

# К вопросу о соотношении норм административного и финансового права

Н.И. Петрыкина

*Статья посвящена сравнительному анализу норм административного и финансового права на основе сопоставления предмета и метода административного и финансового права и других характеристик.*

Вопрос о соотношении административно-правовых и финансово-правовых норм вытекает из проблемы соотношения административного и финансового права, их предметов, методов, источников и институтов. В советской правовой науке дискуссия по этому вопросу началась еще в 1960–1970-х гг. и, по сути, продолжается до сих пор, так как до настоящего времени проблема соотношения (разграничения) административного и финансового права не подвергалась всестороннему изучению учеными-правоведами и, как следствие этого, не получила серьезного доктринального обоснования.

Были высказаны в основном две основные точки зрения. Первая была предложена Р.О. Халфиной. Она полагала, что советское финансовое право выделилось из государственного и административного и является подотраслью последнего. Эта точка зрения была поддержана Б.Н. Ивановым, М.И. Пискотиным и другими учеными. Согласно другой концепции, финансовое право изначально является самостоятельной отраслью права, возникшей одновременно с государственным и административным. Эту точку зрения подробно обосновал в 1976 г. В.В. Бесчеревных<sup>1</sup>.

В дореволюционной российской системе права финансовое право являлось самостоятельным. В Советском же государстве, после коренной перестройки отношений собственности и политической системы, финансовая деятельность стала объектом централизованного государственного управления, а административно-командная систе-

ма определяла соответствующие методы управленческого воздействия. Управление финансами считалось (хоть и с некоторыми особенностями) частью государственного управления, которое, в свою очередь, регулировалось нормами административного права, что и дало основание Р.О. Халфиной для вывода о том, что советское финансовое право не является самостоятельным, а является подотраслью права административного. В то же время даже сторонники этой концепции признавали наличие у финансового права особого, обладающего собственной спецификой, объекта регулирования. Этим объектом являлись (и являются) финансы и(или) финансовая система.

В настоящее время возврат к многоукладной экономике обусловил необходимость развития финансового права в качестве самостоятельной правовой отрасли. Однако по-прежнему вопрос о соотношении административного и финансового права остается открытым, поскольку как в советское время, так и сейчас ученая дискуссия так и не продвинулась дальше обсуждения темы самостоятельности (или несамостоятельности) финансового права.

Актуальность проблеме добавили и недавние изменения в Номенклатуре специальностей научных работников, согласно которым финансовое право было исключено из специальности 12.00.14 (административное право; финансовое право; информационное право) и включено в отдельную специальность 12.00.04 (финансовое право; налоговое право; бюджетное право)<sup>2</sup>. Тем самым было

**Петрыкина Наталья Ивановна** – к.ю.н., старший преподаватель кафедры административного и финансового права МГИМО(У) МИД России. E-mail: vestnik@mgimo.ru

подчеркнуто, что финансовое право в целом – отрасль самостоятельная и с административным правом никак не связанная.

Однако, несмотря на это, никто из ученых (по крайней мере, в настоящее время) не отрицает комплексного характера обеих отраслей, который выражается в использовании единого метода правового регулирования, в сходном правовом статусе субъектов правоотношений, а также в наличии смежных институтов (главным образом принуждения и контроля). Вышесказанное обуславливает теснейшую взаимосвязь норм административного и финансового права, сходства и различия которых и являются предметом этой статьи. «В современной юридической литературе под нормой права понимается общеобязательное формально-определенное правило поведения, установленное и обеспеченное обществом и государством, закрепленное и опубликованное в официальных актах, направленное на регулирование общественных отношений путем определения прав и обязанностей их участников»<sup>3</sup> – так написано в современном учебнике.

Как известно, нормы права можно классифицировать по множеству различных признаков. Для целей настоящей статьи мы возьмем лишь те из них, которые позволяют наиболее ярко отразить сходства и различия административно-правовых и финансово-правовых норм. Это легче всего сделать с помощью таких признаков, как предмет и метод регулирования, субъект правотворчества, а также назначение норм.

### **Предмет регулирования**

Специфика правовой нормы ярче всего выражается в содержании предмета ее регулирования, то есть круге тех общественных отношений, которые она опосредует. Нормы административного права регулируют общественные отношения:

– в сфере организации и деятельности исполнительной власти (а точнее, органов публичной администрации, включая муниципальные органы и юридические лица публичного права, которым государство делегировало исполнение части своих функций);

– в сфере административной юстиции; институтах государственной службы, а также внутриаппаратных отношениях в органах судебной и законодательной властей.

Общей содержательной характеристикой всех этих групп отношений является их направленность на реализацию органами исполнительной власти и иными уполномоченными субъектами управленческих функций в области политики, экономики, социально-культурной сферы, обороны и безопасности. Отсюда следует, что нормы административного права, во-первых, являются публичными, а во-вторых, им свойствен управленческий характер.

Предметом финансового права, по мнению большинства ученых, следует считать совокупность общественных отношений, возникающих в сфере образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов

денежных средств в целях реализации различных государственных задач. Однако и это определение, выработанное почти два десятилетия назад, сегодня требует корректировки с учетом произошедших экономических изменений. Например, как разграничить финансовые отношения и денежные, не следует ли частично включать частные финансы в предмет регулирования, оправданно ли использование в правовых дефинициях экономической терминологии («финансы», «денежные отношения») без учета и глубокого анализа различий в понимании этих категорий экономистами и юристами?

Тем не менее, исходя из данного определения, мы можем выявить такие особенности финансово-правовых норм, как их публичность и все тот же управленческий характер, так как понятно, что деятельность государства по «образованию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств» есть деятельность централизованная, упорядоченная, то есть, по сути, управленческая. Однако здесь же кроется и различие, так как налицо разница в объекте регулирования. В административном праве им выступает не только экономическая, но и социально-культурная и политическая деятельность государства. Более того, объектом регулирования являются не сами экономические отношения, а лишь общественные отношения, возникающие в ходе реализации органами исполнительной власти функций по управлению экономическими процессами, выражающиеся в виде:

– формирования системы органов исполнительной власти отраслевой и межотраслевой компетенции;

– закрепления прав и обязанностей субъектов предпринимательской деятельности во взаимоотношениях с органами исполнительной власти;

– осуществления государственного контроля и надзора и т.д.

Объектом регулирования финансового права выступают исключительно финансы или финансовая система, то есть аккумулирование и дальнейшее распределение денежных фондов (финансовых ресурсов), а также частично формирование и функционирование финансовой системы, контроль за ней. То есть финансово-правовые нормы опосредуют более узкий и более специфический круг общественных отношений по сравнению с нормами административно-правовыми.

### **Метод регулирования**

Поскольку и административное, и финансовое право являются публичными, их нормы в основном являются императивными, что связано с властным характером правоотношений, обусловленным наличием в них властного субъекта (например, органа представительной или исполнительной власти, Центрального банка и т.п.). Так, Налоговый кодекс РФ закрепляет обязанность органов, организаций, должностных лиц сообщать в налоговые органы сведения, связанные с учетом организаций и физических лиц<sup>4</sup>. В то же время в обеих отраслях можно найти немало примеров использования диспози-

## ■ Право

тивных норм. Например, Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан»<sup>5</sup> закрепляет право частных лиц обращаться в государственные органы с обращениями и корреспондирующую обязанность этих органов их рассмотреть. Налоговый кодекс РФ<sup>6</sup> закрепляет право муниципальных образований на установление местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц).

Вместе с тем ряд ученых отмечают различие в указанных методах. Например, было высказано мнение о принципиальном отличии методов регулирования, используемых финансовым правом на том основании, что «по своему содержанию эти предписания касаются порядка и размеров платежей»<sup>7</sup>. На наш взгляд, эта содержательная особенность никак не влияет на сущностную природу метода, поэтому вряд ли можно признать заслуживающей серьезного внимания. К тому же далеко не все конкретные способы регулирования финансового права касаются установления платежей. Например, Центральный банк обладает обширными полномочиями по осуществлению надзора и наблюдения в национальной платежной системе<sup>8</sup>.

В то же время можно согласиться с мнением, высказанным Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко и другими о том, что «большая часть таких предписаний исходит от финансово-кредитных органов государства. Здесь нет подчинения в полном объеме, как при административно-отраслевом управлении. За каждой нормой финансового права кроется ее экономическое содержание. В связи с этим различна и степень императивности норм»<sup>9</sup>.

Таким образом, во-первых, в административном праве значительная часть императивных норм регулирует отношения субъектов, находящихся в субординационной зависимости друг от друга (например, вышестоящий орган – нижестоящий орган), в то время как в финансовом праве императивные нормы регулируют в основном отношения субъектов, находящихся в зависимости функциональной (налоговые органы – налогоплательщики). Во-вторых, в отличие от императивных норм административного права, содержание императивных норм финансового права в гораздо большей степени обусловлено объективными экономическими процессами, нежели политической волей государства.

### Субъекты правотворчества

По субъектам правотворчества нормы административного и финансового права можно разделить прежде всего на нормы, принятые международными организациями, и нормы, принятые Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями. По общему правилу, общепризнанные принципы и нормы международного права являются частью правовой системы России и имеют приоритет перед нормами внутреннего законодательства. Надо сказать, что в области финансового права (и особенно налогового права и валютного регулирования) существует значительный мас-

сив наднационального регулирования. Налоговый кодекс РФ в статье 7 прямо устанавливает приоритет норм международных договоров по сравнению с нормами российского законодательства. Особенно велико число международных правовых норм, регулирующих вопросы двойного налогообложения. На сегодняшний день Россия является участницей более 80 межгосударственных и межправительственных двусторонних договоров об избежании двойного налогообложения.

Среди источников административного права тоже можно встретить немало международных договоров и соглашений, причем не только межгосударственных и межправительственных, но и межведомственных. Подобные документы регулируют самый широкий круг вопросов, связанный с реализацией органами исполнительной власти полномочий. На их основе осуществляется международное сотрудничество на уровне государств, правительств и ведомств в области миграционной политики, борьбы с преступностью, противодействия коррупции и терроризму, обеспечению военной безопасности, освоения космоса, социального обеспечения, экономического регулирования и многих других вопросов. В качестве примеров можно привести Соглашение Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки об упрощении визовых формальностей для граждан РФ и граждан США, Договор между Российской Федерацией и Чешской Республикой о социальном обеспечении и др.<sup>10</sup>.

Продолжая классификацию норм по субъектам правотворчества, мы можем разделить их на нормы Конституции РФ, конституций и уставов субъектов РФ, нормы, принятые представительными и исполнительными органами государственной власти, нормы, принятые организациями и учреждениями, уполномоченными на то органами государственной власти, и нормы правовых актов муниципальных образований.

Нормативную основу как для административного, так и для финансового права составляют нормы Конституции РФ, нормы конституций и уставов субъектов РФ. Прежде всего, конституционные нормы закрепляют разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. Так, административное право и процесс отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, а финансовая сфера разделена на области исключительного ведения Российской Федерации, области совместного ведения и ведения субъектов РФ. Финансовое, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные банки и др. отнесены к области исключительного ведения РФ. К сфере совместного ведения отнесены общие принципы налогообложения и сборов, а к ведению субъектов РФ – бюджетное регулирование и налогообложение на уровне субъекта и иные вопросы<sup>11</sup>.

Значительное число административно-правовых и финансово-правовых норм принимаются в форме законов. Надо отметить, что в отличие от финансового права, немалое количество административно-правовых норм принимаются в форме федеральных конституционных законов (ФКЗ «О Правительстве», ФКЗ «О чрезвычайном положении» и т.п.)<sup>12</sup>. Для правового регулирования любой отрасли большое значение имеет наличие или отсутствие кодификации норм. Это является и показателем уровня развития отрасли, и отражением качества нормативного регулирования, и важной правовой гарантией защиты прав субъектов соответствующих общественных отношений.

Одной из актуальных проблем административного права является как раз недостаточный уровень кодификации. Обширное нормативное регулирование этой отрасли может «похвастаться» наличием одного-единственного кодифицированного источника – Кодекса об административных правонарушениях РФ, в то время как целый комплекс норм, закрепляющих процедуры взаимодействия органов исполнительной власти и частных лиц, а также порядок обжалования последними неправомерных действий и решений властных субъектов долгое время остается не кодифицированным.

В финансовом праве, напротив, существует несколько кодифицированных актов федерального законодательства, которые составляют важнейшую часть финансового права как отрасли законодательства. Это прежде всего Бюджетный и Налоговый кодексы как самостоятельные и чисто финансово-правовые источники. Кроме того, некоторые нормы финансового права содержатся в таких актах, как Гражданский кодекс, Арбитражно-процессуальный кодекс, уже упомянутый КоАП, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы. Эти акты регулируют отдельные материальные и процессуальные отношения и содержат комплекс охранительных норм (меры обеспечения производства и меры наказания).

Помимо того, административно-правовые и финансово-правовые нормы содержатся в большом количестве федеральных законов, законов субъектов РФ и актах муниципальных образований. В обеих отраслях значителен массив подзаконного регулирования, то есть актов, принятых органами исполнительной власти и иными уполномоченными органами. Указы и распоряжения президента и правительства, положения, инструкции и другие акты министерств, служб и агентств являются важной составной частью источников административно-правовых и финансово-правовых норм. С этим связаны такие их общие особенности как множественность, изменчивость и противоречивость. Стоит отметить, что в административном праве удельный вес норм подзаконного характера намного больше, чем в финансовом праве, что связано с более широким кругом регулируемых отношений.

Множественность источников норм влечет за собой еще одну их особенность: все три элемента нормы (гипотеза, диспозиция и санкция) редко

бывают сформулированы в виде единого правила. Как правило, санкции норм закрепляются отдельно либо в иной части нормативного акта, либо вообще в другом нормативном акте. Это весьма распространенная правовая практика, которая тем не менее многократно снижает эффективность регулирования, затрудняет правоприменение и создает почву для юридических коллизий.

Ярким примером подобного рода является Бюджетный кодекс, содержащий составы бюджетных правонарушений, санкции по которым «потерялись» в недействующем ныне Кодексе РСФСР об административных правонарушениях (например, ст. 293 БК «Неперечисление либо несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств»).

Правом издания административно-правовых и финансово-правовых норм обладают и особые субъекты правотворчества, в доктрине зарубежного права называемые юридическими лицами публичного права. Речь идет об особых государственных организациях и учреждениях, осуществляющих от имени государства общее регулирование отношений во вверенной им области и наделенных для этого нормотворческими полномочиями. Так, Центральный банк РФ, являющийся главным банком страны и наделенный широкими функциями по управлению кредитно-денежной системой, обладает функциями по изданию нормативных актов в форме указаний, положений и инструкций, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» наделена правом нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности<sup>13</sup>.

Все правовые нормы различаются по действию в пространстве, времени и по кругу лиц. По действию в пространстве нормы административного и финансового права могут быть федерального характера (то есть действующие на территории всей страны), нормы субъектов РФ (действующие на территории данного субъекта), нормы местного самоуправления (действующие на территории муниципального образования) и нормы локального регулирования. Последние в финансовом праве практически не применяются, зато достаточно широко распространены в праве административном. Данные нормы вырабатываются субъектом самостоятельно для регулирования своей внутренней деятельности. Таковы, например, правила внутреннего трудового распорядка в государственных и муниципальных унитарных предприятиях. В финансовом праве к таким нормам с некоторой оговоркой можно отнести внутренние инструкции кредитных учреждений, регламентирующие организационные вопросы деятельности последнего.

По действию во времени нормы административного и финансового права могут быть постоянными и временными. Общей яркой отличительной особенностью норм административного и финансового права является то, что среди них достаточно много временных, чье действие ограничивается заранее установленным сроком. Например, таковы административно-правовые нормы, регулирующие

## ■ Право

правовой статус субъектов в условиях действия экстраординарных режимов (чрезвычайное, военное положение) или нормы законов о бюджете на текущий год и т.д.

По характеру регулирования нормы права могут быть материальными (закрепляющими права, обязанности и ответственность субъектов) и процессуальными (закрепляющими порядки реализации материальных норм). Финансовое и административное право содержат нормы как материального, так и процессуального характера, причем в обеих отраслях процессуальные нормы четко не отделены от материальных и полностью не кодифицированы. Более того, каждая отрасль испытывает потребность в дальнейшем совершенствовании именно процессуальных отношений, разработке и унификации соответствующего законодательства, устранении пробелов в регулировании. Кроме того, процессуальные отношения являются той сферой, где административное и финансовое право взаимодействуют особенно тесно. Это касается, прежде всего, применения механизма административного принуждения и ответственности, который обеспечивает исполнение финансово-правовых норм. Далее мы коснемся этого вопроса подробнее.

По назначению нормы административного и финансового права бывают регулятивными и охранительными. И если регулятивные нормы в обеих отраслях составляют в целом достаточно полный массив законодательства, то дальнейшее совершенствование комплекса охранительных норм необходимо обеим отраслям. В административном праве это должны быть нормы, закрепляющие ответственность органов исполнительной власти и их должностных лиц за нарушения, допущенные при реализации ими своих полномочий в отношении частных лиц. В финансовом праве это совершенствование института ответственности.

До настоящего времени проблема применения принуждения и ответственности в финансовом праве рассматривалась учеными достаточно однобоко. Большинство сходятся во мнении, что обеспечение исполнения финансово-правовых норм осуществляется за счет комплекса охранительных норм административного права. Во многом именно этот факт и обуславливал теснейшую взаимосвязь финансового и административного права и давал основания говорить о финансовом праве как подотрасли административного.

Действительно, меры административного принуждения (предупредительные, пресекающие, обеспечительные и меры наказания) активно используются в финансовых правоотношениях. Примерами могут служить проведение налоговых проверок организаций и индивидуальных предпринимателей, приостановление деятельности кредитной организации, наложение административных штрафов и многие другие. За большинство составов налоговых и бюджетных правонарушений предусмотрены административно-правовые санкции, содержащиеся в КоАП. То есть можно в общем говорить о том, что норма финансового права не имеет собственной санкции, а ее исполнение обеспечено санкциями административно-правовыми, уголовными или гражданско-правовыми (начисление пеней в налоговом праве). Другими словами, финансовое право не имеет собственного вида юридической ответственности – финансово-правовой ответственности.

Однако Налоговый и Бюджетный кодексы содержат целый комплекс собственных норм охранительного характера. Например, в Налоговом кодексе есть глава «Способы обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов», а в Бюджетном кодексе есть нормы, посвященные государственному и муниципальному финансовому контролю<sup>14</sup>. Это означает, что собственный механизм финансово-правового принуждения уже сложился, а значит, нельзя исключать появления в будущем и нового вида юридической ответственности – финансово-правовой.

Таким образом, административно-правовые и финансово-правовые нормы имеют, безусловно, много сходных черт, тесно взаимодействуют между собой, составляя комплексные институты административного и финансового права. Вместе с тем эти нормы имеют и свою собственную специфику, обусловленную особенностями предмета регулирования каждой отрасли.

### *Petrykina N.I. To the Question about the Ratio of Norms of Administrative and Financial Law.*

*Summary: Article is devoted to the comparative analysis of norms of the administrative and financial law on the basis of comparison of a subject and a method of the administrative and financial law and other characteristics.*

#### **Ключевые слова**

Правовая норма, административное право, финансовое право.

#### **Keywords**

Legal norm, administrative law, financial law.

### Примечания

1. См.: Финансовое право. Учебник / Под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М.: ООО «ТК Велби, 2003. С. 23–24.
  2. Приказ Минобрнауки от 10.01.2012 № 5 .{Эл. ресурс}.URL: <http://www.consultant.ru>
  3. См.: Теория государства и права. Учебник / Под. ред. С.С. Алексеева. М.: НОРМА, 2005.
  4. См.: Налоговый кодекс РФ 1998 г.{Эл. ресурс}.URL: <http://www.consultant.ru>
  5. ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан».
  6. Налоговый кодекс РФ1998 г.{Эл. ресурс}.URL: <http://www.consultant.ru>
  7. См.: Финансовое право. Учебник/Под ред. Н.И Химичевой. М.: ЮРИСТ, 1999. С.42.
  8. ФЗ от 10.07.2002 «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», п.4.1 ст. 4.
  9. См.: Финансовое право. Учебник / Под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М.: ООО «ТК Велби, 2003. С. 23.
  10. См.: .{Эл. ресурс}.URL: <http://www.consultant.ru>
  11. См.: Конституция РФ 1993 г. Ст.71,72,73. {Эл. ресурс}.URL: <http://www.consultant.ru>
  12. См.: ФКЗ «О Правительстве РФ», ФКЗ «О чрезвычайном положении» {Эл. ресурс}.URL: <http://www.consultant.ru>
  13. См.: ФЗ от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и ФЗ от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» {Эл. ресурс}.URL: <http://www.consultant.ru>
  14. См.: главу 11 Налогового кодекса РФ и раздел IX Бюджетного кодекса РФ {Эл. ресурс}.URL: <http://www.consultant.ru>
-