

УДК 346.62

**Георгий Геннадиевич Пиликин**

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры предпринимательского права  
Уральской государственной юридической академии  
г. Екатеринбург тел.: 8-912-24-60-516 ukf@r66.ru

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ФОРМЫ И СОДЕРЖАНИЯ ФИНАНСОВОГО НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА КАК ОСНОВНОГО ЭЛЕМЕНТА СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

В статье рассмотрены вопросы взаимосвязи формы и содержания финансового нормативного правового акта в современный период.

Внутренняя и внешняя формы финансового права, признаки финансового нормативного правового акта.

Финансовое право, равно как и иные отрасли права, обладает внутренней и внешней формами. К *внутренней форме* следует отнести «ядро» системы финансового права, каковой является структура финансового права, имея в виду его внутреннее строение, включающее по меньшей мере следующие уровни: а) норму права и ее элементы, б) институт; в) подотрасль; г) отрасль. *Внутреннюю* форму финансового права представляет его содержание.

К *внешней форме* финансового права относится то, в чем финансово-правовые нормы объективируются, то есть финансовые правовые акты. Последние подразделяются прежде всего на а) финансовые нормативные правовые акты и б) финансовые индивидуальные правовые акты. Совокупность финансовых нормативных правовых актов имеет трехуровневый характер (федеральный, региональный, муниципальный) [1, с. 435-443, с. 444; 12, с. 91-96; 6, с. 98-117; 13, с. 39]. Входящие в эту совокупность финансовые нормативные правовые акты находятся между собой в системной взаимосвязи и обладают известной иерархией, в которой определяющее значение принадлежит Конституции Российской Федерации, затем следуют соответственно федеральные конституционные законы и федеральные законы. Принимаемые финансовые нормативные правовые акты должны соответствовать и не противоречить федеральному закону, регулирующему известную группу финансовых правоотношений. Это принципиальное требование о соответствии и непротиворечивости «нижестоящих» актов «вышестоящим», а их вместе – федеральному закону и Конституции, обеспечивает функцио-

нирование финансового законодательства в качестве системы, обладающей специальным финансово-правовым механизмом.

Очевидным способом существования содержания финансового права (структуры финансового права) выступает также внешняя форма финансового права, выраженная в правовых документах (актах) и являющаяся формой финансового права. Взаимосвязь и взаимодействие содержания и формы финансового права носят очевидный и объективный характер. Вместе с тем следует учитывать, что во взаимодействии содержания и формы финансового права, определяющее значение, принадлежит содержанию, существование и функционирование которого невозможно вне формы. Поэтому остановимся на рассмотрении ряда требований, относящихся к нормативному правовому акту. Последний имеет соответствующую форму (закона, указа, постановления, приказа, положения, инструкции и др.), реквизиты (название, дату, номер, наименование компетентного органа), а также структуру (части, разделы, главы, параграфы, статьи и др.). Требования обязательности официального опубликования нормативных правовых актов определены Конституцией Российской Федерации (ст. 15). На федеральном уровне установлен общий порядок опубликования и вступления в силу правовых актов [15; 17].

Финансовые нормативные правовые акты, равно как и большинство актов иных отраслей российского права, затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, и поэтому Конституция устанавливает их применение обязательностью официального опубликования (обнародования). Это важный элемент функционирования современной правовой системы России. Уместно подчеркнуть, что в советский период применение института «обязательности официального опубликования», особенно подзаконного нормативного правового акта, зависело по сути от усмотрения соответствующего государственного органа.

Проблеме общедоступности закона и возможности ознакомления с ним как источником правовых предписаний уделялось особое внимание со времен Древнего мира. Именно благодаря этому обстоятельству Законы Хаммурапи и другие памятники права известны и в XXI в. В.С. Нерсесянц отмечает, что общеобязательную законную силу может иметь лишь общеизвестное и общедоступное правило поведения. Причем общеизвестность и общедоступность закона означают не просто осведомленность (информированность) о законе, но и соблюдение самим законодателем принятой формы введения в жизнь новых законоположений, их проявление и обнаружение (для всеобщего сведения) надлежащим образом. Поэтому общеизвестность и общедоступность закона относятся к числу конституирующих признаков закона, а не только к характеристике сведений о нем [7, с. 19-20].

Принципиальное положение предусматривает Конституция (ст. 57) в отношении финансовых законов, поскольку прямо предпи-

сывает, что законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положения налогоплательщиков, обратной силы не имеют. Судебно-конституционная практика сформулировала важные правовые позиции о том, что положение ст. 57 Конституции:

- ограничивает законодателя в возможности придания закону обратной силы;
- гарантирует конституционное право на защиту от придания обратной силы законам, ухудшающим положение налогоплательщиков, в том числе на основании нормы, устанавливающей порядок введения таких законов в действие [23];
- предписывает недопустимость придания обратной силы законам, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков, распространяется как на федеральные законы, так и на законы субъектов РФ;
- устанавливает недопустимость придания законам о налогах обратной силы путем прямого указания об этом в законе, а также издание законов, по своему смыслу имеющих обратную силу;
- устанавливает недопустимость придания таким законам обратной силы в актах официального или иного толкования либо правоприменительной практики [24].

В литературе отмечено, что нормативный юридический акт представляет собой документ, формально закрепляющий нормативные предписания. Нормативный юридический акт является официальным актом компетентных органов, издается только правотворческим органом, выражает волю государства и поэтому обладает властностью, официальностью, авторитарностью. Нормативный юридический акт должен: а) издаваться в пределах компетенции данного органа; б) облекаться в документальную форму, предусмотренную для актов данного органа; в) соответствовать Конституции, другим законам страны, подзаконным актам вышестоящих органов; г) быть официально опубликованным, приведенным в действие. По своему содержанию нормативный правовой акт является местом пребывания, фактическим источником юридических норм [1, с. 435-436] и занимает ключевое место в правовом пространстве любого общества [4, с. 38-40].

Приведенные положения юридической науки являются основой для осуществления правоприменительной деятельности. Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 29 ноября 2007 г. № 48 привел общую характеристику нормативного правового акта [25]. В упомянутом постановлении указано:

- 1) существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: а) издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; б) наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных

ное на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений (п. 9);

2) необходимо исследовать порядок принятия нормативного правового акта, который включает: а) полномочия органа или должностного лица на издание нормативного правового акта и их пределы; б) форму (вид), в которой орган или должностное лицо вправе принимать нормативный правовой акт; в) предусмотренные правила введения в действие и опубликования данного нормативного правового акта (п. 17);

3) необходимо исследовать содержание нормативного правового акта, которое должно было быть определенным (п. 25).

Представляется, что предусмотренная законом правовая возможность заинтересованным лицом (субъектом финансового права) оспорить (признать недействующим) полностью или частично конкретный нормативный правовой акт имеет позитивное значение с точки зрения устранения препятствий надлежащему регулированию отношений, улучшения качества правотворческой деятельности соответствующего компетентного органа.

Отмеченные признаки и требования к нормативному правовому акту в полной мере распространяются на его разновидность – финансовый нормативный правовой акт. Вместе с тем последний обладает известными особенностями. Финансовый нормативный правовой акт: 1) регулирует финансовые правоотношения, которые связаны с финансами и (или) государственными финансами; 2) по содержанию связан с осуществлением финансовой политики; 3) может обладать дерогаторной силой и приостанавливать действие нормативных предписаний актов иных отраслей законодательства и других финансовых нормативных актов; 4) подзаконный акт содержит в себе ссылку на конкретные нормы соответственно закона, указа Президента РФ, постановления Правительства РФ, и таким образом обеспечивается создание механизма исполнения «вышестоящих норм» и вхождение в систему финансового законодательства; 5) подзаконный акт имеет в большинстве случаев весьма объемное (громоздкое) наименование [19; 22]; 6) издается (за изъятием законов) компетентным органом, входящим в состав «финансовых властей».

Собственно процессу «строительства под ключ» нормативного правового акта (правотворчеству) юридической наукой уделялось и уделяется много внимания, имея в виду осуществление теоретико-прикладных исследований [2; 3; 4; 5; 8; 9; 10; 11]. Отметим, что рекомендации, выводы, предложения и требования, связанные с процессом правотворчества, содержащиеся в указанных, а также иных трудах исследователей, не утратили своей актуальности, значимости и инструментальности в современный период.

Особые требования, предъявляемые к финансовому нормативному правовому акту, достаточно предельно предусмотрены Налого-

говым кодексом (ст. 6). В силу предписаний закона нормативный правовой акт налогового законодательства признается не соответствующим Налоговому кодексу, если обнаруживается любое из обстоятельств, развернуто предусмотренных девятью подпунктами упомянутой статьи. Признание нормативного правового акта не соответствующим Налоговому кодексу производится в судебном порядке. Правительство РФ, государственный орган исполнительной власти или исполнительный орган местного самоуправления, принявшие соответствующий нормативный правовой акт, либо их вышестоящие органы вправе до судебного рассмотрения отменить этот акт или внести в него необходимые изменения. Приведенные предписания закона по своей значимости имеют мультипликативный эффект, поскольку предоставлением заинтересованному лицу права вхождения в суд с требованием о признании того или иного нормативного правового акта недействительным полностью или частично, решается не только утилитарная задача (снятие конкретной коллизии, противоречия, внесение изменений и дополнений и др.), но и в известном смысле реализуются положения ст. 18 Конституции, устанавливающие, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Изложенная конструкция предоставляет субъекту финансового права возможность реального воздействия на правовую систему, включая систему финансового права, с точки зрения ее совершенствования. Сама по себе реализация указанного субъективного права повышает уровень правовой культуры в обществе, позитивным образом воздействует на содержание нормативных правовых актов и способствует совершенствованию правотворческой деятельности.

Особенностью финансового нормативного правового акта, содержащего государственную волю, является и то обстоятельство, что его содержание связано с осуществлением элементов финансовой политики государства. Поэтому в ряде случаев содержание конкретного нормативного правового акта носит специфичный характер и понятно для ограниченного круга лиц. Более того, финансовый нормативный правовой акт обычно сложен по содержанию и может быть рассчитан для применения узким кругом субъектов финансового права. Вместе с тем реальное исполнение предписаний такого нормативного правового акта имеет целью позитивное воздействие на финансовую систему страны с точки зрения ее устойчивости, а также обеспечение надлежащего применения предписаний иных финансово-правовых актов, включая акты других отраслей и в конечном итоге опосредованно служит интересам неограниченного числа лиц и отражает «общий интерес».

Подтверждением изложенному тезису может служить принятие законодателем Федерального закона от 18 июня 2009 года

№ 181-ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков» [16; 20]. Упомянутый закон прямо предусматривает, что целями его являются поддержание стабильности банковской системы и защита законных интересов вкладчиков и кредиторов банков. Именно в этих целях государство вправе осуществлять меры по повышению капитализации банков и кредитных организаций, являющихся акционерными обществами, путем обмена облигаций федерального займа на привилегированные акции банков в порядке и на условиях, предусмотренных указанным законом. Особенность упомянутого акта заключается и в том, что на отношения, им регулируемые, не распространяется действие предписаний федеральных законов, относящихся к различным отраслям законодательства, либо они применяются с учетом положений финансового закона № 181-ФЗ. Этот финансовый закон наглядно показывает действие одного из признаков финансового права – дерогаторной функции, связанной с приостановлением действия предписаний других законов и нормативных правовых актов на определенный срок или по определенно-конкретной группе финансовых правоотношений.

Очевидно, что действия государства, направленные на укрепление банковской и соответственно финансовой системы, более чем оправданы. Осенью 2008 г., когда международный финансово-экономический кризис «пришел» в Россию, финансовые власти в оперативном порядке приняли превентивное решение и предвосхитили «натиск на банки», осуществление которого повлекло бы негативные последствия для граждан и финансовой системы государства. Отсюда вытекает объяснимость возникновения государственной воли для введения и применения финансово-правового субинститута, связанного с процедурой повышения капитализации банков. Отметим достаточную урегулированность финансовых правоотношений указанным субинститутом. Совокупность финансово-правовых актов (закон № 181-ФЗ; акты Правительства РФ; акты Банка России; акты Минфина) обеспечивает на основе взаимосвязи между предписаниями актов должный уровень урегулированности вновь созданной группы финансовых правоотношений. Полагаем, что на формирование содержания приведенных финансовых актов повлияло, наряду с известными требованиями и факторами, понимание предмета, «технологии» достижения целей и достаточно четкое представление о возможных результатах, итогах «внедрения» в жизнь рассмотренного финансово-правового субинститута, поскольку наблюдается взаимосвязь между указанными актами, между ними и действующими актами финансового законодательства и актами иных отраслей законодательства.

Современная финансово-правовая реальность такова, что целостное, полное правовое регулирование той или иной группы фи-

нансовых правоотношений осуществляется иерархической совокупностью нормативных правовых актов (закон – акт Президента и (или) акт Правительства – акт ведомства – акт субъекта РФ – акт органа местного самоуправления). Важное значение имеет реальное распределение «объемов» содержания финансового права между соответствующими финансовыми актами, находящимися в непосредственной взаимосвязи. Представляется целесообразным, чтобы предпочтение было отдано закону (70-80% от объема регулятивности); в пределах 15-20% от содержания могло быть отведено актам Президента РФ и(или) актам Правительства РФ; между 5-10% должна была быть ограничена «доля» от общего объема содержания финансового права, приходящаяся на «зону ответственности» соответствующего министерства (ведомства, службы).

Очевидно, что содержание и форма финансовых нормативных правовых актов лишь в единстве могут обеспечить надлежащее финансово-правовое регулирование. Само по себе определяющее значение содержания по отношению к форме не ведет к возникновению «подчиненности» формы содержанию. Важное значение в их взаимодействии имеет качество, определенность и интеллигентность (понятность) содержания финансово-правовой материи, вносимой в форму. Вместе с тем и форма предопределяет содержание в зависимости от вида нормативного документа, поскольку очевидно, что норма права финансового закона отлична от нормы права подзаконного финансово-правового акта по различным параметрам.

Существенным вкладом по совершенствованию правовой системы служит введение порядка осуществления мониторинга правоприменения [18; 21]. Мониторинг предусматривает деятельность уполномоченных органов по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены): а) законодательных и иных нормативных правовых актов в целях выполнения решений Конституционного Суда России и Европейского Суда по правам человека; б) нормативных правовых актов Президента, Правительства страны, иных федеральных, региональных и местных органов власти в случаях, предусмотренных федеральными законами; в) нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных посланиями Президента, иными программными документами, поручениями Президента, Правительства, основными направлениями деятельности Правительства на соответствующий период и программами социально-экономического развития государства; г) нормативных правовых актов в целях реализации антикоррупционной политики и устрашения коррупционных факторов; д) нормативных правовых актов в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы. По результатам мониторинга полученные сведения направляются компетентными органами ежегодно до 1 июня

в Минюст, который подготавливает проект доклада Президенту страны о результатах мониторинга и предложения к плану законопроектной деятельности Правительства. Указанные проекты документов ежегодно до 1 августа направляются на рассмотрение Правительству, которое до 1 сентября каждого года представляет Президенту доклад о результатах мониторинга. После рассмотрения Президентом доклад подлежит опубликованию в установленном порядке.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Алексеев С. С.* Общая теория права: Учебник. Изд. 2-е. М.: ТК Велби; Проспект, 2008. 576 с.
2. *Власенко Н. А.* Законодательная технология (Теория. Опыт. Практика): Учеб. пособие. Иркутск: Вост.-Сиб. изд. компания, 2001. 144 с.
3. *Казанцев М. Ф.* Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: проблемы становления и опыт проекта законодательного кодекса. Екатеринбург: УрО РАН, 1998. 276 с.
4. *Москалькова Т. Н., Черников В. В.* Нормотворчество. М.: Проспект, 2011. 384 с.
5. *Нашиц А.* Правотворчество. Теория и законодательная практика. М.: Юрид. лит., 1974. 256 с.
6. Налоговое право России: Учебник / Отв. ред. Ю.А. Крохина. Изд. 3-е. М.: Норма, 2008. 752 с.
7. *Нерсесянц В. С.* Право и закон. М.: Наука, 1983. 366 с.
8. *Пиголкин А.С.* Подготовка проектов нормативных актов. М.: Юрид. лит., 1968. 167 с.
9. Правотворчество в СССР / Под ред. А.В. Мицкевича. М.: Юрид. лит., 1974. 319 с.
10. *Самощенко И.С.* Основные черты нормативных актов социалистического государства // Советское государство и право, 1968. № 4. С. 22-30.
11. *Ушаков А.А.* Очерки советской законодательной стилистики. Пермь: Пермский гос. ун-т, 1967. 206 с.
12. Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юристъ, 2004. 576 с.
13. Финансовое право: Учебник / Под ред. С.В. Запольского. М.: РАП: Эксмо, 2006. 524 с.
14. Язык закона / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Юрид. лит., 1990 192 с.
15. Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1994. № 8. Ст. 801.
15. Федеральный закон от 18 июня 2009 года № 181-ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2009. № 29. Ст. 3618.
16. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 (с изм. и доп.) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. № 22. Ст. 2663.
17. Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», которым утв. Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации // Российская газета, 2011. 25 мая.

18. Постановление Правительства РФ от 17 марта 2010 г. № 41 «О предоставлении в 2010 г. субсидий за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, главным распорядителем которых является Министерство регионального развития Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, не включенных в федеральные условия программы, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, и (или) на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, не включенных в федеральные условия программы, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2010. № 12. Ст. 1338 (с изм. и доп.); Собрание законодательства Российской Федерации, 2010. № 31. Ст. 4244; № 38. Ст. 4838.

19. Правила направления банками предложения об участии в процедуре повышения капитализации и принятия решения об удовлетворении (отказе в удовлетворении) предложения банка об участии в процедуре повышения капитализации. Утв. Постановлением правительства РФ от 29 октября 2009 г. 853 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2009. № 44. Ст. 5248.

20. Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации. Утв. постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 // Российская газета, 2011. 24 авг.

21. Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 28 мая 2009 г. № 453 «Об утверждении критериев, которым должны соответствовать проекты, направленные на технологическое перевооружение российских организаций автомобилестроения и транспортного машиностроения, по которым предоставляются субсидии из федерального бюджета на возмещение части затрат на уплату процентов, по кредитам полученным в 2008–2009 гг. в российских кредитных организациях, а также в международных финансовых организациях, созданных в соответствии с международными договорами, в которых участвует Российская Федерация» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2009. № 32. С. 115.

22. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года “О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об акцизах”» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. № 45. Ст. 5202.

23. Постановление Конституционного Суда от 8 октября 1997 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 г. “О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году”» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. № 42. Ст. 4901.

24. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. (в ред. от 10.06.2010 г.) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или частично» // Бюллетень Верховного Суда, 2008. № 1, янв.; 2010. № 8, авг.

## RESUME

**Georgiy Gennadievich Pilikin**, Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Business Law, Ural State Law Academy. Yekaterinburg, Phone: 8.912.246.05.16 ukf@r66.ru

The interaction of form and contents of the financial standard legal act as a basic element of the financial legislation system

The article examines the interaction of form and contents of financial regulatory act in contemporary period.

Internal form and external form of financial law, the signs of the financial regulatory act.

Материал поступил в редколлегию 28.09.2011 г.