельно определяют внутри своих структур основные направления деятельности и регламент их финансирования за счет получаемых бюджетных средств.

Функция контроля за использованием денежных фондов является заключительной стадией в процессе движения финансовых средств и имеет своей целью установление соответствия процесса распределения и использования финансовых ресурсов их целевому предназначению.

Поскольку финансы «питают» все сферы и все уровни общественного производства, они выступают универсальным средством контроля со стороны государства за производством, распределением и обращением совокупного валового продукта. Благодаря контрольной функции финансов, государство получает информацию о том, как складываются пропорции в распределении денежных средств, насколько своевременно финансовые ресурсы поступают в бюджеты разных уровней, а также насколько эффективно они используются хозяйствующими субъектами.

Бесперебойное формирование финансовых ресурсов, их рациональное использование имеет огромное значение, поскольку финансовые ресурсы являются важнейшим денежным источником расширения производства. Снижение объема финансовых ресурсов может ограничить возможности целенаправленного воздействия финансов на развитие экономики, решение актуальных экономических и социальных задач, а также привести к сокращению масштабов инвестиций в производственную и социальную сферы, к различного рода диспропорциям и «расстыковкам».

В юридической литературе справедливо отмечается, что в результате «псевдodemократических преобразований, проведенных в 90-е годы XX века, в стране был утрачен контроль над национальными ресурсами. За короткий период они были в массе своей присвоены узким кругом лиц, использованы и вывезены за границу. В результате этого упало производство и снизилось благосостояние населения. „Теневая экономика“, согласно различным подсчетам, составляла от 40 до 90 %. Национальной безопасности России был нанесен огромный ущерб»<sup>9</sup>. В настоящее время, в результате самоустранения Верховной власти России от контроля за распределением и использованием финансовых ресурсов государства, большая часть бюджетных средств государства и различных внебюджетных, фондов стала обслуживать не интересы всего народонаселения России, а интересы узкого круга лиц, так называемых олигархов, особо приближенных к Верховной власти государства элиты, состоящей, как правило из родственников, свойственников и друзей высокопоставленных государственных чиновников. В руках этих лиц, составляющих 1 % от всего населения России, оказались не только основные средства наиболее прибыльных отраслей общественного производства, но и большая часть национального ВВП – 90 %, выраженная в финансовом эквиваленте.

Финансовая деятельность – это обязательно организационная и координационная деятельность, основанная на финансовом плане, осуществляемая органами государственного управления в строгом соответствии с Федеральным законодательством в интересах всего народа, а не узкого круга избранных лиц.

***Принципы финансовой деятельности государства.***

Финансовая деятельность государства, его субъектов и органов местного самоуправления должна осуществляться в соответствии с принципами, закрепленными в Конституции РФ:

1. *Принцип федерализма* – предполагающий, что финансовая деятельность строится в сочетании федеративных интересов с интересами субъектов Федерации. При этом процесс дальнейшего расширения прав в финансовой деятельности субъектов Российской Федерации не должен нарушать основных конституционных положений, закрепляющих полномочия РФ, являющейся Центром управления финансами.

2. *Принцип законности* – выражается в том, что весь процесс создания, распределения и использования фондов денежных средств детально регламентируется нормами финансового права, соблюдение которых обеспечивается возможностью применения к правонарушителям мер государственного принуждения. Все органы и все должностные лица государства, обязаны строго соблюдать требования финансового законодательства, которое в равной степени является обязательным для всех без исключения субъектов финансовых правоотношений. Правовые нормы, регулирующие финансовые отношения в России должны единообразно пониматься, толковаться и применяться всеми субъектами финансового управления на всей территории Российской Федерации.

3. *Принцип равноправия* субъектов Федерации в области финансовой деятельности государства закреплен в п. 4 ст. 5 Конституции РФ, закрепляющей равноправие субъектов РФ между собой.

4. *Принцип гласности* – проявляется в процедуре доведения до сведения граждан, в том числе и с помощью средств массовой информации, содержания проектов различных финансово-плановых актов, принятых отчетов об их выполнении, результатов проверок и ревизий финансовой деятельности и т. д. Все финансовые отношения государства должны носить прозрачный характер. Примером тому является ежегодное принятие государственного бюджета, а так же бюджетов субъектов РФ, освещаемых в средствах массовой информации.

---

<sup>9</sup> См.: Моданов В. В. Правовое регулирование государственного финансового контроля как фактор обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Автореферат дис.... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 4.

5. *Принцип плановости* – означает, что вся финансовая деятельность государства строго регламентирована и носит организационный плановый характер, выраженный в финансово-плановых актах. Структура финансово-плановых актов, порядок их составления, утверждения и исполнения закрепляются в соответствующих нормативных правовых актах государства, его субъектов и муниципальных образований.

6. *Принцип разделения* в реализации финансовой деятельности между различными ветвями государственной власти. Каждая из представленных ветвей государственной власти самостоятельно ведет свою финансово-хозяйственную деятельность независимо от остальных ветвей государственной власти. Данный принцип вытекает из положений, закрепленных в ст. 10 Конституции РФ.

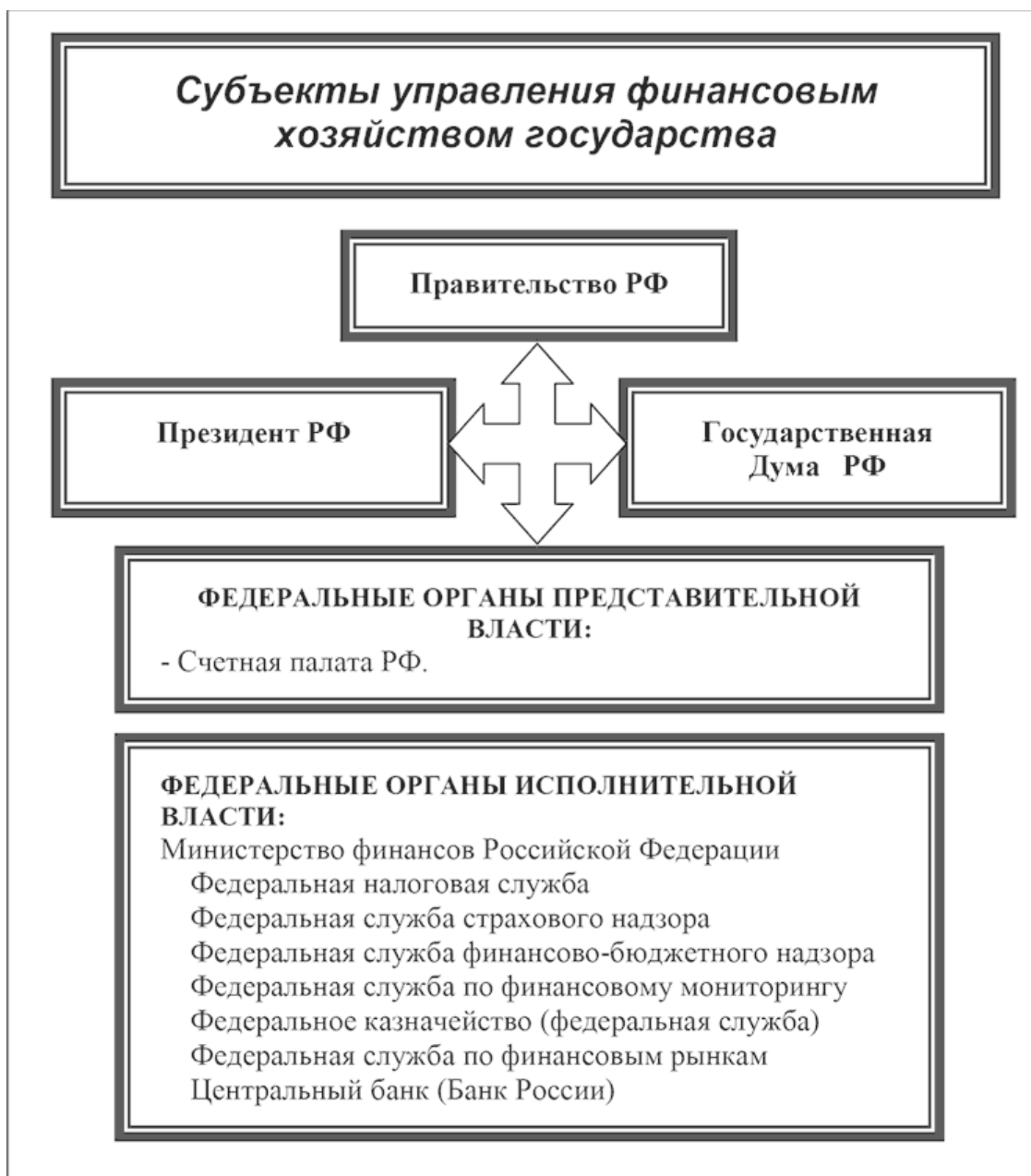
7. *Самостоятельность финансовой деятельности* органов местного самоуправления закреплена в ст. 12, 132 Конституции РФ. В соответствии с Конституцией РФ, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

Вышеперечисленные принципы находят отражение и закрепление в отраслевом законодательстве, регулирующем разные стороны финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления.

Финансовую деятельность осуществляют все без исключения государственные органы, согласно их, законодательно закрепленной компетенции.

### **1.3. Субъекты управления финансовым хозяйством государства и их правовое регулирование**

Особая роль в финансовой деятельности государства отводится *субъектам ее управления*. Это государственные органы законодательной и исполнительной ветвей власти и должностные лица государства, уполномоченные осуществлять регулирование финансовых отношений посредством издания и (или) применения правовых норм, обеспечивающих функции финансовых институтов государства, которых схематически можно представить следующим образом:



В указанной схеме обозначены основные субъекты финансовой управленческой деятельности государства, осуществляющие организацию и координацию всех общественных процессов, связанных с финансовым оборотом государства (управляющие финансовым хозяйством РФ). Указанные субъекты управления финансовым хозяйством государства, осуществляют свою деятельность в строгом соответствии с Конституцией РФ и законодательством государства, регулирующим финансовые отношения (административным, налоговым, бюджетным, банковским, страховым, таможенным и др.)

Рассмотрим некоторые правовые формы специальной компетенции субъектов управления финансовым хозяйством государства. Так, Государственная Дума, в соответствии с Конституцией РФ, обсуждает и принимает федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; валютного, кредитного, таможенного регулирования; денежной эмиссии. Федеральные законы, принятые Государственной Думой, подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации и Президентом РФ.

Президент Российской Федерации как глава государства и гарант Конституции РФ подписывает и обнародует федеральные законы, в том числе, связанные с финансовыми отношениями; определяет систему, структуру и задачи органов государственного управления, в том числе в сфере управления финансовым хозяйством страны; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, в сфере финансовой деятельности исходя из положений Конституции и федеральных законов, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, и их финансовое обеспечение. Согласно ст. 80, 84 Конституции РФ Президент РФ обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики.

Президент РФ издает указы и распоряжения по вопросам формирования и исполнения бюджетов, внебюджетных государственных фондов, финансирования государственных расходов федерального уровня, денежно-кредитной политики, организации расчетов, регулирования валютных и других финансовых отношений, организации органов финансово-кредитной системы, через Контрольное управление Президента РФ осуществляет финансовый контроль.

Финансово-бюджетное управление Президента РФ образовано в составе Администрации Президента РФ в целях информационно-аналитического обеспечения Президента РФ в области финансово-бюджетных проблем. Его деятельность распространяется на область общегосударственных финансов, бюджета, налоговой политики, страхового дела, ценообразования, кредитных отношений и денежного обращения.

Правительство РФ согласно Конституции РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе проект федерального бюджета, организует его исполнение, представляет отчет об его исполнении и т. д. (ст. 114 Конституции РФ), обеспечивает проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики, так же в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», осуществляет свои полномочия в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики. В частности, Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение и т. п.

Представительные и исполнительные органы субъектов РФ, местного самоуправления выполняют на соответствующей территории функции в области финансов в пределах своей компетенции.

Органы государственного управления РФ и субъектов РФ, при решении своих задач и функций, одновременно осуществляют и финансовую деятельность, без которой невозможно решить эти задачи и реализовать свои функции.

Для непосредственного руководства финансовым хозяйством страны и реализации функции финансового управления, в Российской Федерации были образованы специальные органы государственного управления:

- Министерство финансов Российской Федерации;
- Федеральное казначейство Российской Федерации;
- Федеральная налоговая служба РФ;
- Центральный банк Российской Федерации (Банк России).

**Министерство финансов РФ**, в соответствии с Положением «О Министерстве финансов Российской Федерации» (далее по тексту Минфин РФ) (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных

камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы, противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федеральной службы по финансовому мониторингу и Федерального казначейства, а также контроль за исполнением Федеральной таможенной службой нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств.

Министерство финансов Российской Федерации руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также упомянутым Положением.

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет следующие полномочия:

1) вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральных служб, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности министерства;

2) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации министерство принимает следующие нормативные правовые акты:

- порядок формирования отчетности об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и консолидированного бюджета Российской Федерации;

- порядок ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета;

- порядок применения бюджетной классификации Российской Федерации;

- формы налоговых деклараций, расчетов по налогам и порядок заполнения налоговых деклараций;

- форму таможенного приходного ордера, на основании которого производится уплата таможенных пошлин, налогов физическими лицами при перемещении товаров для личных, семейных, домашних и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд при декларировании товаров;

- форму акта о результатах совместной выверки расходования денежных средств плательщика, внесенных на счет таможенного органа;

- акты, определяющие случаи, когда уплата таможенных платежей может обеспечиваться договором страхования;

- акты, устанавливающие максимальные суммы одной банковской гарантии и максимальные суммы всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком

или одной организацией, для принятия банковских гарантий таможенными органами в целях обеспечения уплаты таможенных платежей;

- порядок и условия включения страховых организаций в реестр страховых организаций, договоры, страхования которых могут приниматься в качестве обеспечения уплаты таможенных платежей;
- форму требования об уплате таможенных платежей;
- форму решения о взыскании в бесспорном порядке таможенных платежей за счет денежных средств, находящихся на счетах плательщика в банках;
- порядок контроля таможенной стоимости товаров и транспортных средств совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации;
- порядок ведения государственной долговой книги Российской Федерации и передачи Министерству финансов Российской Федерации информации из государственной долговой книги субъекта Российской Федерации и муниципальной долговой книги;
- порядок формирования государственного регистрационного номера, присваиваемого выпускам государственных и муниципальных ценных бумаг и иных долговых обязательств;
- отчеты об итогах эмиссии федеральных государственных ценных бумаг;
- стандарты раскрытия информации о ценных бумагах субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумагах, содержащейся в решении о выпуске ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг и в отчете об итогах эмиссии этих ценных бумаг;
- форму заявления о государственной регистрации нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг, а также форму представления отчетов об итогах эмиссии указанных ценных бумаг;
- условия эмиссии и обращения федеральных государственных ценных бумаг и решения об эмиссии отдельных выпусков федеральных государственных ценных бумаг;
- предельные нормы компенсации за использование личных легковых автомобилей и мотоциклов для служебных поездок;
- нормы расходов по приему и обслуживанию иностранных делегаций и отдельных лиц федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральными учреждениями;
- порядок ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности;
- порядок определения цен на драгоценные металлы, а также изделия из них, закупаемые в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и реализуемые из него;
- акт о порядке учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней, продукции из них и ведения отчетности при их производстве, использовании и обращении;
- акты по вопросам регулирования, контроля и надзора в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений;
- формы и сроки представления отчетности о лотереях;
- требования финансовой устойчивости страховщиков, а также формы учета и отчетности страховщиков;
- акты, устанавливающие режим охраны помещений (территории), используемых для осуществления деятельности по изготовлению защищенной полиграфической продукции, требования по учету защищенной полиграфической продукции, а также технические требования и условия изготовления защищенной полиграфической продукции;
- регламент работы и состав экспертной комиссии по рассмотрению материалов, представленных для получения лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защи-



щенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также на торговлю указанной продукцией;

– нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности министерства и подведомственных министерству федеральных служб, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

Министерство финансов осуществляет:

– методическое руководство в области бюджетного планирования, направленного на повышение результативности бюджетных расходов;

– методологическое обеспечение кассового обслуживания органами Федерального казначейства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

– организацию ведения главными распорядителями средств федерального бюджета мониторинга бюджетного сектора;

– заключение от имени Российской Федерации договоров о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и договоров обеспечения регрессных требований гаранта;

– управление в установленном порядке государственным долгом Российской Федерации;

– ведение государственной долговой книги Российской Федерации и учет информации о долговых обязательствах, отраженных в соответствующих долговых книгах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– выполнение функций эмитента государственных ценных бумаг;

– государственную регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг;

– обеспечение предоставления бюджетных ссуд и бюджетных кредитов в пределах лимита средств, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

– в установленном порядке ведение переговоров и подписание от имени Правительства Российской Федерации многосторонних соглашений с должниками и кредиторами в рамках Парижского клуба;

– организацию формирования и использования ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации;

– утверждение прейскурантов цен на драгоценные камни, закупаемые в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и реализуемые из него;

– организацию реализации международной схемы сертификации необработанных природных алмазов;

– сбор, обработку и анализ информации о состоянии государственных и муниципальных финансов;

– организацию перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– согласование решений Пенсионного фонда Российской Федерации об объемах и структуре размещения средств страховых взносов.

Минфин РФ осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание министерства и реализацию возложенных на министерство функций.

Осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

В системе Министерства финансов РФ создана Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278.

*Федеральная служба финансово-бюджетного надзора* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

1) осуществляет контроль и надзор:

- за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности;
- за соблюдением резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций и валютных бирж) валютного законодательства Российской Федерации, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, а также за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений;

- за соблюдением требований бюджетного законодательства Российской Федерации получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций;

- за исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре;

2) осуществляет в рамках своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) представляет в установленном порядке в судебных органах права и законные интересы Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ее компетенции;

4) осуществляет в установленном порядке сбор, накопление и обработку отчетности и иной документированной информации в установленной сфере деятельности;

5) обеспечивает соответствующий режим хранения и защиты полученной в процессе своей деятельности информации, составляющей государственную, служебную, банковскую, налоговую, коммерческую тайну, тайну связи, и иной конфиденциальной информации;

6) в установленном порядке взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, а также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

**Федеральное казначейство Российской Федерации** создано в структуре Министерства финансов РФ Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556. Федеральное казначейство

руководствуется Положением о Федеральном казначействе (утв. Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703).

Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное казначейство осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;
- ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета;
- открывает в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации, устанавливает режимы счетов федерального бюджета;
- открывает и ведет лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет учет показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств и их изменений;
- составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета, отчетность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;
- получает в установленном порядке от главных распорядителей средств федерального бюджета, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов и органов местного самоуправления материалы, необходимые для составления отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;
- осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- осуществляет прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета;
- осуществляет управление операциями на едином счете федерального бюджета;
- осуществляет в установленном порядке кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- обеспечивает проведение кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от имени и по поручению соответствующих органов, осуществляющих сбор

доходов бюджетов, или получателей средств указанных бюджетов, лицевые счета которых в установленном порядке открыты в Федеральном казначействе;

- осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;

- осуществляет подтверждение денежных обязательств федерального бюджета и совершает разрешительную надпись на право осуществления расходов федерального бюджета в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств;

- обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности и вносит в Министерство финансов Российской Федерации предложения по его совершенствованию;

- обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну;

- взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

- осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Федеральное казначейство с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам установленной сферы деятельности;

- давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

- организовывать проведение необходимых экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований в установленной сфере деятельности;

- привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, а также ученых и специалистов;

- применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений;

- создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности.

Федеральное казначейство не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, а также функции по управлению государственным имуществом и оказанию платных услуг.

**Центральный банк РФ (Банк России)**, занимает особое положение среди федеральных органов, осуществляющих финансовую деятельность. Основу правового регулирования деятельности Центрального банка РФ (Банка России), составляет Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)». Центральный банк РФ (Банк России) осуществляет функции органа государственного управления, наделенного властными полномочиями. Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, имеет право издавать нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц.

Таким образом, мы рассмотрели основные направления финансовой деятельности Российского государства. В заключении следует отметить, что эффективность финансовой деятельности государства определяется уровнем социально-экономического развития гражданского общества. Чем выше социальный дисбаланс общества, тем менее эффективной следует считать и финансовую систему. Несовершенство и ущербность Конституции РФ, действующего финансового законодательства и механизма финансового управления, не позволяет эффективно реализовать государству большинство его функций, нанося существенный ущерб национальной безопасности государства.

## **1.4. Правовые формы и методы финансовой деятельности государства**

Финансовая деятельность государства жизненно необходимая составная часть механизма социального управления, которая выражается через правовые и внеправовые формы и методы.

Форма финансовой деятельности – это внешнее выражение активности государства и его муниципальных образований, при управлении своим финансовым хозяйством (например, формой деятельности является принятие бюджета, представляющего основной финансовый план государства, его субъекта, или муниципального образования).

Формы финансовой деятельности проявляются в нормотворческой и/или исполнительно-распорядительной управленческой деятельности, осуществляемой органами законодательной и/или исполнительной власти.

Правовые формы, отмечают Химичева Н. И. и Покачалова Е. В., выражаются в принятии различных нормативных правовых актов органами государства и органами местного самоуправления в пределах своей компетенции, которые содержат общее правило поведения, а также издание индивидуальных финансово-правовых актов и их практическую реализацию. Большое значение имеет принятие и выполнение финансово-плановых актов (федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетных смет бюджетных учреждений, бизнес-план и т. д.). Внеправовые формы финансовой деятельности, как отмечается в литературе, – это различные практические действия, юридического значения не имеющие, но способствующие принятию таких актов или применению правовых норм. Это инструктирование, проведение совещаний, заседаний, разъяснение финансового законодательства и т. д.<sup>10</sup> Как в правовой, так и во внеправовой форме могут быть выражены организационные действия государственных органов и органов местного самоуправления, направленные на создание, распределение (перераспределение) и использование финансовых фондов, на соответствующем уровне.

Правовая форма финансовой деятельности государства, выражается в принятии различных нормативных правовых актов, имеющих свои особенности. Такими формами могут быть финансово-правовые и финансово-плановые акты.

*Финансово-правовой акт* – это принятый в установленной законом *форме*, документ, имеющий юридическое значение и содержащий решение государственного органа или органа местного самоуправления по вопросам финансовой деятельности, входящей в круг их компетенции.

В юридической литературе финансово-правовые акты классифицируют по различным основаниям: по юридическим свойствам, юридической природе, органам, издающим их, и другим основаниям<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право / Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. Н. И. Химичева. М.: Норма, 2005. С. 104.

<sup>11</sup> См.: Вострикова Л. Г. Финансовое право: Учебник для ВУЗов (издание третье, переработанное и дополненное) // ЗАО

По юридическим свойствам финансово-правовые акты подразделяются на *нормативные и индивидуальные*. К нормативным актам, относятся акты, которые регулируют группу однородных финансовых отношений и содержат общие правила поведения (правовые нормы) для широкого круга участников. Нормативные финансово-правовые акты устанавливают виды финансовых обязательств, таких как налоговые платежи, государственные пошлины и сборы с организаций и граждан, зачисляемые в бюджет государства, а так же порядок исчисления установленных платежей, типичные признаки плательщиков, порядок расходования государственных денежных средств, порядок проведения финансового контроля и т. п.

По юридической природе финансово-правовые акты делятся на: а) *законодательные*, к которым относятся законы, принимаемые Государственной Думой РФ, законы субъектов Федерации по вопросам финансовой деятельности субъектов государства; б) *подзаконные*, принимаемые Президентом РФ и органами исполнительной власти и местного самоуправления.

*Финансово-плановые акты* – это акты, принимаемые в процессе финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, которые содержат конкретные задания в области финансов на определенный период, т. е. являются планами по мобилизации, распределению и использованию финансовых ресурсов.

К финансово-плановым актам относятся:

а) основной финансовый план государства – Федеральный бюджет РФ, государственные бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты;

б) финансовые планы государственных и муниципальных целевых фондов;

в) финансово-кредитные и кассовые планы банков;

г) финансовые планы страховых организаций;

д) финансовые планы и сметы министерств, ведомств, других органов государственного управления;

е) финансовые планы (балансы доходов и расходов) предприятий и объединений;

ж) сметы учреждений, организаций, состоящих на государственном и местном бюджете<sup>12</sup>.

Финансово-плановые акты получают свое юридическое оформление в актах соответствующих государственных органов. Так, федеральный бюджет утверждается законом РФ, смета учреждения – министерством, которому это учреждение подчинено. Утвержденный в установленном порядке финансово-плановый акт регулирует финансовые отношения и создает юридические последствия, как и любой финансово-правовой акт.

Правовые формы финансовой деятельности государства не могут существовать без *методов финансовой деятельности*.

**Метод финансовой деятельности, или иначе, метод правового регулирования финансовых отношений**, представляет собою совокупность приемов, способов и средств достижения поставленных целей и выполнения соответствующих им задач. Например, в процессе реализации финансового плана могут применяться методы проверки, ревизии, аудита. Метод финансового права характеризуется наличием властных предписаний и юридическим неравенством сторон при осуществлении финансовой деятельности государства, потому его принято называть *императивным*. Фактически, это административно-правовой метод, имеющий юрисдикционный характер, присущий органам исполнительной власти.

Каждый метод, отмечает Г. Риккерт, выражает характер связи между участниками правоотношения, при этом он есть «путь, ведущий к цели»<sup>13</sup>.

Юстицинформ, 2007. С. 13.

<sup>12</sup> См.: Вострикова Л. Г. Финансовое право: Учебник для ВУЗов (издание третье, переработанное и дополненное) // ЗАО Юстицинформ, 2007. С. 14.

<sup>13</sup> Риккерт Г. Науки о природе и науки о культуре. СПб., 1911. С. 91.

В основе императивного метода финансового права лежат правовые нормы, установленные законом, которому должны соответствовать все властные предписания управляющих субъектов, потому этот метод и называют методом правового регулирования финансовых отношений.

Через методы правового регулирования выражается значимость определенных финансовых интересов для государства, или муниципального образования. Методы правового регулирования позволяют осуществлять управление финансовым хозяйством страны, или муниципального образования, обеспечивая социально-экономические интересы всего общества в целом или отдельных его частей и индивидуумов.

Императивный метод правового регулирования, является основным не только для финансового права, но и для некоторых других отраслей права (административного, таможенного, налогового и др.). Непосредственная финансовая деятельность соответствующих органов государства, муниципального образования происходит с использованием трех групп методов, соответствующих этапам движения финансовых ресурсов.

Первая группа методов включает способы аккумуляции денежных фондов. В таможенной сфере это носит преимущественно обязательный характер и выражается во взимании таможенных платежей – таможенной пошлины, косвенных налогов, сборов. Мобилизация финансовых ресурсов происходит при перечислении в казну государства средств, в виде штрафов, пени, средств, вырученных от реализации конфискованного имущества. Названные методы характеризуются обязательностью уплаты денежных сумм либо изъятием материального имущества в принудительном порядке.

Вторую группу составляют методы распределения денежных ресурсов. К ним относят метод финансирования (безвозмездное, безвозвратное, целевое предоставление денежных средств из бюджета) и метод кредитования (выделение денежных средств на условиях возвратности и возмездности)<sup>14</sup>. Как отмечает Н. И. Химичева, финансирование как правовой институт представляет собой «урегулированное правовыми нормами выделение (отпуск) государственных или муниципальных денежных средств на безвозмездной и безвозвратной основе, за исключением установленных законодательством условий возвратности и возмездности, для деятельности и развития предприятий, организаций и учреждений соответственно их задачам и функциям»<sup>15</sup>.

К третьей группе следует отнести методы использования денежных ресурсов. Они могут выражаться в проведении расчетных операций посредством безналичных расчетов и наличными денежными средствами.

Государственный бюджет устанавливает пределы расходования денежных фондов государственными органами и организациями, «обязывая использовать их строго по назначению, на предусмотренные утвержденным бюджетом нужды. Исполнительным органам в связи с этим предоставляется право лишь в ограниченных пределах изменять направление средств и в определенном порядке»<sup>16</sup>. Так, Федеральные министерства, Федеральные службы и Российские агентства являются главными распорядителями средств федерального бюджета. Они вправе самостоятельно определять направления расходования бюджетных средств и распределять их по своим нижестоящим структурам и подведомственным организациям.

Нами было акцентировано внимание лишь на отдельных формах и методах правового регулирования финансовых отношений, используемых государством в его финансовой дея-

---

<sup>14</sup> См., напр.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2003. С. 90; Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Финансовое право: Учеб. пособие. Харьков, 2003. С. 15 – 16.

<sup>15</sup> Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. М., 1999. С. 531.

<sup>16</sup> Химичева Н. И. Правовые основы бюджетного процесса в СССР. Саратов, 1966. С. 16.

тельности, достаточных для уяснения их сущности, более детально большинство из них будет рассмотрено нами в процессе последовательного изучения предмета финансового права.

## **1.5. История возникновения и развития науки финансового права в России**

В XVIII веке под влиянием потребностей эффективного ведения дворцового хозяйства в Германии появилась наука камералистика, корни которой уходят в XVI век. Эта наука исследовала целый ряд взаимосвязанных проблем: государственное управление, государственные финансы, экономику, аграрное дело, горное дело, торговлю и т. д. Ее наиболее яркими представителями являлись ученые – Зонненфельс, Шредер, Юсти, Берс и др. Эти ученые исследовали государственные финансы в соотношении с государственным управлением или, что одно и то же, применительно к полицейскому праву. Камералистика получила распространение и в России, она преподавалась на юридических факультетах вузов России вплоть до 1863 года. Из камералистики в XIX в. различных странах выделялась в качестве самостоятельной науки, наука о финансах. Серьезное влияние на самостоятельное значение науки о финансах в XVIII в. оказал английский политэкономист А. Смит. В 1776 году он издал книгу «Исследование о природе и причинах богатства народов». Это сочинение состояло из пяти книг, последняя из которых была посвящена финансам-расходам и доходам государства. Некоторое внимание в работе уделялось и правовой регламентации финансов. Наибольшее влияние учение А. Смита имело в Англии и во Франции, т. е. тех странах, где промышленное развитие в конце XVIII – начале XIX веков шло наиболее интенсивно. Во всех странах в XIX веке наука о финансах включала в качестве составной части финансово – правовые вопросы. Однако в те годы они не носили характера системного исследования. Известны работы немецких государственных деятелей Л. Штейна, Г. Еллинека, посвященные проблемам финансовой науки, в которых заметное место отводилось финансовому праву. В конце XIX века Г. Еллинек написал работу «бюджетное право». Проблемам бюджета и бюджетного права уделял внимание в учебнике по финансовой науке видный французский ученый конца XIX – начала XX веков Г. Жез.

Наука финансового права в России, как самостоятельная юридическая наука, начинает зарождаться в конце XIX века. Основой для ее появления, как и в других странах, явилось возникновение и развитие в Европе таких наук как камералистика и финансовая наука.

В начале XIX века яркими представителями финансовой науки в России являлись Сперанский, Н. И. Тургенев, М. Ф. Орлов, которые исследуя финансовые отношения России, в той или иной мере, затрагивали и вопросы финансово-правового регулирования.

В 1810 году, по заказу Александра I, М. М. Сперанским была написана записка под названием «План финансов». Будучи государственным деятелем, М. М. Сперанский предлагал конкретный план преобразования финансовой системы России и, в частности, уделял внимание развитию финансового законодательства. М. М. Сперанский предлагал предоставить бюджету силу закона, законодательно регулировать пошлины, ввести новые налоги.

В 1815 году Н. И. Тургеневым была написана работа: «Опыт теории налогов», которая представляет собою учение о налогах, содержащее информацию о происхождении налогов, классификации источников их поступления, способов налогообложения и т. д. Этой работой был внесен вклад и в финансовую науку.

В 1832 году М. Ф. Орловым была написана работа под названием: «О государственном кредите», в которой рассматривались вопросы, связанные с разрешением проблемы уменьшения налогов через предоставление государственного кредита в России. Вместе с тем, не Н. И. Тургенев, не М. Ф. Орлов не уделяли специального внимания вопросам правового регулирования государственного кредита. Тем не менее, работа М. Ф. Орлова представляет несомненный интерес для финансово – правовой науки, так как определяет пределы госу-



дарственного кредита, а значит, пределы финансово – правового регулирования в сфере государственного кредита. Увлечение политическими науками, и в частности политической экономией, было характерно для светского общества 1810 – 1820-Х годов.

Впервые самостоятельный курс финансового права был разработан и прочитан профессором Н. С. Васильевым в начале 30-Х годов в Московском университете. По учебному плану 1835 года была установлена новая дисциплина – «Законы о государственных повинностях и финансиях». Одно название этой дисциплины могло ограничить обязанности преподавания сухим изложением существующих законов, однако, курс лекций профессора Васильева отнюдь не носил догматического характера, в них легко обнаруживались ряд положений, близких к взглядам Н. И. Тургенева, изложенным в работе «Опыт теории налогов».

Со второй половины XIX века в России финансовое право начинает все более выделяться из финансовой науки. Это происходило по двум направлениям. Во – первых, ученые, исследующие финансы, рассматривали финансово – правовые вопросы в качестве самостоятельных разделов, частей в своих работах. Во – вторых, появились специальные исследования по финансовому праву, а также оно было включено в качестве самостоятельной дисциплины в систему преподавания юридических наук Российских ВУЗов. Так, известный российский ученый И. И. Янжул писал работы по финансам, в которых серьезное внимание уделял финансовому законодательству. Среди них: «Опыт исследования английских косвенных налогов» (1874), учебник «Основные начала финансовой науки» (1899). По мнению И. И. Янжула, финансовое право, изучает, как государство добывает свои материальные средства, а финансовая наука, на основании данных финансового права и законов народного хозяйства, вырабатывает общие правила о том, как государство должно добывать их. Финансовое право стремится создать такие нормы, которыми правительство могло бы руководствоваться в будущей политике.

Выдающимся русским ученым в области финансов и права является И. Х. Озеров, который долгое время исследовал вопросы финансовой науки во взаимосвязи с вопросами права. Его работа «Основы финансовой науки» была издана в Москве в 1905 году. В конце XIX века в России появляются и самостоятельные исследования по финансовому праву. Так, в 1865 году в Москве была издана работа Ф. Б. Мильгаузена «Финансовое право»; в 1832-1833 гг. профессор Петербургского университета Н. А. Лебедев издал учебник «Финансовое право»; в 1883 году был опубликован очерк финансового права И. Т. Тарасова, а в 1888 году учебник Д. М. Львова «Курс финансового права»; в 1899 году в Одессе выходит в свет учебник финансового права С. И. Илловайского. Издание таких работ было связано с включением финансового права в учебные программы вузов. В 80-е годы прошлого столетия создаются кафедры финансового права в Московском, Казанском и Новороссийском университетах. Наука финансового права очень активно развивалась в России вплоть до Октябрьской революции 1917 года.

С 1917, до 1939 года вопросам развития науки финансового права в республике Советов внимания почти не уделялось. Это было обусловлено принижением роли финансов в условиях социалистического развития.

Возрождение финансового права в СССР началось в 1939 году, когда его вновь включили в учебные программы юридических факультетов.

В конце 40-х – начале 50-х годов, в СССР начинают издаваться учебники по финансовому праву, все более активно, на основе общей теории государства и права проводятся теоретические исследования по проблемам финансовых правоотношений. Основоположниками науки финансового права в СССР после 40-х годов являлись М. А. Гурвич, Р. О. Халфина, Е. А. Ровинский.

В конце 50-х годов Е. А. Ровинский разработал основы теории финансового права в книге «Основные вопросы теории советского финансового права», изданной в Москве в 1960 году. Эта работа представляет ценность для науки финансового права и в настоящее время.

Большой вклад в науку финансового права внесли такие ученые, как М. М. Пискотин, С. Д. Цыпкин, В. В. Бесчеревных, Н. И. Химичева, Л. К. Воронова. Основное внимание в СССР в 60-80-х годах уделялось исследованию бюджетного права и правовому регулированию государственных доходов. В значительной мере этому способствовало принятие Закона Союза ССР «О бюджетных правах СССР и союзных республик» от 30 октября 1959 года. Фундаментальной работой по бюджетному праву является монография М. И. Пискотина «Советское бюджетное право», изданная в 1971 году. В этой работе исследовались понятия бюджета, бюджетного устройства и бюджетного процесса. Работа М. И. Пискотина явилась базовой для дальнейших научных исследований в области бюджетных отношений.

В 1966 году появляется так же книга Н. И. Химичевой «Правовые основы бюджетного процесса в СССР», а в 1976 году – монография В. В. Бесчеревных «Компетенция Союза ССР в области бюджета». В 1979 году Н. И. Химичевой была опубликована и монография «Субъекты советского бюджета».

В начале 80-х годов существенным вкладом в науку финансового права явилась монография Л. К. Вороновой «Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР» (1981). Эта работа сохраняет свою актуальность и в наши дни, т. к. является фундаментальным исследованием по правовому регулированию государственных расходов в науке финансового права. В это же время в СССР были изданы видные работы Советских правоведов С. Д. Цыпкина «Финансово – правовые институты и их роль в совершенствовании финансовой деятельности государства» (1983), а также М. И. Пискотина «Социализм и государственное управление» (1984), посвященные государственному управлению в сфере финансов, и правовой основе финансовой деятельности государства. Заметным явлением в истории науки финансового права стал учебник «Советское финансовое право», выпущенный в 1987 году под редакцией Н. И. Химичевой и Л. К. Вороновой. В этом учебнике, впервые в науке финансового права, содержался раздел, описывающий правовой режим финансов государственных предприятий (объединений) и отраслей народного хозяйства. Таким образом, в науке финансового права было положено начало реальному исследованию правового регулирования децентрализованных государственных финансов.

В начале 90-х годов в истории российской общественной, в связи с переходом к рыночной экономике, начинается новый этап развития науки финансового права. В этот период особое внимание ученых уделяется исследованиям проблем налогообложения, банковской деятельности. Существенный вклад в науку финансового права в этот период внесен работами А. Н. Козыркина «Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики» (1993), Г. А. Тосуняна «Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы» (1995), «Государственное управление в области финансов и кредита в России» (1997). В 1995 году, впервые в истории развития науки финансового права (в СССР и России) была написана и издана работа К. С. Бельского «Финансовое право», посвященная истории развития этой науки. В настоящее время, интерес к науке финансового права в России не ослабевает. С 2000 года в России издано более 20 учебников по финансовому праву различных авторов, базовой основой для которых явились учебники С. Г. Пепеляева, Г. В. Петровой, В. В. Брызгалина и др., а так же множество отдельных научных разработок по проблемам финансового права и финансовых отношений<sup>17</sup>.

## **1.6. Финансовая политика и финансовые реформы в России**

Финансовое право, как и любая отрасль права, неизменно связаны с внутренней и внешней политикой государства. Именно политика государства определяет условия формирования

---

<sup>17</sup> См.: источник: [vevivi.ru...razvitiya-finansovogo...v...ref202043.html](http://vevivi.ru...razvitiya-finansovogo...v...ref202043.html)

и содержание всех правовых норм и механизма их реализации. *Финансовая политика* – это самостоятельная сфера деятельности государства, устанавливающая многообразие финансовых правоотношений. Эта деятельность направлена на обеспечение финансовыми ресурсами государственной программы экономического и социального развития. Под социальным развитием понимается разносторонняя деятельность государства, направленная на материальное обеспечение населения, развитие сфер образования, здравоохранения, культуры, искусства и др.

Эффективность финансовой политики государства определяется уровнем удовлетворения жизненно необходимых потребностей общественного развития, обеспеченностью защиты материальных интересов всех слоев и социальных групп населения и повышением качества его жизни. При разработке финансовой политики государства и распределении финансовых ресурсов, принципиально важными факторами являются:

- 1) определение всех источников развития финансового хозяйства государства;
- 2) правильное определение основных направлений и уровня финансирования различной государственной деятельности;
- 3) рациональный выбор субъектов, отвечающих за использование финансовых ресурсов государства;
- 4) определение степени централизации финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении государства;
- 5) определение первоочередных общественных потребностей и приоритетных направлений использования финансовых ресурсов.

В составе финансовой политики выделяют, в качестве относительно самостоятельных направлений, *бюджетную политику*, в которую входит налоговая политика, инвестиционная политика, банковская политика и др., *кредитно-денежную политику*, которая включает эмиссионную политику, ценовую политику, валютную политику, инвестиционную политику и др.

Финансовые реформы – это мероприятия, проводимые государством в сфере финансовых отношений, которые направлены на снижение инфляции и сбалансированность государственного бюджета. В исторической хронологии для бюджетов России, на протяжении всего XIX в. был характерен хронический дефицит бюджета, обусловленный военными событиями, с которыми было связано российское государство. Следует заметить, что и все последующие военные конфликты XX столетия, выпавшие на долю Российского и советского государства, отрицательным образом сказались на бюджете страны. Поэтому главной задачей для министров финансов России было добиться сбалансированности бюджета. Сбалансированность бюджета всегда являлась основной задачей при проведении всех финансовых реформ российского государства.

Одним из выдающихся государственных деятелей России начала XIX в. был М. М. Сперанский. Будучи секретарем Государственного Совета, он уделял особое внимание Министерству финансов, принимал активное участие в его деятельности и практически управлял финансами страны в начале XIX века. Предложения Сперанского по реформированию финансовых и кредитно-денежных отношений были реализованы в середине XIX – начале XX столетия. Проведенный М. М. Сперанским анализ причин слабости финансового положения и состояния денежного обращения в начале XIX в. и предложения по сбалансированности государственного бюджета и укреплению денежного обращения, остаются актуальны и в наши дни.<sup>18</sup>

К середине XIX в. состояние финансов России благодаря министру финансов Е. Ф. Канкрину стабилизировалось. Проведенная им денежная реформа (1839 – 1843 гг.) впервые установила серебряный монометаллизм, главной монетной единицей устанавливался серебряный рубль. Таким образом, оздоровление денежного обращения было достигнуто путем восстанов-

---

<sup>18</sup> См.: источник: [uchebnik-online.com/124/621.html](http://uchebnik-online.com/124/621.html).

ления металлического обращения. Е. Ф. Канкрин добился бездефицитного бюджета, проявляя большую осторожность в использовании государственного кредита и установлении новых налогов, опираясь на экономию в государственных расходах и способствуя развитию отечественной промышленности.

Крымская (1853-1856) и Русско-Турецкая войны (1877-1878) привели к росту военных расходов и дефициту бюджета. Основным источником финансирования государственного бюджета все больше становилось привлечение денег в форме займов. Вследствие этого в бюджете увеличивались расходы по обслуживанию и погашению государственного долга, возникла необходимость введения новых или увеличения действующих налогов. Вместе с тем, военные действия России привели к наживе огромных состояний на военных поставках, появляются железнодорожные магнаты, получившие бюджетные средства на постройку железных дорог.

В финансовом состоянии России того времени просматривается идентичность финансовой ситуации переходного периода от административно-командной системы управления экономикой к рыночной системе хозяйствования. Такие же последствия расстроенного денежного обращения: сокращение реального сектора экономики и расширение финансового сектора; расслоение общества – увеличение групп населения, имеющих доходы ниже прожиточного минимума (около 40 млн. человек); формирование за сравнительно короткий срок отечественных финансовых олигархов. Для выхода из кризиса требовалось укрепление рубля, особенно его функции мировых денег. Проведение денежной реформы потребовало определенных расходов и мер, подготавливающих необходимые условия. Это были следующие условия:

- введение протекционистского тарифа (1891), облегчившего привлечение иностранного капитала;
- введение винной монополии (1894 г.), ставшей одним из главных источников поступления доходов в бюджет страны;
- меры по стабилизации рубля и накопление золотого запаса;
- меры, направленные на активизацию платежного баланса страны, поощрение вывоза хлеба за границу (даже в ущерб собственным потребностям);
- сокращение долга государственной казны Государственному банку;
- выпуск (1895 г.) золотых монет и обмен на кредитные билеты, что было началом перехода от бумажного и серебряного рубля к золотому.

Проводя денежную реформу, министр финансов С. Ю. Витте по существу девальвировал рубль, но не в традиционной форме: содержание золота, проба, масса или размер золотой монеты остались прежними, но изменился ее номинал. Это было узаконено специальным законом «О чеканке и выпуске в обращение золотых монет» (1897 г.). На империялах (10 руб.) чеканили – 15 руб., а на полуимпериялах (5 руб.) – 10 руб.

Одним из завершающих этапов денежной реформы был указ от 29.08.1897 г. об эмиссионных операциях Государственного банка, получившего право выпуска банкнот, обеспеченных золотом на 50 % (если сумма не превышала 600 млн. руб.) и на 100 % (при превышении суммы). Этим указом государство теряло возможность беспрепятственного использования эмиссии для покрытия государственного долга. Завершалась денежная реформа указом от 14.11.1897 г., утверждавшим хождение кредитных билетов по всей империи наравне с золотой монетой. Содержание нового рубля приравнивалось к 7,74234 г чистого золота. Все это фактически подтверждало государственную гарантию кредитным билетам и способствовало усилению авторитета русских денег как внутри страны, так и за границей. Однако укрепление курса рубля сопровождалось при этом ростом государственного внешнего долга, за что С. Витте резко критиковали соотечественники, одновременно обвиняя его в корыстолюбии.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> См.: источник: [uchebnik-online.com/124/621.html](http://uchebnik-online.com/124/621.html).

Первая мировая война внесла существенные коррективы в государственную экономическую, в том числе и в финансовую, политику. Главной проблемой становится снабжение армии и промышленных районов, где сосредоточивалась подавляющая часть военного производства. Решать эти задачи путем закупок по рыночным ценам становится все труднее вследствие сокращения запасов, инфляции, перебоев в работе транспорта и т. д. Государство начинает регулировать цены, вводя «твердые» цены на предметы первой необходимости. Губернаторы, чтобы обеспечить военному интендантству заготовки по «нормальным» ценам, запрещали вывозить продукты из сельскохозяйственных районов. Одновременно появились местные «таксы» на предметы первой необходимости, превратившиеся вскоре в общероссийские твердые цены. Снабжение городов было отнесено к компетенции местных органов власти. В условиях нарушения хозяйственных связей возник разрыв в ценах до 300 %, стала развиваться спекуляция, борьбу с которой повели госорганы, но скоро и этих мер оказалось недостаточно.

В начале 1916 г. в некоторых городах вводят продуктовые карточки, устанавливают нормы выдачи муки и круп. 30 июня 1916 г. был принят закон о четырех мясопустных днях в неделю. В ноябре 1916 г. правительство приняло решение о введении с января 1917 г. принудительной хлебной разверстки. Но планы заготовок не выполнялись. До февраля 1917 г. было закуплено около половины требуемого хлеба, а до потребителя дошло всего 1/3.

Временное правительство 25 марта 1917 г. ввело хлебную монополию. Одновременно происходило обесценивание денег, рост цен, замена торговли простым товарообменом, повсеместно вводилась карточная система. Развивалась тенденция автаркии областей. Однако все эти меры не приносили желаемых результатов, что вынуждало правительство вводить чрезвычайные меры. В деревню направлялись вооруженные отряды, для уборки урожая привлекались армия и городское население, готовилось решение о введении всеобщей трудовой повинности.

В годы первой мировой войны обмен банкнот на золото был прекращен и разрешался выпуск кредитных билетов для финансирования военных расходов государства. В результате банковские билеты фактически превратились в бумажные деньги. Временное правительство использовало денежную эмиссию. Количество денег в обращении в октябре 1917 г. по сравнению с довоенным периодом увеличилось более чем в 9 раз, цены на хлеб возросли в 16 раз, рубль в октябре 1917 г. стоил всего лишь 6 довоенных копеек<sup>20</sup>. В обращении кроме кредитных билетов и новых денежных знаков – керенок, выпущенных Временным правительством, использовались различные денежные суррогаты (чеки, боны, марки, облигации государственных займов, обязательства казначейства). За два года войны царское правительство удвоило внешний долг страны, который уже к началу 1914 г. был втрое больше золотого запаса, и еще на 8 млрд. руб. было выпущено внутренних займов<sup>21</sup>. Естественно, что в этих условиях страна оказалась в состоянии мощного экономического кризиса. Подобные явления всегда сопутствовали истории всех войн и, было бы неразумно возлагать вину за сложившуюся ситуацию на монархическую систему управления экономикой, что было подтверждено и историей второй мировой войны. Истории человеческого общества не ведомы случаи, когда бы войны оборонительного ли освободительного характера приносили экономическое процветание их участникам, а потому, часто высказываемые в литературе обвинения в адрес царского самодержавия, возводимые его противниками, являются простой профанацией. Более того, история человечества убедительно свидетельствует о том, что в условиях монархического управления, государства гораздо быстрее справляются со своим бедственным экономическим положением, чем при всех иных формах государственного управления.

<sup>20</sup> См.: История мировой экономики. Хозяйственные реформы 1920 – 1990 гг. Учеб. Пособие. Под ред. проф. А. Н. Марковой. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1995.

<sup>21</sup> См.: Финансы. Учебник для вузов. Под ред. Проф. Л. А. Дробозиной. – М. Финансы, ЮНИТИ, 1999.

Революция 1917 г., явившаяся коварным ударом в спину монархического самодержавия, породила обострение классовой борьбы и гражданскую войну, открыв дорогу к прямой интервенции России и усугублению и без того сложной экономической ситуации в государстве. Смена власти и приход к государственному управлению экономикой России правительства В. Ленина, сопровождалось еще более трагическими последствиями для всего русского народа, с которыми удалось справиться лишь к началу 30-х годов, благодаря НЭП. Основные меры образовавшегося государства советов, были направлены на обеспечение перехода частной собственности на основные средства производства к общенародной, государственной форме собственности. Рабочий же контроль должен был контролировать производство, куплю – продажу готовой продукции и сырья, их хранение, а также финансовую деятельность предприятия. Ему вменялось в обязанность установление ответственности перед государством владельцев предприятий и выбранных представителей рабочего контроля за строжайший порядок, дисциплину, охрану имущества и уголовную ответственность за сокрытие материалов, продуктов, заказов, неправильное ведение отчетности.

Переход всех банков в собственность советского государства расценивался как одно из условий освобождения трудящихся масс от ига капитала, а закон об аннулировании займов царского правительства – как удар по международному финансовому капиталу. Все иностранные займы аннулировались безусловно и без всяких исключений. Малоимущие граждане, владеющие аннулируемыми государственными ценными бумагами внутренних займов на сумму не свыше 10000 руб. (по номиналу), должны были получить взамен именные свидетельства нового займа РСФСР. Вклады в государственные сберегательные кассы и проценты по ним объявлялись неприкосновенными, а облигации аннулируемых займов, принадлежащие сберкассам, заменялись книжным долгом РСФСР. В дальнейшем, весь ход отечественной истории показал, что это был очередной обман населения, которое не только не получило от государства ничего, но отдало ему и то, что имело, что в последствии было списано на издержки Великой отечественной войны. В виде мер по налаживанию производства и снижению государственных расходов, декретом СНК 16 февраля 1918 г. был учрежден при ВСНХ Особый комитет по сокращению государственных расходов, который никаких положительных результатов не принес.

Летом 1918 г. белочехи захватили свыше 30 тыс. пудов золотого запаса России и направили его в Омск адмиралу Колчаку, который вывез за границу свыше 9 тыс. пудов. Около 2 тыс. пудов золота захватил атаман Семенов, который бежал с ним в Китай. (До сих пор у России за границей – в банках США, Англии, Франции, Японии, Швеции, Чехии находится запас «царского золота» на 100 млрд. долларов. Однако правительство Российской Федерации не предпринимает никаких шагов к его возврату, напротив, оно берет займы под большие проценты в Международном валютном фонде (ВМФ) практически из этого золота, ибо вышеуказанные страны играют главную роль в ВМФ<sup>22</sup>.

По имеющемуся договору вкладчиков с зарубежными банками, указанный запас «царского золота» будет передан России лишь при условии восстановления монархии, потому государственное руководство Российской Федерации не в состоянии предпринять никаких мер к его возврату (авт.).

В годы гражданской войны и иностранной военной интервенции денежные знаки выпускали 60 белогвардейских и буржуазно-националистических правительств. Бюджеты отличались большим дефицитом, которые покрывались, главным образом, выпуском бумажных денег. Из оборота исчезли не только золотые и серебряные, но даже и медные монеты.

Политика «военного коммунизма», вызванная бедственным положением Российского государства, разорением и войной состояла в применении разверстки, при которой у кре-

<sup>22</sup> См.: Сироткин В. Зарубежное золото России. М. ОЛМА-ПРЕСС, 1999.

ствия брали для содержания армии и рабочих не только излишки, но и необходимое его семье продовольствие, часто обрекая их на голодную смерть. Получая продукты по разверстке, государство перераспределяло их централизованно, без денег. Оплата труда производилась через паек, выдаваемый по карточкам. Национализированные предприятия были переведены на бюджетно-сметное финансирование и централизованное снабжение сырьем, топливом и материалами. Все расчеты между государственными предприятиями производились безналичным путем, и деньги использовались лишь как средство учета и контроля.

В течение 1919 г. проводилось слияние Государственного казначейства с учреждениями Народного банка, в 1920 г. Народный банк был упразднен и его функции были переданы финансовым отделам Наркомата финансов.

В 1920 г. принимаются декреты Совнаркома «О бесплатном отпуске населению продовольственных продуктов», «О бесплатном отпуске населению предметов широкого потребления», «Об отмене платы за всякого рода топливо», идет разработка «заменителей» денег – учетных трудовых и энергетических единиц (эта идея была реанимирована в России в начале 90-х годов XX в). Однако эти документы фактически остались на бумаге, ибо в стране возникли новые социально-экономические условия, связанные в основном с завершением гражданской войны.

X съезд РКП(б), приняв решение о переходе к новой экономической политике, о замене продразверстки натуральным налогом, поручил ЦК пересмотреть всю финансовую политику. Новая экономическая политика (НЭП) была направлена на развитие и расширение товарно-денежных отношений. Задача эта решалась допущением частного, негосударственного обмена. Продразверстка заменялась налогом в таком размере, чтобы покрыть минимально необходимые потребности армии, городских рабочих и неземледельческого населения. Налог взимался в виде процентного или долевого отчисления от произведенных в хозяйстве продуктов, с учетом урожая, числа едоков и фактического наличия скота.

При подведении итогов первого года НЭПа в резолюции о финансовой политике отмечалось, что сфера натурального снабжения все более сужается, но для ее полной ликвидации и перехода к денежному обращению необходимы стабилизация цен и прекращение обесценения денежных знаков. Особой задачей финансовой политики XI съезд РКП(б) поставил сначала сокращение, а затем и прекращение денежной эмиссии. Важнейшую роль приобретает стабилизация рубля, создание устойчивой валюты, проведение денежной реформы. Экономическая и финансовая политика ориентировались на «восстановление золотого обеспечения денег, – необходимого, поскольку золото твердо остается мировыми деньгами и поскольку это значение золота на мировом рынке находит свое неизбежное выражение и в его отношениях на внутреннем рынке...»<sup>23</sup>.

Советское правительство начало проводить денежную реформу (1922-1924 гг.) в два этапа. В конце 1921 г. был создан Государственный банк. Его первоочередной задачей стало укрепление денежного обращения. Для стабилизации рубля были проведены две деноминации денежных знаков. В 1922 г. были выпущены государственные денежные знаки РСФСР, так называемые совзнаки. Новый рубль приравнивался к 10 тыс. прежних рублей. В 1923 г. были выпущены совзнаки, рубль которых равнялся 1 млн. прежних рублей и 100 рублям образца 1922 г. Одновременно Госбанк выпустил червонцы, обмениваемые на золото. Устойчивость червонца обеспечивалась Госбанком на 25 % драгоценными металлами и иностранной валютой, а на 75 % – легко реализуемыми товарами, векселями и другими обязательствами.

Назначение денежных единиц было различным. Совзнаки выпускались для покрытия дефицита бюджета, а червонцы предназначались для обеспечения нормального хозяйствен-

<sup>23</sup> См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – М.: Политиздат, 1983. Т. 2. С. 498.

ного оборота. По мере восстановления народного хозяйства увеличивалась товарная масса в обращении и возрастал товарооборот, уменьшалась дефицитность бюджета.

На втором этапе денежной реформы в 1924 г. были выпущены в обращение казначейские билеты в 1, 3 и 5 рублей золотом. Кроме того, чеканилась разменная серебряная и медная монета. Эмиссия совзнаков была прекращена. Они были обменены на новые деньги в соотношении: 1 рубль 1924 г. на 50 тыс. руб. совзнаков 1923 г. Был принят декрет, запрещающий использовать для покрытия дефицита бюджета эмиссию бумажных денег. Таким образом была создана советская единая денежная система, которая включала банковские билеты (червонцы), казначейские билеты и разменные монеты. Было осуществлено слияние кассового аппарата Наркомфина с аппаратом Госбанка. Денежное обращение и кредит стал регулировать Госбанк. В октябре 1922 г. был выпущен первый государственный заем в денежной форме, что наряду с развитием сети сберегательных касс способствовало мобилизации денежных средств и укреплению государственных финансов.

Одновременно с денежной реформой была проведена налоговая реформа. Основными задачами налоговой политики Советского государства в тот период были содействие укреплению и развитию социалистических форм хозяйства, росту благосостояния трудящихся города и деревни, усиление налогообложения капиталистических элементов.

В 1923 – 1924 гг. бюджет был сбалансирован. Основным источником доходов стали платежи из прибыли предприятий, а не налоги с населения. Значительная часть расходов бюджета направлялась на восстановление и развитие народного хозяйства и социально-культурные мероприятия. Бездефицитным был госбюджет и в последующие годы.



## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.