Содержание

Введение

Глава 1. Наука финансового права России

§ 1. История развития науки финансового права в России

§ 2. Задачи и актуальные проблемы науки финансового права в России на современном этапе

Глава 2. История развития финансового права в России в отдельные периоды XX века

§ 1. Финансовое право России в период создания основ советского права

§ 2. Финансовое право в период гражданской войны и интервенции (1918 – 1920 годы)

§ 3. Финансовое право в период нэпа (1921 – 1929 годы)

§ 4. Финансовое право в период коренной ломки общественных отношений (1930 – 1941 годы)

§ 5. Финансовое право в период послевоенного восстановления и развития народного хозяйства (1945 – начало 50-х годов)

Заключение

Список литературы

Введение

Финансовое право – это самостоятельная отрасль российского права, отграничивается в системе права от всякой другой по предмету и методу правового регулирования.

Помимо отмеченного, финансовое право относится к праву публичному, т.е. оно регулирует отношения, имеющие ярко выраженный общественный интерес.

Существование и развитие финансового права как отрасли права обусловило возникновение и развитие одноименной правовой науки.

В последние годы наука финансового права стала очень активно развиваться. Это обусловлено тем, что только в условиях движения страны по пути рыночной экономики может быть в полной мере раскрыт потенциал финансово-правового регулирования. В результате возникает потребность в познании механизмов финансово-правового регулирования, а именно: в разработке юридической техники применительно к налогообложению, в разработке принципиально новых финансово-правовых категорий и т.д. В связи с этим производительные силы науки финансового права в современных условиях быстро возрастают, о чем свидетельствует факт создания в последние годы в ряде вузов страны кафедр финансового права.

ГЛАВА 1. НАУКА ФИНАНСОВОГО ПРАВА РОССИИ

§ 1. История развития науки финансового права в России

Наука финансового права в России как самостоятельная юридическая наука появилась в конце XIX в.

Появлению этой науки в России, как, впрочем, и в других странах, предшествовало возникновение и развитие других наук: камералистики, финансовой науки. Наука финансового права постепенно выделилась из этих наук.

В XVIII в. под влиянием потребностей эффективного ведения дворцового хозяйства в Германии появилась наука камералистика, корни которой уходят в XVI век. Эта наука исследовала целый ряд взаимосвязанных проблем; государственное управление, государственные финансы, экономику, аграрное дело, горное дело, торговлю и т.д. Ее наиболее яркими представителями являлись ученые — Зонненфельс, Шредер, Юсти, Берг и др. Эти ученые исследовали государственные финансы под углом зрения проблем государственного управления или, что одно и то же, так называемого полицейского права.

Камералистика получила распространение и в России. Она преподавалась на юридических факультетах вузов России вплоть до 1863 г.

Из камералистики в XIX в. в различных странах выделилась в качестве самостоятельной наука о финансах. Вместе с тем в XVIII в. серьезное влияние на самостоятельное значение науки о финансах оказал английский политэконом А. Смит. В 1776 г. он издал книгу «Исследование о природе и причинах богатства народов». Это сочинение состояло из пяти книг, последняя из которых была посвящена финансам — расходам и доходам государства, Некоторое внимание в работе уделялось и правовой регламентации финансов. Наибольшее влияние учение А. Смита имело в Англии и во Франции, т.е. тех странах, где промышленное развитие в конце XVIII — начале XIX вв. шло наиболее интенсивно. Собственно, в этих странах наука о финансах начала формироваться относительно самостоятельно под влиянием различных экономических теорий.

Во всех странах в XIX в. наука о финансах включала в качестве составной части финансово-правовые вопросы. Однако в те годы они не носили характера системного исследования. Известны работы немецких государствоведов Л. Штейна, Г. Еллинека, посвященные проблемам финансовой науки, в которых заметное место отводилось финансовому праву. В конце XIX в. Г. Еллинек даже написал работу «Бюджетное пpaвo». Проблемам бюджета и бюджетного права уделял внимание в учебнике по финансовой науке видный французский ученый конца XIX — начала XX в. Г. Жез.

В России в начале XIX в. яркими представителями финансовой науки являлись М.М. Сперанский, Н.И. Тургенев, М.Ф. Орлов. Эти ученые, исследуя финансы России, в той или иной мере, затрагивали и вопросы финансово-правового регулирования.

М.М. Сперанский написал в 1810 году по заказу Александра I работу (записку) под названием «План финансов». Будучи государственным деятелем, М.М. Сперанский предлагал конкретный план преобразования финансовой системы России и, в частности, уделял внимание развитию финансового законодательства. Он предлагал предоставить бюджету силу закона, законодательно регулировать пошлины, ввести новые налоги.

Н.И. Тургеневу принадлежит работа «Опыт теории налогов», написанная в 1818 г. Она представляет собой учение о налогах, содержащее информацию о происхождении налогов, классификации источников и способов налогообложения и т.д. Однако учитывая, что налоги всегда устанавливались не иначе как в правовой форме, многие выводы автора в какой-то мере вносят вклад в правовую науку.

М.Ф. Орлов написал в 1832 г. работу под названием «О государственном кредите». М.Ф. Орлов связывал вопросы государственного кредита в России с разрешением проблемы уменьшения налогов. Как и Н.И. Тургенев, М.Ф. Орлов не уделял специального внимания правовым вопросам государственного кредита. Однако его работа представляет интерес для финансово-правовой науки, так как определяет пределы государственного кредита, а значит, пределы финансово-правового регулирования в сфере государственного кредита.

Со второй половины XIX в. в России финансовое право начинает активно выделяться из финансовой науки. Это происходит по двум направлениям. Во-первых, ученые, исследующие финансы, рассматривают финансово-правовые вопросы в качестве самостоятельных разделов, частей в своих работах. Во-вторых, появляются специальные исследования по финансовому праву, а также оно включается в качестве самостоятельной дисциплины в систему преподавания юридических вузов России.

Так, известный российский ученый И.И. Янжул писал работы по финансам, где серьезное внимание уделял финансовому законодательству. Среди них: «Опыт исследования английских косвенных налогов» (1874), учебник «Основные начала финансовой науки» (1899). Выдающимся русским ученым в области финансов и права являлся И.Х. Озеров, который долгое время исследовал вопросы финансовой науки во взаимосвязи с вопросами финансового права. Такова, в частности, его работа «Основы финансовой науки», изданная в Москве в 1905 г.

Вместе с тем в конце XIX в. в России появляются и самостоятельные исследования по финансовому праву. Так, в 1865 г. в Москве была издана работа Ф.Б. Мильгаузена «Финансовое право»; в 1882-1883 гг. Профессор Петербургского университета В.А. Лебедев издал учебник «Финансовое право»; в 1883 г. был опубликован «Очерк науки финансового Права» И.Т. Тарасова, а в 1888 г. учебник Д.М. Львова «Курс финансового права»; в 1899 г. в Одессе выходит в свет учебник финансового права С. И. Илловайского. Издание таких работ было связано с включением финансового права в учебные планы вузов. В частности, в 80-е гг. прошлого столетия создаются кафедры финансового права в Московском, Казанском и Новороссийском университетах.

В связи с произошедшими изменениями наука финансового права очень активно развивалась в России до Октябрьского переворота 1917 г.

После Октябрьской революции и вплоть до 1939 г. наука финансового права в России развивалась очень слабо. Это было обусловлено в конечном итоге принижением роли финансов в условиях социализма.

Возрождение финансового права началось в 1939 г., когда оно снова было включено в программы юридических факультетов.

В 40-х — начале 50-х гг. появляются учебники по финансовому праву, начинают исследоваться теоретические проблемы финансового права с учетом достижений в области общей теории государства и права.

Основоположниками науки финансового права после 40-х гг. являлись М.А. Гурвич, P.O. Халфина, Е.А. Ровинский. М.А. Гурвич в 1952 г. написал учебное пособие «Советское финансовое право», P.O. Халфина исследовала предмет и систему финансового права. Несколько позже Е.А. Ровинский разработал основы теории финансового права в книге «Основные вопросы теории советского финансового права», изданной в Москве в 1960 г. Эта работа сохраняет свою ценность для науки финансового права и по сей день. В ней исследуется финансовая деятельность государства, предмет финансового права, особенности финансово-правовых норм и отношений, финансовый контроль, предмет и система науки финансового права.

Большой вклад в науку финансового права внесли такие ученые, как М.М. Пискотин, С.Д. Цыпкин, В.В, Бесчеревных, Н.И. Химичева, Л.К. Воронова.

Основное внимание в 60-80-х гг. уделялось исследованию бюджетного права, а также правовому регулированию государственных доходов. В значительной мере этому способствовало принятие Закона СССР «О бюджетных правах СССР и союзных республик» от 30 октября 1959 г.

Фундаментальной работой по бюджетному праву является монография М.И. Пискотина «Советское бюджетное право», изданная в 1971 г. В ней исследовалось понятие бюджета, бюджетного устройства и бюджетного процесса. Работа М.И. Пискотина являлась базой для дальнейших научных разработок в области бюджетного права. В 1966 г. появилась книга Н.И. Химичевой «Правовые основы бюджетного процесса в СССР», а в 1976 г. — монография В.В. Бесчеревных «Компетенция Союза ССР в области бюджета». Кроме того, в 1979 г. Н.И. Химичева опубликовала монографию «Субъекты советского бюджетного права». В эти же годы по вопросам бюджетного права писала О.Н. Горбунова. В 1972 г. и в 1978 г. Е.А. Ровинский совместно с О.Н. Горбуновой выпустили учебные пособия по бюджетному праву.

В эти же годы правовым регулированием государственных доходов активно занимался С.Д. Цыпкин. В 1955 г. издана его работа «Правовое регулирование налоговых отношений в СССР», а в 1973 г. — «Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы».

В начале 80-х гг. существенным вкладом в науку финансового права явилась монография Л.К. Вороновой «Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР» (1981). Эта работа сохраняет свою актуальность и сегодня, ибо является единственным в науке финансового права фундаментальным исследованием по правовому регулированию государственных расходов. Одновременно в это же время были изданы одень интересные работы С.Д. Цыпкина «Финансово-правовые институты и их роль в совершенствовании финансовой деятельности государства» (1983), а также М.И. Пискотина «Социализм и государственное управление» (1984), посвященные государственному управлению в сфере финансов, а также правовой основе финансовой деятельности государства.

Общетеоретическим вопросам финансового права, финансовому контролю, капитальным вложениям, расходам бюджетных учреждений уделяли внимание Л.В. Бричко, О.Н. Горбунова, Л.А. Давыдова, Т.С. Ермакова, Л.М. Коган, В.В. Кузнеченкова, Н.А. Куфакова и др.

Заметным явлением в истории науки финансового права стал учебник «Советское финансовое право», выпущенный в 1987 г. под редакцией Н.И. Химичевой и Л.К. Вороновой. В нем впервые в науке финансового права содержался раздел, описывающий правовой режим финансов государственных предприятий (объединений) и отраслей народного хозяйства. Раздел был написан Н.И. Химичевой. Таким образом, в науке финансового права было положено начало реальному исследованию правового регулирования децентрализованных государственных финансов.

Во взаимосвязи с этим в условиях перестройки экономики (конец 80-х гг.) в науке финансового права появились очень интересные работы С.В. Запольского, посвященные финансово-правовым проблемам самофинансирования предприятий.

С 90-х гг. начинается новый этап в истории российской науки финансового права. В связи с ориентацией экономики на рыночный путь развития наука финансового права начинает активно исследовать проблемы налогообложения, банковской деятельности. Существенный вклад в науку финансового права в этот период внесен работами А.Н. Козырина, Г.А. Тосуняна.

В 1995 г. впервые в советской и российской науке финансового права была написана и издана работа К.С. Бельского «Финансовое право», посвященная истории развития этой науки.

Заметными явлениями сегодня в финансово-правовой науке являются практически актуальные работы С.Г. Пепеляева, Г.В. Петровой, В.В. Брызгалина.

В настоящее время интерес к науке финансового права растет. Свидетельством этого является все увеличивающееся число кандидатских диссертаций по проблемам налогообложения, теории финансового права, банковской деятельности, а также монографические работы молодых ученых.

§ 2. Задачи и актуальные проблемы науки финансового права в России на современном этапе

В настоящее время наука финансового права переживает период очень активного развития. Это связано прежде всего с изменением экономической ситуации в стране, развитием экономических отношений рыночного типа, Кроме того, актуальность науки финансового права сегодня обусловлена обращением юридической практики, главным образом законодательной, к науке.

Новое бремя поставило перед наукой финансового права новые задачи. В целом они могут быть разбиты на две группы. Во-первых, науке финансового права требуется переосмысление ряда устоявшихся финансово-правовых категорий и институтов, наполнение их новым содержанием применительно к изменившимся условиям. Во-вторых, задачей науки финансового права является исследование новых финансово-правовых институтов, формулировка новых финансово-правовых концепций исходя из современного финансового законодательства, а также из потребностей разработки новых финансовых законов.

Эти две группы задач должны решаться наукой финансового права прежде всего при разработке общетеоретических проблем. Так, требует уточнения определение предмета финансово-правового регулирования. Хотя в этом направлении уже много сделано, все еще остается невыясненным ряд вопросов. Сегодня почти все ученые сходятся на том, что предмет финансового права составляют отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства k муниципальных образований. Однако существуют неопределенности в конкретизации этих отношений, Прежде всего, возникает вопрос: включаются ли в предмет финансового права расчетные отношения? Если да, — то какие? Во-вторых, до сих пор остается невыясненным Вопрос о том, какие отношения в сфере валютного регулирования включаются в предмет финансового права. Наконец, требуют серьезной проработки и отношения, возникающие в сфере банковской деятельности. Кроме того, в настоящее время в связи с развитием налогового и бюджетного законодательства и, в частности, с установлением мер ответственности требует серьезного анализа проблема существования финансово-правовой ответственности как вида юридической ответственности. Уже появились отдельные исследования, доказывающие существование финансово-правовой ответственности предприятий-налогоплательщиков, а также финансово-правовой ответственности за нарушение таможенного законодательства. Однако целостного научного исследования по вопросам финансово-правовой ответственности нет.

В рамках общетеоретических проблем финансового права в задачу финансово-правовой науки сегодня следует включить и исследование финансово-правовых аспектов государственного и муниципального финансового контроля. Эта задача весьма актуальна в связи с тем, что сегодня заметно расширилось число органов, осуществляющих государственный и муниципальный финансовый контроль. При этом их компетенции часто пересекаются и существует реальная потребность унификации как системы этих органов, так и законодательства о государственном и муниципальном финансовом контроле.

Задачи науки финансового права требуют сегодня решения и применительно к специальным проблемам финансового права. Так, в настоящее время становятся опять весьма актуальными проблемы бюджетного права. Это обусловлено новой концепцией бюджетной системы РФ, новыми подходами к построению межбюджетных отношений, разработкой концепции бюджетного федерализма, переходом на казначейскую систему исполнения федерального бюджета и т.д. Свидетельством этого является принятие Бюджетного кодекса РФ, который призван в перспективе создать единую систему бюджетных отношений в Российской Федерации. Между тем проблемы бюджетного права не исследовались наукой финансового права на уровне кандидатских и докторских диссертаций уже около 20 лет.

Весьма актуальным и полезным для науки финансового права сегодня явилось бы изучение проблем целевых государственных и местных фондов денежных средств. Пока эти проблемы фундаментально не исследовались наукой финансового права. Между тем возрастание числа целевых бюджетных фондов на федеральном уровне, неопределенность их правового режима и использования требуют от науки финансового права тщательной научной работы над этими проблемами. Э равной мере существуют финансово-правовые проблемы и на уровне государственных и местных внебюджетных фондов.

В учебниках финансового права последних лет все чаще рассматривается правовой режим финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий. На диссертационном и монографическом уровне такого рода проблемы пока не исследовались. Между тем они охватывают ту часть финансового права, которая регулирует децентрализованные государственные и местные финансы. Поскольку правовой режим децентрализованных государственных и местных финансов многоотраслевой, весьма важно с, научной точки зрения определить ту часть отношений в этой сфере, которая урегулирована нормами финансового права.

Налоговое право по-прежнему остается в центре науки финансового права. В связи с принятием части первой Налогового кодекса РФ и разработкой его особенной части значимыми являются исследования, непосредственно востребуемые практикой. Это вопросы применения мер налоговой ответственности, налогово-проверочного производства, установления налогов с точки зрения ст. 17 НК РФ и т.д. Кроме того, в задачу науки финансового права включается и моделирование особенной части НК РФ.

В связи с принятием части первой Налогового кодекса РФ, а также Бюджетного кодекса РФ принципиально меняется научный взгляд на систему неналоговых доходов бюджета. Ряд доходов, которые традиционно рассматривались в отечественной финансово-правовой науке как неналоговые, теперь становятся налоговыми. Например, таможенная пошлина, государственная пошлина, налог на пользование недрами и т.д. (ст. 13, 14, 15 НК РФ). Общий перечень неналоговых доходов бюджета дан в ст. 41 БК РФ. Кроме того, существуют специфические неналоговые доходы для федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов. В связи с этим науке финансового права сегодня необходимо комплексное исследование проблем института неналоговых доходов.

Для науки финансового права всегда, т.е. в советское время и сегодня, недостаточно исследованным оставался государственный кредит. Сегодня добавился еще и муниципальный кредит. В системе этих проблем прежде всего является не разграниченной сфера финансово-правового и гражданско-правового регулирования.

Фундаментально наукой финансового права почти не исследовалось государственное страхование. Если в советское время в связи с монополией государственного страхования предмет исследований такого рода был весьма широк, то сегодня в связи с сокращением сферы государственного страхования возникают вопросы: а) какого рода отношения в сфере государственного и муниципального страхования составляют предмет финансового права; б) можно ли считать эти отношения самостоятельным финансово-правовым институтом или нормы, регулирующие эти отношения, «растягиваются» по другим финансово-правовым институтам?

Для науки финансового права всегда являлись актуальными проблемы государственных расходов» Сегодня актуальность этих вопросов еще более возрастает в связи с переходом федерального бюджета на казначейскую систему исполнения. Кроме того, правовой институт Государственных расходов сегодня существенно расширился за счет включения в него норм, регулирующих финансирование в системе государственных внебюджетных фондов денежных средств. К сожалению, пока исследование этих норм не проводилось в науке ни на уровне учебников, ни на уровне научных статей и монографий.

Безусловного внимания со стороны науки финансового права заслуживает сегодня банковская деятельность, расчеты, денежное обращение и валютное регулирование. Более продвинутыми с точки зрения финансово-правовой науки являются сегодня банковская деятельность. В этой области существует уже ряд исследований. Значительно хуже обстоят дела с финансово-правовым исследованием расчетов, денежного обращения и валютного регулирования. Эти вопросы еще ждут научной разработки финансово-правовой наукой.

ГЛАВА 2. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО ПРАВА В РОССИИ В ОТДЕЛЬНЫЕ ПЕРИОДЫ XX ВЕКА

§ 1. Финансовое право России в период создания основ советского права

Советскому государству досталось нелегкое наследство. Дефицит государственного бюджета царской России на 1917 г. достигал 25,6 млрд. руб. Для сравнения скажем в 1913 г. весь национальный доход оценивался примерно в 13 млрд. руб. Государственный долг достигал 60 млрд. руб., в том числе зарубежным странам — 16 млрд. руб. Одной только Франции мы были должны 7 млрд. золотых франков. Реальная покупательная способность рубля накануне Октября составляла 5,5% от довоенного.

Оставив на будущее ликвидацию товарно-денежных отношений, в том числе и финансов, как мыслилось в марксизме, советское государство вынуждено было считаться со сложившимися реалиями. Прежде всего нужно было отыскать источники доходов, чтобы покрыть хотя бы самые неотложные расходы. Решено было пойти по известному пути — взиманию существующих налогов.

Еще накануне Октября В.И. Ленин писал о необходимости введения справедливого налога на капиталистов, который, по его мнению, даже мог заменить их экспроприацию. Однако, придя к власти, большевики не стали ломать сразу старую налоговую систему. Больше того, уже 5 ноября 1917 г. в специальном обращении к населению председатель Совнаркома писал, что никаких новых налогов пока что вводиться не будет. А 24 ноября был издан декрет о неукоснительной уплате налогов, установленных царским и Временным правительствами. Правда, вскоре в дело взимания налогов были внесены классовые коррективы. Наряду с облегчением налогового бремени для малоимущих предусматривалось, что налог на прибыль может достигать 95%. Понятно, что такая ставка налога по существу была направлена на финансовое удушение частного предпринимательства.

В старую налоговую систему были внесены лишь небольшие изменения. Так, 17 июня 1918 г. были отменены два малозначительных налога: на лиц, освобожденных от воинской повинности, и налог взамен исполнения воинской повинности натурою. В апреле 1918 г. была несколько изменена система акцизов на табачные изделия, спирт, вино и пр.

Местные Советы, которым постоянно не хватало денег, придумали свой источник: они стали налагать единовременную контрибуцию на буржуазию. Нарком финансов Р. Менжинский направил циркуляр, запрещающий такие действия. Однако ВЦИК распорядился считать директиву Менжинского лишь рекомендацией. Показательно, что к аналогичным мерам прибегали и белогвардейцы, и тоже по классовому принципу. А.И. Деникин свидетельствовал, что на населенные пункты, не поддержавшие белую армию или, тем более, оказавшие ей сопротивление, налагалась денежная контрибуция «смотря по вине».

Доходы советской казны пополнились и национализацией частных банков, объединенных в единый государственный банк. При этом была проведена ревизия частных сейфов. Многие граждане хранили свои ценности не дома, а в банках, арендуя для этого индивидуальные сейфы. По декрету полагалось изъять из этих сейфов драгоценные металлы в слитках, иностранную валюту, часть драгоценностей. При этом украшения, даже драгоценные, возвращались их собственникам. Процедура эта растянулась на несколько месяцев. Только в Москве было вскрыто 22 тыс. сейфов. Правда, обнаружилось, что большая часть ценностей была изъята их владельцами еще до Октября.

Принимались меры по экономии государственных средств. Важнейшей из них явился отказ от уплаты долгов, сделанных царским и Временным правительствами, а значит, и от постоянной уплаты процентов по ним. Специальный декрет об этом был издан в январе 1918 г. Он же предусматривал для малоимущих держателей облигаций государственных займов внутри страны обмен их на облигации нового займа.

Большая экономия была проведена за счет резкого сокращения расходов на содержание государственного аппарата. Сокращалось как общее количество служащих, так и жалование им.

Изменились и расходные статьи бюджета. Национализация промышленности привела к тому, что на государство легла обязанность по финансированию предприятий. Резко выросли государственные расходы на просвещение и здравоохранение, которые в дореволюционном бюджете составляли ничтожную долю.

До лета 1918г. финансирование со стороны государства осуществлялось без плана, хаотично, по мере возникновения сиюминутных потребностей и возможностей. Конституция 1918 г. предусмотрела в специальной главе порядок составления и реализации государственного бюджета. Налоги подразделялись на общегосударственные и местные, устанавливались сроки, на которые должен был формироваться бюджет — полгода или год. Первый советский бюджет на шесть месяцев был утвержден задним числом в июле 1918 г.

2 мая 1918 г. СНК принял декрет о единстве кассы, в котором предусматривалось, что все платежи теперь должны осуществляться только через казначейство и Народный банк, созданный еще в декабре 1917 г. за счет объединения Государственного банка с национализированными частными банками.

§ 2. Финансовое право в период гражданской войны и интервенции (1918 – 1920 годы)

На этой отрасли права, естественно, отразилась политика военного коммунизма. Постепенный отказ от рыночных отношений делал по существу бессмысленной и ненужной финансовую систему, что привело в конце концов к ее практическому развалу. Но судя по всему руководители государства не очень горевали по ней, веря, что путь к социализму как раз и состоит в том, чтобы постепенно перейти к непосредственному продуктообмену, исключающему необходимость денег и вообще финансовой системы.

В соответствии с Конституцией в 1918 и 1919 гг. принимались полугодовые бюджеты. Правда, утверждали их с опозданием уже в ходе исполнения, даже ближе к концу бюджетного периода. Что же касается 1920 г., то бюджет на этот год вообще не принимался. Вместо него были приняты «временные расходные расписания». Неоднократно выделялись и сверхсметные ассигнования на различные нужды. В частности, при создании новых независимых республик, в первой половине 1919 г. на их нужды направляли достаточно крупные суммы. Во втором полугодии бюджеты западных республик были просто включены в бюджет РСФСР.

Поначалу сохраняется прежняя налоговая система. Даже в декабре 1918 г., когда уже были запрещены ссылки на «законы свергнутых правительств», в финансовом законодательстве их еще можно было найти.

В конце 1918 г. делается попытка установления единовременных чрезвычайных налогов, в том числе 10-миллиардного всероссийского. Однако, не только чрезвычайные, но и обычные налоги собирать становится все труднее. Идущая национализация промышленности, ликвидация частной торговли практически исключают возможность взыскания налогов с буржуазии. Государственные предприятия, лишенные хозяйственной самостоятельности, тоже исключаются из налогообложения, с них просто нечего брать. Доходы населения (зарплата и пр.) натурализуются и поэтому уже не могут облагаться налогом. Тем не менее в той мере и в то время, пока налоги еще существуют, применяется классовый принцип обложения: усиленное взимание с имущих слоев, умеренное со средних и полное освобождение малоимущих. Впрочем, средние слои, например середняк в деревне, вообще уклоняются от налогов, и государству приходится примириться с этим фактом.

Отменяются таможенные сборы, а в феврале 1920 г. и косвенные налоги, которые большевики всегда считали несправедливыми.

Оскудение источников доходов не может не отразиться на денежной системе. Всевозрастающий дефицит бюджета приводит к традиционному средству борьбы с ним — увеличению ничем не обеспеченной денежной эмиссии. Дело усугубляется тем, что золотой запас дореволюционной России попал в руки белых, Колчака и был использован на нужды колчаковской армии, а также просто растащен. Если вначале еще принимаются специальные решения о дополнительной денежной эмиссии с определением ее сумм, то уже летом 1919 г. начинают печатать деньги без всякого ограничения. В результате с июля 1919 г. по июль 1921 г. денежная масса выросла в 54 раза, а ценность рубля упала в 800 раз. Было разрешено печатать деньги также в Туркестанской республике, но в конце 1920 г. право эмиссии у Ташкента было отобрано, а туркестанские деньги обменяны на общероссийские из расчета 10 за 1 рубль.

В поисках денег государство пытается пополнить казну за счет продажи культурных ценностей, антикварных изделий, попавших теми или иными путями в государственные руки.

Политика военного коммунизма привела и к свертыванию банковской деятельности. В декабре 1918 г. Народный банк был слит с казначейством, а в 1919 г. в него влились страховые компании. В 1920 г. Народный банк был вообще упразднен, а его функции переданы Наркомфину, причем кредитные операции прекратились.

Подобные мероприятия проводились и на Украине с учетом, конечно, особенностей гражданской войны на ее территории, подвергавшейся неоднократным захватам разного рода белогвардейцев и интервентов. Подобно России здесь частные банки были объединены с Народным банком Украины, а он в свою очередь в 11919 г. объединился с Нарбанком РСФСР. Как и в России, здесь тоже была проведена ревизия банковских сейфов, однако, изъятие ценностей из них проводилось более либерально: изъятию не подлежали «трудовые ценности».

§ 3. Финансовое право в период нэпа (1921 – 1929 годы)

Переход к нэпу принципиально отразился на финансовой системе и финансовом праве. Товарно-денежные отношения, на которых стала строиться новая экономическая политика, не могли обойтись без четко налаженных финансов. А они были, как уже отмечалось, разрушены, и в течение 1921 г. еще продолжали разрушаться. Отчасти это было даже следствием самого перехода к нэпу. Введение свободной торговли и свободных цен резко подтолкнули инфляцию. Если с середины 1919 до середины 1921 г. курс рубля упал в 800 разу то только за 1921 г. он упал в тысячу раз. Один довоеннный рубль в конце года стоил 80 тысяч.

Чтобы восстановить и стабилизировать денежную систему, нужно было решить давно известную всем государствам задачу — сбалансировать доходы с расходами.

Прежде всего были приняты меры к сокращению расходов, для этого уменьшили затраты на государственный аппарат, как на чиновничество, так, и в особенности, на вооруженные силы. Однако только экономией решить проблему было невозможно. Главное — надо было наладить пополнение казны, т. е. обеспечить функционирование разного рода источников поступления средств. Прежде всего для этого был использован тоже давно испытанный способ — налоги.

Собственно говоря, переход к нэпу ведь и начался с введения продовольственного налога. Точнее, было введено несколько продовольственных налогов — более десятка, различающихся по конкретному объекту обложения: хлеб, мясо, технические культуры и т. д. Первоначально натуральные налоги занимали ведущее место в налоговой системе, поскольку в условиях инфляции ценность имели не бесчисленные бумажки, а конкретные продукты, без которых не могли жить ни люди, ни государство. Однако, в том же 1921 г. начинаются и реформы, касающиеся денежных налогов.

Надо сказать, что в начале 1921 г. еще продолжали проводиться мероприятия в духе военного коммунизма. Так, в феврале президиум ВЦИК рассмотрел вопрос об отмене всех денежных налогов. Наркомфин разослал даже на места телеграмму о приостановлении взимания существующих налогов. Однако, уже в мае Центральное налоговое управление НКФ получило задание СНК — разработать в самой простой форме систему денежных налогов. Комплекс мероприятий в этом направлении наметил Декрет ВЦИК от 10 октября 1921 г. «О мерах по упорядочению финансового хозяйства».

Складываются две основные системы налогов — прямые и косвенные. Прямые налоги взыскивались с граждан и юридических лиц непосредственно и обычно составляли определенную долю от их доходов. Одним из таких налогов был подоходно-поимущественный, введенный в 1922 г. Он взимался с частных лиц и хозяйств. Был введен также промысловый налог, бравшийся первоначально с ненационализированных предприятий, но затем распространенный и на государственные предприятия.

В 1922—1923 гг. была усовершенствована система налогов, взимавшихся с крестьян. В 1922 г. несколько разнообразных налогов было заменено одним единым натуральным налогом. В 1923 г. единый сельскохозяйственный налог стал взыскиваться частично уже деньгами. Это было важное нововведение, упрощавшее взимание налогов.

Директивы партии нацеливали государственные органы на использование преимущественно именно прямых налогов, которые помогали бороться с буржуазией, нэпманами. Прямые налоги не позволяли нэпманам сосредоточивать в своих руках большие средства. Чем больше частник наживался, тем больше с него взыскивало государство, притом не пропорционально, а прогрессивно. И наоборот, с государственных и кооперативных организаций, с бедняцких и середняцких хозяйств прогрессивный налог взыскивался меньше. Такой принцип был установлен еще Декретом о продналоге. Советское государство, следовательно, и в налоговой политике неодинаково подходило к эксплуататорам и трудящимся. Например, с обычного единоличника брали 18 руб. налога, а с кулака — 172 руб. в год. Был установлен специальный налог на сверхприбыль. К X годовщине Октября 35% всех крестьянских хозяйств —бедняцких и маломощных — были вообще освобождены от сельхозналога.

Однако у прямых налогов есть один недостаток. Они требуют большого и хорошо налаженного налогового аппарата, который должен учитывать доходы каждого лица или организации, облагать их налогом, взыскивать этот налог, принимать меры к неплательщикам. В данный период эта работа была особенно трудной, так как буржуазия всеми силами старалась утаить доходы, уклонялась от уплаты налогов. В начале 20-х гг. у нас еще не сложился хорошо работающий налоговый аппарат. В силу этого и по некоторым другим причинам в это время существовала и другая система налогов — косвенные.

Эти налоги взыскиваются не непосредственно с граждан, а через покупаемые ими товары. Существовало два вида косвенных налогов — таможенные сборы и акцизы. Покупатель, приобретая тот или иной товар, порой даже не знает, что он тем самым уплачивает налог, который входит в состав цены. Формально акциз взыскивается как бы с частного продавца, фактически его оплачивает покупатель. Косвенные налоги широко используются в капиталистических странах, поскольку они маскируют налогообложение и одинаково применяются и к бедному, и к богатому Именно поэтому такая система налогов в принципе не устраивала Советское государство, но оно было вынуждено обстоятельствами ее применять.

С 1921 по 1923 гг. вводится целая серия акцизов на товары: виноградное вино, табачные изделия, спички, сахар, чай и т д. Государство все же старалось уменьшить недостатки косвенных налогов. Чтобы дифференцировать подход к буржуазии и трудящимся оно по-разному облагало разные товары. Предметы роскоши, которые покупались нэпманами, облагались налогом выше, товары массового потребления, в которых были заинтересованы рабочие v крестьяне, облагались ниже. По мере налаживания финансовой аппарата государство постепенно отменяло косвенные налоги.

Налоги заметно пополняли казну, но с течением времени все боль шее значение приобретает другой источник доходов — неналоговые поступления от государственной промышленности, которая становится не только рентабельной, но и начинает приносить прибыль. В 1923—1924 бюджетном году доходы от госпромышленности составили 18% в бюджете, а в 1924—1925 гг. — уже 26%. Была поставлена задача дальнейшего снижения налогов, особенно с крестьянства, усиления неналоговых поступлений.

Капитал Запада отказал Советскому государству во внешних займах, поэтому государству пришлось обратиться к своему народу за финансовой помощью. Были выпущены внутренние займы Первые из них были оригинальными, не только денежными, но и натуральными. Было выпущено два хлебных займа и один сахарный (1922—1923 гг.). Облигации хлебного займа продавались за деньги. Использовать же их можно было по-разному: можно было получить хлеб в натуре, что в условиях инфляции имело большой смысл, можно было получить доходы и деньгами, можно было уплатить налоги облигациями.

Займы эти были краткосрочными, но в 1922 г. был выпущен и денежный заем, уже долгосрочный — на 10 лет. Этот заем был добровольным для трудящихся, которые охотно поддерживали государство. Для эксплуататоров же приобретение облигаций было обязательным. Займы способствовали привлечению средств для нужд социалистического строительства. В последующие четыре года было выпущено 15 займов. Другим способом привлечения средств для нужд государства явилось учреждение в 1922 г. государственных сберегательных касс.

Наряду со всеми перечисленными, так сказать обычными, источниками средств Советское государство нашло один и экстраординарный. В начале 1922 г. было организовано изъятие ценностей из церквей всех вероисповеданий для передачи их в фонд помощи голодающим Поволжья. Практически громадные средства, полученные от реализации золота, серебра, драгоценных камней, произведений искусства пошли не только на приобретение хлеба за границей, но и на другие государственные нужды. Это мероприятие вызвало активный отпор как со стороны церковников, так и со стороны верующих, вылившийся порой и в бунты, которых было насчитано около полутора тысяч. В свою очередь такое сопротивление привело к широким репрессиям против церковников вплоть до расстрела некоторых из них.

Распространяя займы, организуя сберегательные кассы, государство брало у населения деньги взаймы. В свою очередь, оно выступало и в роли кредитора. Так, был восстановлен государственный кредит, советская кредитная система. В 1921 г. в составе Народного комиссариата финансов был учрежден Государственный банк, на который возложили прежде всего кредитование промышленности, сельского хозяйства и товарооборота. В 1922 г. было организовано несколько отраслевых банков, занявшихся кредитованием ведущих отраслей народного хозяйства — Торгово-промышленный банк, Электробанк, Банк потребительской кооперации.

Перечисленные мероприятия подготовили проведение важнейшей финансовой реформы этого времени — денежной реформы, началась еще в конце 1921 г. с замены денежных знаков на новые, образца 1922 г Обмен производился из расчета 1 новый рубль на 10 тыс. старых. В 1923 г. были выпущены еще одни новые денежные знаки, которые обменивались на знаки 1922 г по курсу 1:100. В это же время появились банкноты — червонцы, обеспеченные золотом, иностранной валютой и легко реализуемыми товарами. В 1923 г. выпуск денежных знаков для покрытия бюджетного дефицита был ограничен, а с 1924 г. — совсем прекращен Советский бюджет сбалансировался.

Конечно, через несколько лет дефицит бюджета снова появился, но он уже не превышал норм, существовавших даже в наиболее развитых странах.

Большое значение для советского финансового права имело образование СССР. Договор об образовании Союза ССР установил единство бюджета для всей страны. Бюджеты союзных республик стали составными частями общесоюзного. В интересах населения Конституция СССР разрешила вводить республиканские и местные налоги только с санкции Союза Была установлена единая денежная и кредитная система.

Бюджет Союза строился таким образом, чтобы оказывать максимальную помощь отсталым национальным районам. Русский народ сознательно шел на жертвы, чтобы помочь своим инонациональным братьям. Так, в Закавказье было установлено до 1924 г., что все доходы республики идут в казну ЗСФСР. Финансовые льготы для нее сохранились и после 1924 г.: за ней были сохранены все доходы от прямых налогов. Поэтому доля ЗСФСР в бюджете Союза 1924—1925 гг. значительно выше, чем доля РСФСР и УССР в расчете на количество населения и значение в экономике страны. Составляя 4% населения Союза, закавказские народы получали 7,5% бюджетных поступлений. Соответственно отличались и расходы на душу населения в среднем по Союзу — 2 руб. 81 коп., а по ЗСФСР — 5 руб. 39 коп.

Аналогично поступили и с бюджетами новых среднеазиатских республик — Узбекской и Туркменской. Суммы общесоюзных налогов целиком оставались в их казне. За исключением РСФСР, бюджеты всех союзных республик многие годы сводились с дотацией из общесоюзного бюджета. В 1924—1925 гг. доля собственных доходов Туркменской ССР в ее бюджете составляла лишь около 10%. Даже такая крупная республика как Украина покрывала за счет собственных средств меньше 40% расходной части своего бюджета.

§ 4. Финансовое право в период коренной ломки общественных отношений (1930 – 1941 годы)

Проведение коллективизации, индустриализации, культурной революции, строительство Красной Армии требовали колоссальных средств.

Важным мероприятием, обеспечивающим мобилизацию средств для дальнейшего развития народного хозяйства, явилась налоговая реформа 1930—1931 гг. Прежде всего большое количество разнообразных налогов и сборов, взимаемых с предприятий, было заменено всего двумя обязательными платежами в бюджет: налогом с оборота для всех социалистических предприятий и отчислением от прибыли государственных предприятий.

Налог с оборота взимался после реализации произведенной промышленным предприятием продукции. Оптовая база, продав эту продукцию, возвращала определенный процент промышленному предприятию, другую часть забирала себе за услуги, а третью часть, которая по некоторым товарам (например, по водке) достигала 90% и более, зачисляла в бюджет. Процент налога с оборота зависел, конечно, от степени рентабельности предприятия.

Отчисления от прибыли взимались тоже в фиксированном определенном проценте, но таким образом, что с предприятия снималась почти вся прибыль, за исключением лишь расходов, необходимых на развитие предприятия и социально-бытовые нужды работников. Отчисление от прибыли касалось только государственных предприятий, поскольку государство, будучи собственником предприятия, имело право распоряжаться и его прибылью. С кооперативных предприятий этот налог не взимался, ибо там был другой собственник. Налогообложение кооперативных предприятий производилось по-другому.

Налоговая реформа упростила взаимоотношения государства и предприятий. Но самое главное, она позволила сконцентрировать все важнейшие доходы в руках Союза. В этих условиях была изменена система распределения доходов между Союзом, союзными и автономными республиками, а также местными Советами. До сих пор последние черпали значительную часть средств из различных местных налогов и сборов. В связи с их отменой эти средства республики и области стали получать за счет отчисления определенной доли от общегосударственных поступлений. Такой порядок был закреплен специальным постановлением ЦИК и СНК СССР 21 декабря 1931 г.

Концентрация средств в руках Союза позволила Центру больше помогать отсталым республикам. По закону о бюджете, принятому в 1932 г., в бюджеты РСФСР и УССР отчислялось 5% средств, поступающих от налога с оборота предприятий союзного значения, расположенных на их территории, в бюджет Узбекистана — 40%,в бюджеты Таджикской и Туркменской ССР — 100%.

Политика укрепления местных Советов, особенно сельских, проводимая в связи с коллективизацией, отразилась и на финансовой системе. В 1930 г. повсеместно были введены сельские бюджеты, что создавало для сельских Советов самостоятельную финансовую базу.

Было установлено, что за услуги МТС колхозы должны были расплачиваться натурой, зерном, которое поступало на государственные заготовительные пункты. Колхозы не только имели право, но и обязывались заключать договоры с МТС.

Названные мероприятия коснулись преимущественно юридических лиц. Но в это же время была проведена реформа, затронувшая и непосредственно граждан. Это так называемая «конверсия государственных займов». За десятилетие было выпущено много разнообразных государственных займов. Обращение с ними стало сложным и затруднительным. Проведенная конверсия означала обмен облигаций всех прежних займов на один новый. Это упростило обращение граждан с облигациями, а также, что было гораздо важнее, несколько отсрочило погашение их, сохранив в обороте государства столь необходимые ему средства. Конверсия не означала прекращения выпуска новых займов. Они выпускались регулярно, но значительно реже, чем до сих пор, примерно по одному займу в год.

§ 5. Финансовое право в период послевоенного восстановления и развития народного хозяйства (1945 – начало 50-х годов)

Главным событием в этой отрасли явилась денежная реформа, проведенная в декабре 1947 г. Война, нанесшая громадный экономический ущерб нашей стране, не могла не отразиться и на финансах. Огромные военные расходы, необходимые, но по своей природе непроизводительные, с неизбежностью вызвали масштабную эмиссию денег, а следовательно, и определенную инфляцию. Конечно, падение курса рубля не шло ни в какое сравнение с тем, что было после гражданской войны, однако, оно все-таки было ощутимым. Подобные процессы проходили и в зарубежных странах, в том числе и в странах-победительницах, не говоря уже о побежденных. В нашей стране был и еще один фактор, обусловивший, увеличение денежной массы в обороте. Дело в том, что еще готовясь к войне, Германия с целью подрыва нашей экономики выпустила немалое количество искусно изготовленных фальшивых советских денег, которые трудно было отличить от настоящих. Наряду с другими обстоятельствами все это и обусловило проведение денежной реформы.

Реформа была проведена в основном путем деноминации, то есть замены прежних денег на новые с изменением их номинала. Один новый рубль обменивался на 10 старых. Вклады в сберкасссах пересчитывались по льготному курсу: до 3 тыс. руб. перерасчет производился по курсу один к одному, до 10 тыс. — 3 старых рубля за 2 новых, свыше 10 тыс. — 2 за 1. Была проведена конверсия государственных займов, причем облигации всех прежних обменивались на новые из расчета по номиналу 3 к 1. Таким образом, основная масса населения не пострадала от реформы. Потеряли значительную часть денег лишь спекулятивные элементы и граждане, которые по каким-то соображениям не решались хранить свои деньги в сберегательных кассах.

Хотя номинальная заработная плата осталась на прежнем уровне, цены в государственной торговле в связи с отменой карточной системы заметно выросли. Конечно, это означало снижение реальной зарплаты для граждан, которые до сих пор пользовались только достаточно низкими ценами на товары, выдававшиеся по карточкам. Поэтому для низкооплачиваемых рабочих и служащих, студентов и аспирантов была сделана надбавка к зарплате и стипендиям, названная в народе «хлебной надбавкой». К тому же курс государства на постепенное снижение цен компенсировал потери трудящихся.

В 1950 г. советский рубль был переведен с долларового на золотой паритет, что, несмотря на все затраты военного времени, обеспечивалось достаточным запасом золота в казне. В 1953 г. этот запас составлял более 2000 тонн. Курс рубля в этот период был повышен по отношению к иностранной валюте, что вызывалось, правда, не столько экономическими, сколько политическими факторами.

Заключение

В заключение хотелось бы привести основные выводы, сделанные в процессе изучения избранной темы.

В настоящее время наука финансового права переживает период очень активного развития. Это связано прежде всего с изменением экономической ситуации в стране, развитием экономических отношений рыночного типа, Кроме того, актуальность науки финансового права сегодня обусловлена обращением юридической практики, главным образом законодательной, к науке.

Новое бремя поставило перед наукой финансового права новые задачи. В целом они могут быть разбиты на две группы. Во-первых, науке финансового права требуется переосмысление ряда устоявшихся финансово-правовых категорий и институтов, наполнение их новым содержанием применительно к изменившимся условиям. Во-вторых, задачей науки финансового права является исследование новых финансово-правовых институтов, формулировка новых финансово-правовых концепций исходя из современного финансового законодательства, а также из потребностей разработки новых финансовых законов.

Список литературы

Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право. М.: Юриспруденция, 2003.

История государства и права России / Под ред. А.Д. Наумкина. М.: Юристъ, 2002.

Корсун Т.И., Науменко А.М. Налоговое право. М.: ИКЦ «МарТ», 2003.

Кустова М.В., Ногина О.А., Шевелева Н.А. Налоговое право России. Общая часть: Учебник. М.: Юристъ, 2001.

Налоги и налоговое право: Учебное пособие / Под ред. А.В. Брызгалина. М.: Аналитика-Пресс, 1998.

Налоговое право: Учебное пособие / Под ред. С.Г. Пепеляева. М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2000.

Финансовое право / Под ред. А.Р. Смирнова. М.: Юристъ, 2003.