

*На правах рукописи*

**ЛУКЪЯНОВА Татьяна Геннадьевна**

**ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ПРЕДМЕТ  
ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.14 – административное право;  
финансовое право; информационное право**

**АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание учёной степени  
кандидата юридических наук**

**Тюмень – 2005**

Диссертация выполнена на кафедре финансового права Юридического института Томского государственного университета

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент  
В.М. Зуев

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
Невинский В.В.  
кандидат юридических наук, доцент  
Передернин А.В.

Ведущая организация: Кемеровский государственный университет

Защита диссертации состоится «01» апреля 2005 года в 13 часов на заседании Диссертационного совета Д 212.274.06 в Институте государства и права Тюменского государственного университета по адресу: г.Тюмень, ул.Ленина, 38

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и права Тюменского государственного университета

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2005 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
профессор

В.Д.Плесовских

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

**Актуальность исследуемой темы.** Формирование правового государства с рыночной экономикой в условиях демократизации общественного развития и построения новой системы федерализма предопределяет роль финансового обеспечения для всех направлений государственной политики. Бюджет, налоги, кредиты и иные элементы финансового рынка становятся важнейшими инструментами в реформировании рыночной экономики и в решении социально-экономических задач. Финансовая деятельность как предмет финансово-правового регулирования приобретает новые качества, от которых во многом зависят все сферы жизнедеятельности новой России. Вместе с тем сущность, содержание, основные характеристики категорий финансовой деятельности и их правовых основ не получили достаточного научного обоснования и отражения в законодательном процессе в области финансов.

Обращает на себя внимание слабое теоретическое развитие содержательной стороны финансовой деятельности, её функционального проявления, вытекающего из целей и задач по обеспечению финансами государственных и муниципальных потребностей. Функция характеризует объект с позиций его активного начала, поэтому функционального обособления, как и объединения, требуют все сложные динамические системы. Финансовая деятельность, являясь составной частью государственной деятельности, а также местного самоуправления, имеет сложное функциональное содержание, определяемое собственными задачами и единством цели.

Принятие Бюджетного кодекса РФ, части первой и отдельных глав части второй Налогового кодекса РФ обусловило необходимость переосмысления системообразующих отраслей финансового права факторов. В том числе её отдельных юридических конструкций принципов, форм, места и роли финансовой деятельности. Вместе с тем несовершенство законодательной, в том числе и конституционной базы в сфере финансов, противоречивость и сла-

бость принятых кодифицированных актов, усложняют правоприменительную практику и вызывают большую потребность поиска путей их совершенствования. В научном исследовании и последующей выработке теоретических выводов нуждаются не только нормативно-правовые основы, но и становление, а главное – развитие финансово-правовых институтов в новых рыночных условиях, повышение эффективности всех составляющих элементов финансовой деятельности.

Финансовая деятельность в качестве предмета финансово-правового регулирования понятийно в теоретическом плане в специальной литературе показана достаточно убедительно. Но содержательная сторона финансовой деятельности, как в определении её задач, так и особенно в анализе функций, формах и методах их реализации, несмотря на её огромную значимость, осталась недостаточно разработанной. С учётом изложенного, в настоящем диссертационном исследовании предпринята попытка, рассмотреть в комплексном варианте цели, задачи и функции финансовой деятельности, их роль, правовые основы, принципы, формы и методы осуществления в новых условиях хозяйствования. Это представляется наиболее значимым для последующего развития отрасли финансового права. Недооценка или нечёткое определение содержательной стороны финансовой деятельности в теории финансового права приводят к негативным явлениям в законодательной и правоприменительной практике.

**Цели и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является комплексное и углубленное познание финансовой деятельности, анализ её сущности и функционального содержания, организационно-правовых принципов, форм и методов её осуществления. Последующая выработка научно обоснованных предложений по совершенствованию правовых основ и повышению эффективности финансовой деятельности в новых экономических условиях.

Для достижения цели диссертационного исследования были поставлены и решались следующие задачи:

- определение финансово-правовых категорий «сущность и содержание финансовой деятельности», «задачи и функции финансовой деятельности», показ видов финансовой деятельности и их функционального содержания;

- историко-правовой анализ становления и развития конституционных и правовых основ финансовой деятельности в Российской Федерации;

- выявление роли финансовой деятельности и её отдельных видов в формировании рыночных отношений в России;

- выявление специальных правовых принципов финансовой деятельности в новых условиях, показ организационно-правовых форм и методов осуществления финансовой деятельности, а также её отдельных задач и функций;

- поиск путей совершенствования действующего законодательства по организации финансовой деятельности и перспектив её развития в условиях рыночных отношений.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Рассмотрение финансовой деятельности как предмета правового регулирования отрасли финансового права началось сравнительно недавно – в сороковых годах прошлого столетия<sup>1</sup>. Исследования М.А. Гурвича категории «финансовой деятельности государства», начатые в начале 50-х годов, Е.А. Ровинским впервые комплексно сформулированы и предложены в качестве предмета отрасли финансового права. Найдя широкую поддержку в финансово-правовой науке, категория финансовая деятельность исследовалась В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкиным, М.И. Пискотиным, Н.И. Химичевой, Е.Ю. Грачёвой, О.Н. Горбуновой, Н.А. Куфаковой, Н.И. Вороновой, Т.С. Ермаковой и стала общепризнанной. Последующее развитие изучение финансовой деятельности получило в работах К.С. Бельского, Д.В. Винницкого, А.В. Демина, В.М. Зуева, М.В. Карасёвой, А.Н. Костюкова, Ю.А. Крохиной, А.Ю. Савина, А.И. Худякова, С.О. Шохина и других. Отдельные аспекты этой катего-

---

<sup>1</sup> См.: *Ровинский Е. А.* Предмет советского финансового права // Советское государство и право. 1940. № 3. С. 29–48.

рии исследовались в диссертационных работах последних лет. В том числе О.В. Болтиновой, А.Б. Быля, А.А. Васильева, И.И. Игнатовской, Н.Е. Кованёвой, Ю.А. Колесникова, С.С. Кузнецова, К.В. Павлова, Е.Г. Писарева, М.М. Прошунина, И.Н. Суховой, А.Н. Туляя и других исследователей.

Вместе с тем содержательная сторона финансовой деятельности, функциональный подход к её осуществлению в научных трудах не нашли должного освещения, особенно комплексного отражения. К сожалению, вообще не рассматривались вопросы организационно-правовых форм и методов реализации конкретных функций финансовой деятельности. А это, в свою очередь, привело к пробелам в правовом регулировании конкретных функций финансовой деятельности и механизма их осуществления.

**Методологическую основу исследования** составили общенаучные и частнонаучные методы исследования: системно-структурный, сравнительного правоведения, формально-логический, историко-правовой, технико-юридический и другие методы, применяемые в гуманитарных науках.

В работе использованы нормативно-правовые акты СССР, зарубежных стран, Российской Федерации, ее субъектов, местного самоуправления. Теоретическую базу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых – правоведов и экономистов, относящиеся к теме исследования. В том числе труды российских ученых дореволюционного периода: В.П. Безобразова, И.Я. Горлова, В.А. Лебедева, И.Х. Озерова, С.Ю. Витте, И.И. Янжула. Работы представителей финансово-правовой науки доперестроечного периода: В.В. Бесчеревных, Н.И. Вороновой, П.М. Годме, О.Н. Горбуновой, А.М. Гурвича, Т.С. Ермаковой, Б.Н. Иванова, Н.А. Куфаковой, М.И. Пискотина, Е.А. Ровинского, Н.И. Химичевой, С.Д. Цыпкина и других. Современные работы по теме исследования, а также труды представителей экономической теории: Э.А. Вознесенского, Ю.А. Данилевского, Л.А. Дробозиной, А.М. Ковалевой, В.Г. Панскова, В.М. Родионовой, Б.М. Сабанти, Т.Ф. Юткиной и других. Кроме работ ученых в сфере финансового права базу исследования составили работы по теории государства и права, управлению и само-

управлению: С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, В.К. Бабаева, А.К. Белых, В.Ф. Воловича, В.М. Горшенева, В.Н. Карташова, А.Н. Кокотова, И.Н. Кузнецова, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, А.В. Мицкевича, А.А. Мишина, В.В. Невинского, Р.А. Сафарова, И.А. Умновой, В.И. Фадеева, Р.О. Халфиной, Б.В. Шейндлина, К.Ф. Шеремет, Л.С. Явича и других.

**Научная новизна работы** заключается в том, что, в отличие от сложившихся в научной и учебной литературе подходов к определению сущности и содержания финансовой деятельности, предметом настоящего исследования является содержательная сторона финансовой деятельности, складывающаяся из её цели, задач и функций.

Новизна работы заключается и в том, что, по существу, финансовая деятельность как предмет финансово-правового регулирования в современных экономических условиях впервые комплексно исследуется на диссертационном уровне. К новым научным результатам следует отнести авторские подходы к определению функционального содержания финансовой деятельности, отдельных финансово-правовых категорий. Новой является систематизация методологии осуществления функций, поиск путей решения правовых проблем.

В соответствии с поставленными целями и задачами диссертационного исследования на защиту выносятся следующие новые и содержащие элементы новизны положения:

1. Юридическая природа финансовой деятельности требует целостного и системного определения с учетом ее места, цели, задач, функционального назначения, организационно-правового обеспечения. Финансовая деятельность как предмет финансово-правового регулирования обусловлена рядом новых обстоятельств и свойств, необходимых для движения публичных денежных средств и развития экономических свобод.
2. Государственная и муниципальная финансовая деятельность всегда реализуется в рамках общественных отношений, а сами отношения есть результат этих видов деятельности. Процесс социализации эконо-

мической жизни современной России объективно приводит к тому, что законодательство, ее регулирующее, все более приобретает публичный характер. Это меняет сущность и содержание традиционных отраслей права и правовых институтов. А именно: финансово-правовые нормы и отношения нацелены на мобилизацию публичных денежных средств, необходимых для обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Они по-новому определяют назначение государственных и муниципальных органов в области финансовой деятельности и создают качественно иные условия для возникновения, изменения и прекращения денежных отношений.

3. По своему содержанию финансовая деятельность представляет собой систему разнообразных функций, обусловленных единой целью и задачами формирования, распределения и расходования денежных фондов, включая весь механизм их практической реализации. Функциональное содержание финансовой деятельности как повседневной организационно-практической работы проявляется через объективно необходимые, устойчивые группы специализированных действий по планированию, прогнозированию, регулированию, координации и контролю.
4. Организационная сущность финансовой деятельности несет в себе статическое и динамическое начало. Она проявляется, с одной стороны, в организации финансов, их фондовой оболочки, построения денежно-фондовой системы, в установлении правового статуса всех ее структурных элементов. С другой стороны, организация финансов подчинена приводящей ее в движение организационно-методической работе по непосредственному осуществлению задач финансовой деятельности. То есть организации сбора доходов и временно свободных денежных средств, целенаправленного распределения финансовых ресурсов по потребностям, использования денежных фондов при режиме экономии.
5. От четкости и недвусмысленности конституционного решения организационно-правовых основ в сфере финансов зависит последующая раз-

работка правовых основ финансовой деятельности на всех уровнях федеративных отношений. Для этого необходимо конституционное закрепление всех сфер финансовой деятельности, отражающих федерализм, разделение властей, предметов ведения и полномочий, служащее правовой базой для последующего развития российского финансового законодательства.

6. Функциональное содержание финансовой деятельности находит свое отражение в проявлении специальных принципов, юридических форм и организационно-правовых методов реализации не только задач, но и функций планирования, прогнозирования, регулирования координации и контроля в сфере финансов.
7. Совершенствование правовых основ финансовой деятельности предполагает необходимость дальнейшего развития кодифицированных актов (Бюджетного и Налогового кодексов) и принятия новых федеральных законов. В частности, «Об основах финансов и финансовой деятельности Российской Федерации», «О финансовом контроле в Российской Федерации», «О бюджетных правах общественно-территориальных образований», «Основы финансового планирования и прогнозирования» и другие.
8. Термин «финансовая деятельность» государства и муниципальных образований должен найти свое обоснование, начиная с правовых основ, заложенных в Конституции РФ, а также в федеральном, региональном законодательстве и в муниципальном нормотворчестве.
9. Развитие регионального и местного нормотворчества в сфере финансов должно быть нацелено на совершенствование функционального содержания финансовой деятельности путем принятия нормативно-правовых актов в сфере финансового планирования, прогнозирования, координации и других организующих начал финансового механизма.
10. Повышение эффективности финансовой деятельности видится в улучшении качества и результативности всех видов финансового планиро-

вания, регулирования, контроля. В том числе бюджетного, налогового, кредитного, инвестиционного, денежного обращения, особенно в перспективном варианте. Необходим действенный финансово-кредитный механизм и система управления им. Для этого целесообразно развивать организационные начала финансовой деятельности в ее статике и динамике.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что впервые предметом специального анализа явилась содержательная сторона финансовой деятельности, ее цели, задач и функций, организационно-правовых форм и методов их реализации. Ряд положений финансового законодательства получил в работе дальнейшее теоретическое обоснование, в частности конституционные и правовые основы, специальные принципы, формы, методы финансовой деятельности и иные финансово-правовые категории.

Практическая значимость состоит в том, что результаты, предложения научного исследования могут быть использованы органами государственной власти и органами местного самоуправления в дальнейшем совершенствовании нормотворческого процесса. Основные положения диссертации могут применяться в последующих научных исследованиях, при чтении лекций и проведении семинарских занятий в процессе подготовки специалистов в области финансово-правовой и муниципально-правовой специализации.

В работе даны практические рекомендации по совершенствованию действующего законодательства, повышению эффективности финансовой деятельности и отраслевой принадлежности правовых норм, позволяющие адекватно оценивать сущность и содержание финансовой деятельности, прогнозировать тенденции ее развития.

**Объектом диссертационного исследования** является круг теоретических и практических финансово-правовых вопросов организации финансовой деятельности как предмета правового регулирования отрасли финансового права. Анализу подверглись финансово-правовые институты, их правовое

обеспечение, концептуальные подходы исследователей и законодателя к сущности и содержанию финансовой деятельности в современных условиях.

**Предмет диссертационного исследования** составили нормы федерального и регионального законодательства, нормативно-правовые акты местного самоуправления, обеспечивающие сферу финансов, практические аспекты их проявления в достижении целей и задач финансовой деятельности.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена на кафедре финансового права Юридического института Томского государственного университета. Основные положения исследования нашли отражение в докладах на итоговых научно-практических конференциях в Томском государственном университете «Правовые проблемы укрепления российской государственности» в январе 2002, 2003 и 2004 года, а также на конференции «Актуальные вопросы формирования правовой системы России» в г. Юрге 3–4 октября 2003 года. Итоги исследования апробированы в ходе обсуждения на кафедре финансового права Томского университета, а также изложены в четырех публикациях автора в сборниках научных работ.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и библиографического списка.

## **СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

Во введении обосновывается актуальность диссертационного исследования, показаны цели и задачи, научная новизна и практическая значимость работы, положения, выносимые на защиту, представлена информация о состоянии научно-теоретической разработанности проблемы.

**Первая глава** – «Сущность и значение финансовой деятельности в Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе** – «Понятие, содержание и виды финансовой деятельности» – сделан акцент на раскрытии практически организующей сущности финансовой деятельности через функциональный подход. Предпринята попытка нового подхода к содержанию финансового планирования, про-

гнозирования, координации, регулирования и контроля. Особое внимание в содержательном аспекте финансовой деятельности обращено на сочетание ее цели, задач и функций. Цель финансовой деятельности определена как финансовое обеспечение жизнедеятельности государства и общества, обеспечение финансами государственных программ и иных взаимных публичных и частных интересов. Эта цель достигается в результате постановки, разрешения и исполнения задач по ее реализации. То есть единством задач по мобилизации, распределению и использованию финансовых ресурсов на различные общественные потребности, на содержание самого государства, его структурных подразделений, местного самоуправления.

На основе сопоставления цели и задач финансовой деятельности сделан вывод, что цель – первична, задачи по отношению к ней – вторичны, а функции по реализации задач всегда зависят от первых двух и модифицируются по мере их изменения. Функции обусловлены целенаправленностью, планомерностью, качеством организованности поставленных задач, определяются субъектом, объектом, политическим характером деятельности. Это позволяет в качестве функций самой финансовой деятельности и для реализации ее каждой задачи выделить: прогнозирование, планирование, координацию, регулирование и контроль. Именно функции, обусловленные целью и распределённые по задачам финансовой деятельности (собрать, распределить и использовать денежные ресурсы, фонды), представляют в своём единстве содержание финансовой деятельности.

Финансовое планирование и прогнозирование – одна из сохранившихся сфер плановой деятельности государства в переходе к рыночной экономике. Без организации процедур сбора, распределения и использования денежных средств, трудно представить их практическое осуществление. Организация как сущность финансовой деятельности призвана, через всё её функциональное содержание, не только упорядочить аккумуляцию, распределение и расходование государственных и муниципальных денежных фондов, но и объединить их в строгую систему, обеспечить строение каждого из них.

Многообразие форм и видов финансов, организационных структур предполагает целенаправленное регулирование и координацию. Финансовый контроль как составная часть финансовой деятельности и как её завершающая функция подчинён выявлению результатов всего планового процесса и всего иного функционального проявления деятельности по аккумуляции, распределению и расходованию государственных и муниципальных финансов, всей организации финансово-правового механизма.

В диссертационной работе кроме классификации финансовой деятельности по характеру содержания регулируемых общественных отношений (то есть ее деления на бюджетную, внебюджетную, налоговую, кредитную, страховую) даны другие основания. В зависимости от уровней общественно-территориальных образований финансовая деятельность распадается на федеральную, региональную и муниципальную финансовую деятельность. По компетенции субъектов, осуществляющих финансовую деятельность, – на деятельность органов законодательной, исполнительной и правоохранительной власти. По функциональному назначению финансов – на фискальную, распределительную и контрольную деятельность; по характеру экономической направленности – на инвестиционную и текущую деятельность. По особенностям природы финансовой деятельности в ней можно увидеть правовую, экономическую, организационную сущность. По способам финансового обеспечения потребностей можно в финансовой деятельности выделить самофинансирование, государственное или муниципальное финансирование, кредитование.

Таким образом, сущность и содержание финансовой деятельности государства и муниципальных образований для современного периода целесообразно рассматривать в различных видовых проявлениях и через взаимосвязь её целевого назначения с задачами и функциями.

***Во втором параграфе*** исследуются конституционные и правовые основы финансовой деятельности в их становлении и развитии. Проведен анализ поэтапного формирования правовых основ в сфере бюджетного, налого-

вого, банковского законодательства, в становлении денежной, валютной и страховой политики, организации рынка ценных бумаг. Эволюция конституционных основ показана через сравнительный анализ конституционного законодательства, начиная с Конституции РСФСР 1918 г. и завершая Конституцией Российской Федерации 1993 года.

В качестве политико-правовых основ финансовой деятельности, по единодушному мнению многих исследователей, выступают общие конституционные требования, предъявляемые к организации власти и функционированию государственной деятельности в целом. Это, прежде всего, федерализм, обусловивший суверенность и равноправие государственных и муниципальных образований, единство экономического пространства, законность, демократизм, публичность, разделение властей. Эти качества как основы конституционного строя определяют начала финансовой деятельности и получают отражение в последующем финансовом законодательстве.

Федерализм как правовая основа получил своё декларативное закрепление во всех советских конституциях. По Конституции РСФСР 1918 года Российская Республика учреждалась на основе свободного союза свободных наций, как федерация советских национальных республик. При этом все государственные доходы и расходы объединялись в едином общегосударственном бюджете, а банки переходили в собственность государства. Все последующие конституции советского периода отстаивали единый бюджет с его строгой централизацией при формировании доходов и определении направлений расходов. Таким образом, федерализм без власти над финансами и собственностью в регионах обеспечивал в большей степени унитаризм государственного устройства со всеми вытекающими из этого последствиями.

Провозглашение Конституцией РФ (1993 года) России как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (ст. 1) обусловило новый взгляд на федерализм. Наряду с объявленным равноправием субъектов федерации, разграничением предметов ведения и полномочий произошло разделение бюджетов и иных финансов об-

щественно-территориальных образований. Кроме того гарантирована автономия местного самоуправления при самостоятельном управлении муниципальной собственностью, включающей местный бюджет и иные муниципальные финансы.

Федеративная природа финансовой деятельности есть особая организация бюджетно-налоговой системы и новых форм и методов её функционирования, в том числе в распределении доходов и расходов, равенстве бюджетных прав. Её формирование зависит в большей степени от качества и совершенства российского финансового законодательства. Вместе с тем ни Налоговый кодекс РФ, ни Бюджетный кодекс РФ, как и многие другие законы, пока ещё не содержат в себе совершенных норм обеспечения конституционных требований российского федерализма.

Принцип законности впервые провозглашён лишь в Конституции 1977 года и продублирован в конституциях других союзных республик. Конституция 1993 года ушла от определения законности как основ конституционного строя, показав отдельные проявления законности в различных нормах первой главы. Для финансовой деятельности законность – это особый режим деятельности органов власти по неуклонному исполнению законов при её осуществлении и принятию объективно-целесообразных правовых решений. Принцип как базовое начало такого режима требует, прежде всего, принятия самих законов в сфере финансов, поскольку нет законов – нет и законности. Вместе с тем законность не есть совокупность законов, это даже не механизм обеспечения их исполнения, а сущность правового государства.

Демократизм как признание демократии (народовластия) на государственном уровне для финансовой деятельности есть реальное и заинтересованное участие российского народа в формировании бюджетно-налоговой и иной финансовой политики. Самосознание российского гражданина не возникает на декларативном гарантировании его прав и свобод, оно должно формироваться объективными предпосылками реальной действительности.

Публичный характер финансовой деятельности отражает выражение публичности самого государства в его социальном и демократическом проявлении. Иначе говоря, публичный, значит, с одной стороны, государственно-властный, подчинённый общим интересам, но в то же время – гласный, открытый для общества, нацеленный на решение социальных задач.

Разделение властей как принцип осуществления государственной власти для России стал альтернативой непоколебимому прежде единству власти Советов. Для финансовой деятельности принцип разделения властей является основой её организационного построения. Каждый государственный орган, осуществляющий финансовую деятельность, имеет своё функциональное назначение и строго определённые полномочия в сфере финансов и взаимодействует с другими органами. В этом взаимодействии проявляется их ограничение друг от друга путём системы сдержек и противовесов.

Организационно-правовая база финансовой деятельности есть проявление системно-структурных начал, основанных на федерализме, разделении властей, предметов ведения и полномочий, а также иных требованиях конституционного строя России. Федерализм требует организации, в том числе и структурно-финансовой, всех территориальных подразделений государства. Разделение властей зависит от построения взаимоотношений между представительными и исполнительными системами власти. При этом целостность и неприкосновенность самой России, суверенитет власти народа, единство системы государственной власти, ее законности и единого экономического пространства должны быть незыблемы. От четкости и недвусмысленности конституционного решения организационно-правовых основ в сфере финансов зависит последующая разработка правовых основ финансовой деятельности на всех уровнях федеративных отношений.

Таким образом, конституционные основы, включающие в себя требования основного закона к различным проявлениям финансовой деятельности, являются определяющими в установлении правовых основ в сфере финансов. От них зависит качество, эффективность и результативность дальнейшего

развития финансового законодательства и организации финансово-кредитного механизма.

*В третьем параграфе* – «Роль функций финансовой деятельности и её отдельных видов в формировании рыночной экономики» – показано значение финансового прогнозирования, планирования, координации, регулирования и контроля в новых экономических условиях. Подчёркивается, что именно финансовая деятельность государства, которой присущ плановый и контрольный характер, играет одну из ключевых ролей в государственном регулировании экономикой.

Роль финансовой деятельности в современной России показана через её практически организующую сущность. Организация для всех функций финансовой деятельности призвана упорядочить процедуру аккумуляции, распределения и использования государственных и муниципальных финансов, а главное объединить в строгую систему формируемые денежные фонды, обеспечить строение каждого из них.

Финансовое прогнозирование является важнейшим условием для правильной организации финансовой деятельности, позволяющим обеспечить бюджетные, налоговые, валютные и иные финансовые прогнозы на планируемый период. От обоснованности и точности этих прогнозов во многом зависит достоверность, реальность финансовых планов и обязательств, приближение их к наиболее вероятным последствиям.

Финансовое планирование есть поиск оптимизации финансовой деятельности во всех её формах, методах и средствах её проявления и представляет собой одно из его направлений. Финансовое планирование и его отдельные виды (бюджетное, налоговое, кредитное, валютно-денежное) для финансовой деятельности есть не только функция, но и её принцип, метод, особая стадия процесса её реализации. Анализируя источники и направления финансовых ресурсов, можно определить возможные, наиболее целесообразные пути мобилизации дополнительных средств, их рационального расходования.

Каждая разновидность финансового планирования, как и правовые формы отдельных его видов, имеют свою специфику. Так, бюджетное планирование, реализуемое через высшую правовую форму (закон, решение представительного органа местного самоуправления), служит средством достижения сбалансированности доходов и расходов государства и отдельных общественно-территориальных образований.

Государственное налоговое планирование подчинено бюджетному планированию, поскольку составляет базу для всех уровней бюджетной системы. Для формирования доходной части бюджета важно определить налоговый потенциал, то есть предельно возможный объём налоговых платежей, рассчитанных по законодательно установленным ставкам.

Кредитное планирование предполагает развитие рынка ссудного капитала и направлено на определение удельного веса и расчёта кредитных вложений в экономику, их долгосрочных и краткосрочных источников на внешнем и внутреннем рынке.

Функция регулирования в сфере финансов как совокупность форм и методов, направленных на подчинение определённому порядку, правилу, на установление взаимодействия финансовых институтов, создаёт благоприятные условия для мобилизации, распределения и использования денежных средств государства и муниципальных образований. В качестве подвидов финансового регулирования выделено бюджетное, налоговое, банковское, валютное регулирование.

Финансовый контроль в функциональном содержании финансовой деятельности играет особую роль по выявлению обратных связей во всех её проявлениях. На всех временных этапах (предварительного, текущего и последующего характера) финансовый контроль определяет эффективность организации государственных и муниципальных финансов и результативность задач по аккумуляции, распределению и расходованию денежных фондов.

**Во второй главе** – «Организационно-правовые принципы, формы и методы осуществления финансовой деятельности в новых экономических ус-

ловиях» – показана теоретическая и практическая ценность данных категорий, их проявление в условиях рыночной экономики и построения федеративных отношений в России.

**В первом параграфе** предложена классификация специальных правовых принципов финансовой деятельности в аспекте общих конституционных начал. Отмечено, что в специальной, в том числе юридической, литературе определению принципа как особой категории общественного развития уделено значительное внимание. Вместе с тем единства в выявлении сущности принципа как объективной или субъективной субстанции, а также в его соотношении с другими категориями так и не достигнуто. Базой для всех дефиниций служит перевод с латыни, в котором принцип – *principium* – означает основу, первоначало, исходное положение теории, учения, деятельности. Не вдаваясь в предысторию поисков прошлого и дискуссий современного подхода к выявлению сущности принципа, следует отметить, что крайние суждения и оценки объективности и субъективности данной категории не проясняют данного вопроса, если вообще не уводят от решения проблемы. При выявлении признаков, характеризующих принцип финансовой деятельности во всех его проявлениях, мы исходим из того, что принципы – это проявление законов в субъективной форме, в общественном сознании. То есть принцип всегда есть результат человеческой деятельности, направленной на выявление и познание объективных закономерностей исследуемого явления.

В целом же, когда речь идёт о многоаспектном проявлении финансовой деятельности, мы разделяем позицию авторов, определяющих её принципы следующим образом: это есть базирующиеся на познании объективных закономерностей финансовой деятельности руководящие положения, которые через закрепление в правовых или иных социальных нормах приобретают обязательный характер и представляют собой высшую степень обобщённости политико-правовых, экономических, организационно-технических требований, предъявляемых к сфере финансов. Правовой принцип отражает политико-правовые требования и закреплён в правовых нормах.

При определении подсистемы специальных принципов в основу были положены общие конституционные требования. Прежде всего, это отражение финансового федерализма, законности, приоритета представительных полномочий над исполнительными правами и обязанностями органов, осуществляющих финансовую деятельность. Второе направление формирования специальных принципов видится в объективности финансовой деятельности, в отражении правды и общественной справедливости. То есть это полнота и реальность, достоверность и гласность в решении задач финансовой деятельности. Наконец, специфические проявления самой финансовой деятельности видятся в её целенаправленности, плановости, приоритете публичных интересов, в разделении финансовых полномочий между органами власти всех видов общественно-территориальных образований.

В качестве принципов финансового федерализма, определяющих финансовую деятельность современной России, названы следующие. Это принцип сочетания общегосударственных финансовых интересов с интересами регионов и муниципальных образований. Это принцип единства финансовой деятельности государства (финансовой политики, организации финансовой системы) и финансовой самостоятельности общественно-территориальных образований. Далее, это принцип разграничения предметов ведения, полномочий (компетенции) органов государственной власти федерации и регионов, определения уровня самостоятельности полномочий для органов местного самоуправления в сфере финансов. Наконец, это принцип финансового равноправия субъектов федерации и муниципальных образований между собой и во взаимоотношениях с вышестоящими органами государственной власти.

Анализ специальных принципов финансовой деятельности позволяет выявить ориентиры правотворчества, правоприменения и функционального назначения финансовой деятельности. Специальные принципы дают возможность правильно оценить характер, особенности и функциональное назначение финансовой деятельности в новых условиях хозяйствования. Одна-

ко разнообразие подходов в формировании принципиальных начал в отдельных актах финансового законодательства иногда приводит к их несовместимости. Поэтому есть потребность в принятии в сфере финансов законодательного акта обобщающего характера, систематизирующего и регулирующего общие, межотраслевые и отраслевые принципы финансовой деятельности.

**Второй параграф** второй главы посвящён исследованию организационно-правовых форм финансовой деятельности, их взаимосвязи с методами, задачами и функциями.

Формы финансовой деятельности видятся как самостоятельные, родственные по характеру и по своему внешнему проявлению действия, с помощью которых реализуются её задачи и функции. Выбор организационно-правовых форм финансовой деятельности предопределён её задачами, функциональным назначением и методологическими особенностями. Правовая форма выступает одной из составных частей механизма воздействия на регулируемые отношения, средств государственного принуждения, служит основой для осуществления единой финансовой политики, единообразного применения финансово-правовых норм.

Несомненно, что форма связана с таким элементом содержания, как метод деятельности. Однако если метод отвечает на вопрос, каким образом следует решать (реализовывать) ту или иную задачу или функцию, то форма отвечает на вопрос, в каком виде (внешней форме) конкретная задача или функция практически осуществляется. Выбирая ту или иную форму при организации финансов или регулировании финансовой деятельности, государство тем самым определяет их значимость, выстраивает иерархию нормативных актов, по-разному воздействуя на достижение цели и задач финансовой деятельности.

Таким образом, приобретая юридическую форму, финансовая деятельность по своей целевой сущности и в своём функциональном содержании становится самостоятельной правовой категорией, являющейся базой для формирования отрасли финансового права. Характер юридического воле-

изъявления субъектов финансовой деятельности зависит от целевых установок и задач по формированию, распределению и расходованию государственных и муниципальных финансов.

*В третьем параграфе второй главы* – «Методы осуществления финансовой деятельности, реализации её задач и функций» – помимо анализа методов аккумуляции, распределения, использования финансовых фондов, традиционно представленных в специальной литературе, исследуются методы реализации отдельных функций финансовой деятельности (планирования, прогнозирования, регулирования, координации, контроля).

Функциональное содержание финансовой деятельности, представляющей собой многоуровневую систему и множество финансовых потоков, обуславливает огромное разнообразие методологических приёмов её осуществления. Собственные приёмы и способы характерны для каждой функции, они зависят от особенностей в решении отдельных задач финансовой деятельности, от специфики их реализации на разных уровнях российского финансового федерализма. Финансовое планирование как функция, охватывающая бюджетное, налоговое, кредитное, денежно-расчётное и валютное планирование, осуществляется посредством, прежде всего, системного и балансового методов его реализации. Система бюджетных планов, основанных на них смет и балансов, взаимосвязь их с планированием движения валютных, страховых и кредитных ресурсов, обеспечивает взаимодополнение, а также и частичную взаимозаменяемость отдельных видов денежных средств.

Балансовый метод позволяет путём применения необходимых расчётов проверять реальность и сбалансированность плана. Соблюдение пропорций необходимо для формирования распределительных отношений между централизованными и децентрализованными денежными фондами, их доходами и расходами, федеральными, региональными и муниципальными потребностями, финансовыми и материальными ресурсами. Наконец для укрепления планового кругооборота денежных средств и расчётной дисциплины в финансовом планировании необходим расчётный метод. Он позволяет опреде-

лить расчётную прибыль, рентабельность, себестоимость в производстве, расчётные цены для реализации товаров, работ, услуг, расчётный баланс в экономических связях с зарубежными государствами.

Методы реализации функции прогнозирования тесно связаны с перспективным финансовым планированием, но вместе с тем имеют собственные приёмы и способы. Для прогнозирования важным являются углубленный анализ и высокая степень обобщения финансовых результатов. Далее необходим учёт позитивных и негативных сторон финансового законодательства и его влияния на финансовую политику.

Методы финансового регулирования, являясь производными от методов правового регулирования, индивидуализированы по видам финансовой деятельности, её задачам и функциям и органам их осуществления. Методы бюджетного регулирования призваны создать условия для организации бюджетной системы и межбюджетных отношений в ней.

Методы налогового регулирования направлены на обеспечение финансовых потребностей казны государства и носят фискально-экономический характер. Регулирующая функция налоговой системы в основном реализуется через систему установления налоговых льгот, преференций, вычетов, кредитов и через систему налоговых санкций.

Методика координирования в финансовой деятельности разнообразна и зависит от органов, ее осуществляющих, сферы воздействия и функционального назначения. Так, координация действий федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование на рынке финансовых услуг, и Банка России строится на основе функционального распределения обязанностей, специализации и разграничения ответственности, в соответствии с федеральным законодательством<sup>2</sup>.

Финансовый контроль как функция финансовой деятельности осуществляется своими собственными методами. К ним относится совокупность

---

<sup>2</sup> См.: ст. 24 Федерального закона от 23.06.1999 № 117-ФЗ (ред. от 30.12.2001) «О защите конкуренции на рынке ценных бумаг» //Собрание законодательства РФ, 1999, № 26, ст. 3174.

приемов и способов по достижению результата контрольных действий и реагирования на выявленные недостатки<sup>3</sup>. Разнообразие видов, организационных структур и многоплановость целевых установок финансового контроля порождают многообразие его методов. В обобщенном виде способы выявления можно представить как наблюдение, ревизии, проверки, обследования, инспектирование, инвентаризация, отчетность, анализ информации и другие. А методы реагирования по результатам контрольных действий – это приемы и способы принудительного или поощрительного характера. К ним следует отнести восстановление нарушенных прав, возбуждение дисциплинарного или административного преследования, возмещение вреда, применение санкций, предложения о поощрениях, распространение передового опыта.

Таким образом, финансовая политика переходного периода к рыночным отношениям predeterminedлила возрастающее значение методов финансовой деятельности для дальнейшего экономического развития России.

**В третьей главе** – «Основные направления совершенствования финансовой деятельности в условиях рыночной экономики», объединяющей два параграфа, сделаны обобщающие выводы. В том числе даны отдельные рекомендации и предложения по совершенствованию финансового законодательства и повышению эффективности финансовой деятельности. В частности, термин «финансовая деятельность» государства и муниципальных образований в нормотворчестве должен найти свое обоснование, начиная с правовых основ, заложенных в Конституции РФ и в Федеральном законе «Об основах финансов и финансовой деятельности Российской Федерации».

Предложения по совершенствованию Бюджетного и Налогового кодексов как основных кодифицированных актов в сфере финансовой деятельности основаны на последних посланиях Президента РФ, с учетом обобщения рекомендаций специальной литературы и сложившейся практики. При этом автор исходил из того, что совершенствование бюджетного и налогового за-

---

<sup>3</sup> Зуев В.М. Финансовое право Российской Федерации: теория общей части. – Томск, Изд-во Томского ун-та, 2000. С. 252.

конодательства есть не что иное, как новые подходы к российской финансовой реформе, необходимой для стабилизации рыночной экономики и федерализма. Особенно нуждаются в системных преобразованиях межбюджетные отношения, являющиеся базой российского федерализма. Это касается распределения полномочий, обеспечивающих их доходов и расходов, финансовой помощи, бюджетно-налогового выравнивания, повышения стимулов для регионов и муниципальных образований в расширении доходной базы и обретении финансовой самостоятельности. Для построения финансового федерализма немаловажным является законодательное определение бюджетных прав Российской Федерации, субъектов федерации и муниципальных образований.

Направления повышения эффективности финансовой деятельности в диссертационной работе увязаны с обеспечением отдельных функций финансовой деятельности собственными правовыми принципами, юридическими формами и методологией. От качественного подхода к формированию таких финансово-правовых категорий, как принципы, функции, формы, методы самой финансовой деятельности, ее отдельных видов и всего содержания зависит ее практическая значимость в общественной жизни и качество дальнейшей законодательной техники. Финансовое планирование, прогнозирование, регулирование, координация и контроль в функциональном содержании финансовой деятельности должны быть обеспечены качественным нормотворчеством, собственной методологией и всем спектром нового реформирования.

В заключении сделаны общие и частные выводы по теме исследования, а также акцентировано внимание на перспективах совершенствования правовых основ финансовой деятельности в Российской Федерации.

**По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:**

1. *Лукьянова Т. Г.* К вопросу о сущности финансовой деятельности в Российской Федерации // Т. Г. Лукьянова. Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сборник статей. Ч. 13. – Томск, 2002. С.163–166.

2. *Лукьянова Т. Г.* Функциональное содержание финансовой деятельности // Т. Г. Лукьянова. Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сборник статей. Ч. 15. – Томск, 2003. С. 223–226.

3. *Лукьянова Т. Г.* Специальные правовые принципы финансовой деятельности в Российской Федерации // Т. Г. Лукьянова. Актуальные вопросы формирования правовой системы России. Сборник материалов региональной научно-практической конференции в г. Юрге. – Томск, 2003. С. 32–37.

4. *Лукьянова Т. Г.* Организационно-правовые формы финансовой деятельности // Т. Г. Лукьянова. Юридический мир. 2003. № 10. С. 40–45.

Подписано к печати 25.11.2004. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная № 1.  
Печать офсетная. Уч.-изд. л. 1,3. Усл. печ. л. 1,63. Тираж 100 экз. Заказ № 720.

---

Издательство «Кузбассвузиздат». 650043, г. Кемерово, ул. Ермака, 7. Тел. 58-34-48

