

**Е.В. Кудряшова**

*Кудряшова Екатерина Валерьевна — доктор юридических наук, доцент, адвокат АПМО*

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

## Принципы финансового права: особенности юридической техники

Принципы финансового права опираются на широкий подход к определению юридической техники, охватывающий не только законодательство, но и иные правовые составляющие. Финансовое право дает нам примеры, когда принципы существуют в правовой доктрине, не переходя в законодательство — принцип плановости финансовой деятельности, что следует считать особой юридической техникой. Для установления принципов финансового права, воплощаемых в последовательно принимаемых нормативных актах, задействуются программные документы. В период финансовых реформ принципы финансового права дополняются общими правовыми принципами, выработанными в практике Конституционного суда РФ, причем в наиболее социально и политически значимых ситуациях принципы права включаются в преамбулу закона (закон о «монетизации» льгот).

Определяя сферу действия правовых принципов, необходимо учитывать взаимодействие понятий экономической и финансовой деятельности. Особенностью финансово-правовых принципов является зависимость юридической техники их закрепления от финансовой техники.

Правовое регулирование становится более гибким и все чаще опирается на принципы, как закрепленные в законодательстве, так и существующие вне нормативных актов. Вполне оправданная тенденция в условиях ускорения изменений в общественных отношениях, в условиях расширения спектра национального и наднационального регулирования и глобализации общественных отношений<sup>1</sup>.

Правовые принципы обеспечивают стабильность законодательства в изменяющемся мире за счет своей гибкости и смысловой ёмкости,<sup>2</sup> а также стабилизируют применение законодательства в период смены правового регулирования в социально-чувствительных областях.

Право становится ближе к политике,<sup>3</sup> законодательство все чаще восполняет пробелы, опираясь на политико-правовую доктрину.<sup>4</sup> Подчеркнем, что в современных условиях следует вести речь именно о политико-правовой доктрине: «Политическая и правовая доктрины неразрывно связаны между собой постольку, поскольку генетически и органически связаны определяющие их государство и право, являющиеся парными социальными явлениями, не существующими друг без друга»<sup>5</sup>. Политико-правовая доктрина создает контекст для развития законотворчества и толкования действующих законов, формулируя ключевые положения и принципы.

Правовые принципы представляют собой особую категорию регулирующих установлений, что отражается на юридической технике. В научных публикациях,<sup>6</sup> посвященных исследованию современных подходов к определению понятия юридической техники показывают разнообразие подходов. Обобщение подходов позволяют говорить о возможности узкого и широкого подходов к определению юридической техники. «Узкий» подход ограничивает юридическую технику только сферой законодательства. «Широкий» подход отождествляет юридическую технику с правом в целом: юридическая техника либо лежит в его основе, либо отражает более одного аспекта правовой действительности. В современное понятие юридической техники включают правотворческую, интерпретационную, правореализационную (правоприменительную).

Очевидно, что правовые принципы требуют применения всего спектра средств, предлагаемого широким подходом к юридической технике. Юридическая техника реализации правовых принципов в сфере

<sup>1</sup> См.: Марченко М. Н. Об основных тенденциях развития права в условиях глобализации // Гос-во и право. 2009. № 6. С. 6.

<sup>2</sup> Кудряшова Е.В. Юридическая техника бюджетного кодекса РФ как фактор повышения его стабильности // Финансовое право. 2019. № 1. С. 16-18;

<sup>3</sup> Кудряшова Е.В. Соотношение права и политики в социальном регулировании государственного финансового планирования // Налоги и финансовое право. 2014. № 7. С. 221-229; Шашкова А.В. Региональные и местные органы самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 1999. № 1. С. 17-21;

<sup>4</sup> Добробаба М.Б. Доктринальная характеристика дисциплинарной ответственности государственных служащих в зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 4. С. 596-605; 0

<sup>5</sup> Мадаев Е. О. Доктрина в правовой системе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2012. С. 13.

<sup>6</sup> Маршакова Н.Н. Юридическая техника: понятие, виды, средства, основные функции и значение // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 52-59.

финансовой деятельности государства и муниципальных образований, которая может быть охарактеризована как социальна и политически значимая сфера, даже значительно сложнее и в этом мы сможем убедиться на примерах.

Начнем с того, что в науке финансового права есть принцип, который существует в доктрине финансового права уже давно, но не переходит в законодательство и, возможно, никогда не станет нормативно установленным принципом — это принцип плановости финансовой деятельности.<sup>1</sup>

Принцип плановости финансовой деятельности заключается в требовании точного исполнения запланированного в финансово-плановых актах с учетом обоснованных отклонений и, одновременно, подчинение финансовых планов другим планам в государстве — в Российской Федерации планам системы стратегического планирования. Можно найти много примеров влияния принципа плановости на толкование финансового законодательства, правотворчество и правоприменение.<sup>2</sup>

Принцип плановости имеет буквально определяющее значение в сфере финансов и финансового права, но остается в научной сфере. В 2014 году в пункте 10 статьи 7 Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>3</sup> появился принцип ресурсной обеспеченности стратегического планирования в Российской Федерации, который интегрирует финансовое планирование в систему стратегического планирования. Принцип ресурсной обеспеченности — зеркальное отражение принципа плановости финансовой деятельности.<sup>4</sup> Значение принципа плановости финансовой деятельности повысилось на порядок, но необходимости в соответствующей законодательной норме так и не возникло.

Перед нами фактически сложившийся эквилибриум взаимодействия законодательно установленно-го и научно-сформулированного принципов, что представляет собой знаменательное явление с точки зрения юридической техники. Вряд ли такое положение вещей заслуживает критики, поскольку принцип плановости финансовой деятельности даже сегодня не имеет такого уровня определенности, чтобы быть точно отраженным в законодательстве. Принцип плановости — это объективная реальность финансов, отраженная в науке, и фактически реализуемая на практике. Сложно определить уровень нормативного акта, где принцип плановости финансовой деятельности может найти свое закрепление. Принцип плановости не является конституционным принципом, в то же время он охватывает всю финансовую деятельность государства и не может быть отнесен только к бюджетному, налоговому, банковскому или другим подотраслям и институтам финансового права. Финансовый контроль, являясь институтом общей части финансового права сквозным и вездесущим, тем не менее представляет собой обособленную группу общественных отношений<sup>5</sup> и также не может включить принцип плановости финансовой деятельности. Значение, длительная история и признание принципа в науке не означает необходимый уровень определенности, равно как не означает, что есть подходящий законодательный акт для закрепления правового принципа.

Вместе с тем, некоторые принципы, которые формулируются и существуют вне законодательства и успешно реализуются в особых ситуациях требуют другого подхода с точки зрения юридической техники, когда речь заходит о ситуациях, сопряженных с острыми социальными противоречиями и потенциальной напряженностью в обществе.

Например, для финансового права принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства приобретает особое значение в период смены правового регулирования, приводящего к изменениям в имущественном положении граждан.<sup>6</sup> Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства<sup>7</sup> был в сформулирован в практике Конституционного суда РФ на рубеже XX и XXI веков.

Принцип реализуется в том числе через возможность Конституционного Суда РФ применить принцип поддержания доверия и, при наличии оснований, лишить правовые акты государства юридической

---

<sup>1</sup> См.: Советское финансовое право/под ред. Е.А. Ровинского. 3-е изд. М.: Юрид. лит., 1978. С. 38. Болтинова О.В. Стадии бюджетного процесса в зарубежных странах. М., 2002. С. 13; Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000. С. 20; Гурвич М. А. Советское финансовое право. М.: Госюриздат, 1952; Финансовое право / под ред. О. Н. Горбуновой. С. 16;

<sup>2</sup> Кудряшова Е.В. Принцип плановости финансовой деятельности государства. М. Финансовый университет. 2011; Кудряшова Е.В. К вопросу о значении принципа плановости финансовой деятельности государства для науки финансового права и развития финансового законодательства //Финансовое право. 2011. № 8. С. 6-8; Кудряшова Е.В. Принцип плановости финансовой деятельности государства и местного самоуправления в современной науке финансового права //Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2010. № 6. С. 27-34;

<sup>3</sup> Российская газета. № 146. 03.07.2014

<sup>4</sup> Кудряшова Е.В. Принцип финансовой обеспеченности публичного планирования в Российской Федерации //Финансовое право. 2010. № 7. С. 11-14; Кудряшова Е.В. Правовое регулирование стратегического планирования в сфере государственных финансов. М.2019;

<sup>5</sup> Шохин С.О. Правовые проблемы финансирования федеральных целевых программ //Юридический мир. 2014. №1 С. 51-55;

<sup>6</sup> Поветкина Н.А., Кудряшова Е.В. Финансовая грамотность и устойчивое развитие в цифровую эпоху (правовое измерение). Монография. М. 2019

<sup>7</sup> Постановления от 24.05.2001 № 8-П, Постановление от 26.12.2002 № 17-П, Постановление от 23.04.2004 № 9-П

силы, как противоречащие этому принципу, а также возложить, по необходимости, на органы или должностных лиц государства позитивные либо негативные обязанности для их соответствия правомерным ожиданиям граждан.<sup>1</sup> Обычно этот принцип успешно существует как конституционная основа финансового права и других отраслей<sup>2</sup>.

Однако, в наиболее важных и социально-острых ситуациях принцип поддержания доверия может быть прямо указан в преамбуле закона, как руководящий для разрешения споров. Так было в период преобразования социальных льгот в 2004 году, которое получило название в прессе «монетизация льгот»: льготы в натуральном выражении заменялись выплатами. Монетизация льгот была оформлена Федеральным законом от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>. В законе пересекаются социальные вопросы и вопросы использования бюджетных средств. Федеральный закон № 122-ФЗ сложен по своей структуре, поскольку вносит многочисленные разноплановые изменения в несколько законодательных актов одновременно. Данный закон был сложен и в политическом отношении, поскольку оформлял болезненный и непопулярный шаг государства. Толкование этого закона было бы затруднено без подробной преамбулы, в которой четко определена цели законодателя и общие принципы применения закона.

В преамбуле Федерального закона № 122-ФЗ установлено, что при переходе к новой системе социальной защиты граждан субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны:

реализовывать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем сохранения стабильности правового регулирования;

предоставлять гражданам возможность в течение разумного переходного периода адаптироваться к вносимым в законодательство изменениям, в частности, посредством установления временного регулирования общественных отношений.

Собственно, правовые принципы, выработанные Конституционным судом РФ были перенесены в преамбулу закона и это принесло свои плоды. На основе этих принципов был разрешен сложный спор и издано Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 г. N 5-П. Перед нами положительный опыт применения юридической техники. Закон был необходим и применялся в рамках ограниченного периода времени.

Собственно мы видим еще один феномен, когда финансовое право в двадцатилетний период реформ финансового законодательства неоднократно призывало на помощь правовые принципы, сформулированные в практике Конституционного суда РФ, которые в каком-то смысле могут быть названы принципами финансовых реформ, необходимым для толкования изменяющегося законодательства.<sup>4</sup>

Упомянем здесь еще один сформулированный Конституционным судом РФ в условиях сложного переходного периода принцип для финансовых преобразований. Он заключается в том, что реализация прав и законных интересов отдельных граждан (групп граждан) не должна оказывать чрезмерно негативное влияние на обеспечение бюджетными средствами прав и интересов всех.

Данный принцип не позволяет довести до абсурда принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства и дает ответ на вопрос, как быть, если все же не удастся безболезненно провести финансовые преобразования.

Данный подход, не допускающий обеспечения прав отдельных граждан или их групп в ущерб интересам всех граждан, был применен при оценке порядка восстановления сбережений граждан, обесценившихся в период распада СССР, и управления внутренним долгом, например, в Определении КС РФ от 21 апреля 2005 года № 157-О и Определении КС РФ от 21 декабря 2000 г. N 261-О.

Финансовое право наиболее чутко реагирует на смену политического курса и многие ученые отмечают эту особенность. Тесную связь финансового законодательства с макроэкономической политикой государства отмечал еще классик финансового права Е. А. Ровинский.<sup>5</sup> Современные ученые считают финансовое право «политически напряженной» отраслью права. Под политической напряженностью финансового права понимают высокую степень зависимости финансово-правовых норм в процессе их формирования от политики<sup>6</sup>. Государственные финансы не могут быть оторваны от политических меха-

<sup>1</sup> Арапов Н.А. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в российском конституционном праве и правосудии. Автореф. Дисс... к ю н С.-Петербург. 2015 С. 10.

<sup>2</sup> Леднева Ю.В. Конституционные основы финансового законодательства //Налоги и финансовое право. 2018. № 12, С. 140-147;

<sup>3</sup> Российская газета, N 188, 31.08.2004.

<sup>4</sup>Кудряшова Е.В. Правовые принципы реформ в сфере финансового законодательства//Финансовое право. 2008. № 7. С. 12-15;

<sup>5</sup> См.: Там же. С. 97.

<sup>6</sup> Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юристъ, 2003. С. 27; Кудряшова Е.В. Дисбалансы налоговой политики и их последствия // Финансовое право. 2019. № 8. С. 21-24

низмов. Существенным признаком финансово-правового метода является его зависимость от финансовой политики государства<sup>1</sup>.

Следует отнести к особым приемам юридической техники финансового права закрепление общих и частных принципов в программных документах иногда близким к нормативному регулированию, а иногда исключительно политического характера. Долгосрочные цели политики государства могут быть облечены в форму программного документа. Программные документы издаются Правительством Российской Федерации в силу его полномочий в сфере финансовой политики. Обеспечение реализации внутренней политики, в частности, обеспечение единой финансовой и социальной политики возложено в России на Правительство Российской Федерации (ст. 15 и 16 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>2</sup>).

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 года № 12-П<sup>3</sup> отмечено, что содержание полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию не сводится лишь к нормативно-правовому регулированию финансовых отношений и закреплению на этой основе финансово-правового статуса субъектов соответствующих отношений. Финансовое регулирование коррелирует с отнесенным также к ведению Российской Федерации установлением основ федеральной политики в области экономического развития Российской Федерации и проведением единой финансовой политики. Федеральный законодатель, осуществляя финансовое регулирование на основе Конституции Российской Федерации, имеет дискреционные полномочия в выборе правовых средств, что позволяет ему учитывать всю совокупность социально-экономических, иных факторов развития Российской Федерации. Отсюда следует, что нормы права, в том числе финансового, проявляют свое регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической политики, включая финансовую политику и финансовое регулирование в их конституционно-правовом смысле. На этой основе в Российской Федерации как правовом социальном государстве гарантируются надлежащие финансовые условия осуществления программ социального развития, обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренная Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 года № 584<sup>4</sup> практически описывала бюджетный федерализм, который возводится в разряд принципа бюджетного права или комплекса принципов, на которые распадается бюджетный федерализм. Далее, бюджетный федерализм был воплощен в разного рода законодательных актах. Аналогичным образом, на основе документов финансовой и бюджетной политики, произошел переход к «бюджетированию ориентированному на результат» (БОР) — в бюджетном праве.<sup>5</sup> Практика принятия программных документов приносит свои результаты и является оправданной, если предполагается принятие нескольких последовательных законодательных актов, изменяющих и дополняющих нормы различных законов на протяжении длительного периода времени.

Обозначенная связь с экономической политикой подводит нас к еще одной скорее частной по сравнению с изложенными ранее проблеме — к проблеме границ применения правовых принципов.

Существует определенная тонкость в делимитации границ применения правовых принципов в финансово-экономической сфере. Финансы представляют собой составляющую экономической деятельности, которую следует отличать от меньшего по объему понятия предпринимательской деятельности<sup>6</sup>. Финансы настолько взаимосвязаны с экономической деятельностью, что вернее говорить, например, об управлении финансово-экономической сферой, а не просто об управлении публичными и частными финансами<sup>7</sup>. Аналогичным образом, финансовая безопасность как предмет регулирования не имеет самостоятельного смысла в отрыве от экономической безопасности<sup>8</sup>.

Экономическая деятельность — это процесс: сочетание действий, приводящих к получению определенного перечня продукции. Это достигается тогда, когда объединяются ресурсы (оборудование, рабочая сила, технологии, сырье и материалы) и производственный процесс для создания конкретных то-

---

<sup>1</sup> Рукавишников И. В. Метод финансового права / отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 2006. С. 93; Shashkova A.V. Pro et contra criminalization of corporate liability in the Russian Federation //Kutafin University Law Review. 2017. №2. С. 544-554;

<sup>2</sup> Российская газета, № 245, 23.12.1997.

<sup>3</sup> Российская газета № 134, 25.06.2004

<sup>4</sup> Российская газета, N 161, 21.08.2001.

<sup>5</sup> Леднева Ю.В. Планирование публичных финансов как условие обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации //Финансовое право. 2018. № 11. С. 7-11; Кудряшова Е.В. Лекции по бюджетному праву. М. Финакадемия. 2010.

<sup>6</sup> Shashkova A.V. Financial & Legal Aspects of Doing Business in Russia. М. 2011;

<sup>7</sup> Шохин С.О., Кудряшова Е.В. Управление финансово-экономической сферой на основе стратегического планирования. Монография. М. 2018; Талапина Э. Публичное право и экономика. Курс лекций. М. 2011;

<sup>8</sup> Кудряшова Е.В. Финансовая безопасность в иерархии целей стратегического планирования в Российской Федерации// Право. Журнал Высшей Школы Экономики. 2019. № 2 С. 124-138

варов и услуг<sup>1</sup>. Из части 1 статьи 34 Конституции РФ следует, что экономическая деятельность включает в том числе профессиональную деятельность, которая не направлена на извлечение прибыли, но обслуживает хозяйственную деятельность и создает прибавочную стоимость (адвокатура и нотариат). Понятие экономической деятельности включает также деятельность государственных учреждений и деятельность публичных образований, которая не относится к предпринимательской деятельности, финансовый контроль и аудит. К экономической деятельности относится также образовательная деятельность, включая образовательные государственные и муниципальные услуги.

Вопрос о распространении принципов только на финансовую деятельность, на финансово-экономическую деятельность или на экономическую деятельность ожидает глубокого исследования. В статье можно только отметить особенность, которая заключается в том, что юридическая техника правового принципа должна отражать сферу его реализации. Хотя границы эти всегда останутся подвижными и выше мы приводили примеры, когда в условиях нестабильности и реформ правовые принципы перетекают из одной сферы в другую или расширяют свою сферу применения.

В заключении, мы приведем еще одну особенность, характерную для сложных сфер регулирования, где право опирается на искусственно созданный массив технических норм. В финансовой науке и, в частности, в финансовом праве придают важное значение финансовой технике<sup>2</sup>. Право переводит объективные экономические законы или рычаги экономического (финансового) воздействия в категории принципов, прав и обязанностей. Связь налогового законодательства с законами экономики, а также с приемами их технического воплощения (финансово-экономической техникой) иллюстрирует положение пункта 3 статьи 3 Налогового кодекса РФ: «Налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными». Тут приведена абстрактная формулировка принципа налогового права. Более сложные экономические закономерности требуют предварительно поиска адекватных приемов финансовой техники (амортизация, принцип нейтральности НДС и механизм переложения налога на конечного потребителя). Удачно или не удачно найденный прием финансовой техники влияет на качество законодательных актов — юридическую технику — и даже на саму возможность принятия необходимой нормы.<sup>3</sup> Пример общего, но сложно для законодательного воплощения принципа — это принцип нейтральности налогообложения, применимый в налоговом праве, бюджетном праве и институте государственных доходов. Принцип нейтральности налога требует поиска приемов его воплощения в финансовой технике и только потом в законодательстве. Однако, чаще всего проблема соотношения финансовой техники и юридической техники касается частных и узко-применимых принципов, ограниченных подотраслями и институтами финансов.

\*\*\*

Приведенные примеры свидетельствуют в пользу широкого подхода к понятию юридической техники для закрепления и реализации принципов финансового права. Принципы финансового права, как мы имели возможность убедиться, могут успешно реализовываться будучи частью политико-правовой доктрины или будучи сформулированными в программных документах. Правовые принципы для финансовой сферы кристаллизуются и развиваются в практике Конституционного суда РФ, обычно не требуя законодательной формы. Между тем для законов, потенциально несущих в себе острые социально-политические противоречия, принципы следует включать в преамбулу. Как показывает практика это наилучший вариант с точки зрения юридической техники, способствующий разрешению последующих конфликтов и споров, а также снятию политической напряженности.

Юридическая техника закрепления и реализации правовых принципов предполагает делимитацию границ их применения. Учитывая сложное соотношение и переплетение понятий экономическая деятельность и финансы определение сферы действия правовых принципов здесь представляет собой проблему.

Для финансового права характерна особенность — взаимосвязь финансовой и юридической техники, которая особенно отражается на формулировании узких и специальных принципов финансового права.

<sup>1</sup> Паулова Ю. Ограничение экономических прав и свобод: теоретико— правовой анализ : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 9.

<sup>2</sup> Якушев А.О. О соотношении понятий «финансовая техника» и «юридическая техника» налогового права //Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2011. № 2. С. 381-393 Кудряшова Е.В. Соотношение понятий «способ взимания» и «техника обложения» на примере косвенных налогов //Налоги-журнал. 2006. № 2. С. 7-14;

<sup>3</sup> Кудряшова Е.В. Проблемы техники налогового стимулирования обеспечения кибербезопасности для малого и среднего бизнеса //Финансы и кредит. 2019. № 3. С. 609-617;