



*Нечай А. А.,
д.ю.н., профессор кафедры права Украины,
Международный научно-технический
университет имени Ю. Бугая*

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО И ГЛОБАЛЬНЫЙ ДЕНЕЖНЫЙ ПЕРЕДЕЛ

В последние десятилетия наука финансового права стремительно развивается, а объем финансового законодательства стремительно растет. Однако и развитие науки, и проблемы регулирования публичных финансов ставят перед учеными юристами-финансистами новые, нетривиальные вопросы. Решение этих вопросов вынуждает нас пересматривать многие базовые категории науки финансового права, включая ее предмет, а также ее взаимосвязь с практикой жизни.

Анализируя сложность решения основной задачи науки финансового права, невольно задаешь себе вопрос: к каким наукам следует отнести сегодня финансовое право – к прикладным или же к фундаментальным? Многим докторам наук финансового права ответ на этот вопрос кажется очевидным. Однако при этом они дают разные ответы.

Те, кто однозначно относит нашу науку к прикладным, совершенно справедливо аргументируют это самим предметом любой правовой науки: наука, изучающая нормы, призванные регулировать существующие общественные отношения (независимо от того, по какому поводу они возникают), носит прикладной характер. Ведь она ориентирована на улучшение регулирования существующих отношений, а значит, непосредственно связана с практикой правоприменения.

Однако те, кто однозначно относит науку финансового права к фундаментальным наукам, также дают весьма веские аргументы.

Так, например, один из ключевых вопросов в формировании предмета финансового права как науки связан с размежеванием публичного и частного в сфере финансов, а поиск критериев этого размежевания уходит корнями еще в римское право и отражает глубинные процессы формирования государства как такового. Кроме того, поиск эффективного регулирования процессов формирования, распределения, управления и использования публичных денежных фондов напрямую затрагивает изучение и осмысление таких фундаментальных явлений, как соотношение частных прав личности (граждан) и прав публичной власти, публичных союзов.

Далее, углубляясь в изучение природы публичных союзов и их финансов как инструмента реализации функций публичных объединений, мы все чаще поднимаем вопрос о социальной справедливости, учете социальных интересов, процесса преобразования последних из частных социальных интересов в публичные, признаваемые государством. А все это вполне можно отнести к вопросам фундаментальной науки об обществе, законах его функционирования и развития, которые преломляются в вопросах финансового права в сфере бесконечного круговорота публичных финансов.

Так что, отвечая на вопрос о том, является ли наука финансового права прикладной или фундаментальной, лично мы считаем, что она сочетает в себе черты и прикладной, и фундаментальной науки.

Однако, согласившись с тем, что финансовое право есть также и прикладной наукой, мы сразу же обязуемся оценивать результаты развития этой науки с учетом анализа применения ее разработок на практике. В этом смысле эффективное или неэффективное финансовое законодательство в каком-то смысле отражает результат развития науки финансового права. Давайте проанализируем некоторые аспекты развития науки именно с этой точки зрения.

Последнее десятилетие ознаменовалось для науки финансового права тем, что почти все ученые приняли новую концепцию предмета финансового права. Так, почти все ученые согласились, что сегодня предметом финансового права являются общественные отношения, связанные с удовлетворением всех видов публичного интереса и появляющиеся в процессе формирования, распределения (перераспределения), управления и использования публичных фондов денежных средств, а также при осуществлении контроля за этим процессом.

Иначе говоря, предметом финансового права являются публичные финансы.

Посмотрим, как же влияет развитие финансового права на улучшение регулирования основных проблем в сфере публичных финансов?

Начнем с этапа формирования публичных фондов в Украине:

1. Неэффективное регулирование нормами финансового права формирования налогооблагаемой прибыли юридических лиц всех форм собственности порождает серьезные проблемы ухода в тень мелкого и среднего бизнеса (СПД-физические лица, юридические лица на едином налоге и др.).

2. Неэффективное регулирование нормами финансового права формирования фондов социального страхования (ед. соц. взнос) порождает проблемы ухода в тень рынка труда (возрастание неофициальной занятости у юридических лиц, работающих в частном секторе экономики, особо остро – в среднем и мелком бизнесе, сферах работы СПД-физических лиц на общей системе налогообложения).

3. Неэффективное регулирование нормами финансового права процедуры уплаты НДС порождает разнообразные схемы, позволяющие злоупотреблять процедурой «возврата НДС» из бюджета.

И это означает, что даже такое стремительное развитие науки финансового права, которое мы наблюдаем в последние десятилетия, пока что не справляется со всеми прикладными вопросами необходимого регулирования формирования публичных фондов, и нам есть что улучшать в нашей науке.

Немало проблем также есть и на этапе распределения (перераспределения) публичных фондов:

- 1) несовершенство норм финансового права, устанавливающих бюджетное регулирование (межбюджетные трансферты, закрепленные доходы бюджетов) порождает проблемы неэффективного, непрозрачного (и можно сказать, социально несправедливого) перераспределения средств между регионами вследствие несовершенства формул расчета перераспределяемых средств и закрепленных доходов;
- 2) несовершенство норм финансового права, регулирующих процедуры закупок за публичные средства («государственные средства») порождает проблемы:

- коррумпированных закупок (неоптимальные цены закупок, неоптимальное соотношение «цена/качество» закупаемых товаров, услуг и работ);
- неэффективных сроков проведения закупок (негибкий механизм планирования и проведения закупок).

На этапе управления публичными фондами также возникает немало проблем. Вопрос осложняется еще и тем, что сегодня далеко не все ученые юристы-финансисты согласились с тем, что в предмете финансового права сегодня появляется новая разновидность финансовых отношений, которые также должны охватываться именно нормами финансового права. А именно – отношения, возникающие по поводу управления публичными деньгами, как фондируемыми, так и нефондируемыми.

Вследствие этого важные вопросы управления инвестиционным процессом в сфере публичных финансов регулируется «в ручном режиме»:

- без соблюдения правил финансового контроля, который должен быть на всех этапах функционирования публичных финансов;
- без явных, установленных законодательными актами правил и принципов инвестирования публичных денежных средств,
- без установления приоритетов для такого инвестирования и публичного контроля за его результатами.

В результате недостаточное регулирование нормами финансового права процесса управления средствами публичных фондов порождает:

- неэффективное долгосрочное и краткосрочное инвестирование средств публичных фондов (потери возможных пассивных доходов и более эффективного развития социальных и инвестиционных публичных программ);
- нарушение прав собственников публичных фондов в пользу государства (например, право Казначейства Украины временно размещать средства бюджетных организаций, в том числе коммунальной собственности, с казначейских счетов на банковских депозитах с зачислением полученной прибыли в госбюджет);
- непрозрачные механизмы получения, учета и использования пассивных доходов публичных фондов;
- слаборегламентированный публичный контроль за процессами управления публичными средствами.

Есть проблемы регулирования и на этапе использования средств публичных фондов:

- 1) регулирование сметно-бюджетного финансирования бюджетных организаций порождает проблемы:
 - неэффективного использования имеющихся бюджетных ресурсов;
 - искажение данных (статистики), на основе которых делается планирование, исходя из показателей предыдущих периодов (с целью сохранения прежних объемов финансирования порождаются приписки, отсутствует мотивация к проведению объективно необходимой оптимизации сети бюджетных учреждений и их внутренней реорганизации).

Возвращаясь к вопросу оценки качественного развития науки финансового права как прикладной науки, нужно спросить: так в чем же причина существования вышеуказанных проблем:

- в недостаточных разработках науки финансового права (отставание науки от практики – недостаточное исследование и неоднозначная позиция касательно новых сфер регулирования НПФ)? Или же
- в разрыве между наукой и практикой (слабое применение теоретических разработок финансового права при разработке финансового законодательства)? А может
- в слабом механизме правоприменения (слабом развитии института финансовой, административной и уголовной ответственности в сфере публичных финансов)?

Мы думаем, что причина лежит во всех трех указанных выше аспектах. А какие тогда есть пути решения этих проблем? Мы думаем, что сегодня требуется:

- от законодательной власти: лучшее понимание, законодательное развитие и укрепление регулирующей функции публичных финансов (на этапе формирования, перераспределения, управления, использования). Потому что наблюдаемый нами сегодня сильный крен финансово-правовых норм в сторону «фискализации» процессов приводит к их социальному и экономическому «неприятию» населением. Это, в свою очередь, порождает желание «обойти закон», «уйти в тень» и не выполнять «социально несправедливые законы»;

- от научных деятелей и тех, кто применяет науку на практике: дальнейшее сближение науки и практики. Необходимо дальнейшее развитие новых форм тесного сотрудничества, привлечение науки к практической работе, с одной стороны, и обязательство практики строго следовать научным рекомендациям, с другой стороны;
- от всех участников публичных финансовых отношений: дальнейшее развитие публичного финансового контроля. Необходимо разработка и внедрение новых методов, форм и механизмов обеспечения публичного финансового контроля (прозрачность и доступность публичной статистики и финансовой отчетности на этапах формирования, перераспределения, управления, использования публичных средств).

И тогда дальнейшее развитие науки финансового права оправдает ее определение как науки прикладной, а не только фундаментальной. И эта прикладная наука будет развиваться, давая эффективные, своевременные ответы на сложные вопросы нашей современности.