

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА

*Наталья Петрыкина**

Статья посвящена некоторым аспектам истории возникновения и развития административного и финансового права. Являясь отраслями публичного права, административное и финансовое право и в России, и в странах Западной Европы развивались в тесной взаимосвязи. Однако в условиях плановой экономики и жесткой централизации управления советского государства финансово-правовое регулирование не могло получить широкого распространения, что дало основание некоторым ученым этого периода рассматривать финансовое право как подотрасль права административного. В настоящей статье освещаются основные исторические этапы развития обеих правовых отраслей с целью показать общее и различное в их эволюции, а также ответить на вопрос о соотношении административного и финансового права в системе права современной России.

Как известно, каждая отрасль права обладает собственным предметом регулирования. Предмет регулирования является обобщенной теоретической категорией, однако он всегда имеет в своей основе реальные социальные отношения, которые складываются между индивидами, их объединениями и государством. Эти отношения не являются статичными и неизменными. На них влияют экономические, политические и идеологические факторы. Иными словами, общественные отношения подвержены объективным изменениям в ходе поступательного эволюционного процесса общества и государства. Благодаря этим естественным изменениям общественные отношения приобретают в конечном счете ту характерную специфику, которая и позволяет объединять их в особый предмет регулирования той или иной правовой отрасли. Наблюдая историческую эволюцию различных групп общественных отношений, можно ясно увидеть их взаимосвязь и взаимообусловленность. Это в полной мере относится к возникновению и эволюции таких отраслей права, как административное и финансовое.

Научная полемика относительно взаимосвязи и соотношения этих отраслей права среди российских ученых ведется давно. Являясь публичными правовыми образованиями, и административное, и финансовое право играют важнейшую роль в государственном управлении и потому взаимосвязаны друг с другом теснейшим образом. Более того, в советский период многими учеными финансовое право рассматривалось как подотрасль права административного, а не как самостоятельная правовая отрасль. Между тем, по нашему мнению, поставить точку в дискуссии относительно места финансового права в системе права РФ и его соотношения с правом административным достаточно легко. Для этого необходимо обратиться к истории развития обеих правовых отраслей. Проследив эволюцию каждой отрасли от ее истоков, фундамента ее зарождения, можно подвести черту под многолетней научной полемикой и аргументировано обосновать, наконец, самостоятельность финансового права как правовой отрасли.

Административное право, предметом регулирования которого, если говорить

* Петрыкина Наталья Ивановна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и финансового права МГИМО(У) МИД России

кратко, являются общественные отношения, связанные с реализацией функций государственного управления, можно считать одной из старейших правовых отраслей. «Государственная управленческая деятельность появилась одновременно с возникновением публичной власти, поэтому даже на самых ранних этапах развития государственности принимались нормы, регулировавшие отдельные вопросы управленческой деятельности. Но системное правовое регулирование государственного управления появляется только в Средние века, а точнее - в период абсолютизма» [5. С. 6]. Именно тогда формируется так называемое «право городского управления» (или полицейское право), регламентирующее права представителей государственной власти по отношению к населению в области общественного порядка, нравственности, публичных финансов, торговли, транспорта и т.д..

Обобщенные знания о практике государственного управления получили название камералистики - науки, возникшей в Германии в XVII в., и представлявшей собой практическое руководство чиновникам административных учреждений для управления местным хозяйством, финансами, торговлей, общественным порядком и безопасностью [5. С. 7]. Исторически обусловленные изменения в механизме государственного управления развивали и обогащали камералистику, а последняя, в свою очередь, обобщала практические знания и выработывала доктрину полицейского права.

Произошедшие в Европе буржуазные и промышленные революции (XVI-XIX вв.) оказали непосредственное влияние на государство, сделав его уникальной по своим масштабам организацией власти. Это повлекло за собой философское переосмысление сущности государства и его роли по отношению к обществу и индивиду. Монтескье в своем знаменитом труде «О духе законов» предложил идею нового государственного устройства на основе разделения представительной и исполнительной властей [7. С. 74]. В «Философии права» Гегеля анализируются различные функции государственной власти, делается вывод о необходимости ее «специализации» (власть законодательная, правительственная и т.п.) [4. С. 279-336]. Проблемы государственного устройства исследовались также в работах Ж.-Ж. Руссо, Вольтера и других мыслителей того времени. Кроме того, появляются исследования, посвященные непосредственно практике государственного управления, например, трехтомная книга

австрийского правоведа Н. Зонненфельса «Основные начала полиции, коммерции и финансов». «Учение об управлении» Л. Штейна и др. [9. С. 12].

В конце XIX - начале XX века, с введением во многих странах Европы всеобщего избирательного права произошло окончательное разделение политики и управления. Стабильность государственной власти теперь обеспечивает профессиональный управленческий аппарат, относительно независимый от сменяемой политической власти. Усложнение экономических и социальных отношений требует активного вмешательства государства в промышленность, строительство, финансы, социальное обеспечение. Все это приводит к расширению функций государства, усложнению структуры государственной администрации и созданию новых форм взаимодействия между государством и иными формами публичного управления.

Таким образом, полицейское право получило новый стимул к своему развитию. Расширение функций государства потребовало не только более детальной разработки компетенции его органов, но и создания норм, закрепляющих основы взаимодействия государственных учреждений и частных лиц. Так полицейское право послужило основой для формирования новой правовой отрасли - административного права, развитие которого связывают с «принципиально новым подходом - с признанием верховенства прав человека и гражданина, с идеями правового государства, с либеральными представлениями о целесообразности минимального государства в роли «ночного сторожа» [5. С. 7].

Как известно, социально-экономическое и политическое развитие России происходило медленнее, чем в странах западной Европы. Однако изменения, постепенно происходившие в правовом регулировании государственного управления в нашей стране, в целом находились в русле континентальных тенденций развития науки полицейского, а затем и административного права.

Камералистика как область знаний о государственном управлении известна в России с первой половины XVIII века. Курс камеральных наук преподавался в университетах вплоть до 1863 года [6. С. 9]. На их основе формировалось и развивалось полицейское право. Видными учеными в этой области были В. Гессен, И. Андреевский, В. Дерюжинский, В. Лешков, И. Тарасов и другие. Глубина и масштабность видения исследуемых ими явлений такова, что идеи и концепции, заложенные в работах этих ученых, и по сей

день предоставляют широчайшие возможности для изучения, анализа и использования в современной науке административного и финансового права.

Перу И.Е. Андреевского принадлежит двухтомное исследование «Полицейское право», увидевшее свет в 1874 году [1. С. 5]. В нем автор подробно рассматривает возникновение и развитие полицейского права в Германии, Франции и России; определяет предмет регулирования полицейского права, его источники и органы, осуществляющие полицейскую деятельность, а также освещает формы и методы полицейской деятельности в отдельных областях государственного управления. Используя достижения теории государственного управления, И. Андреевский формулирует правовую сущность полицейской деятельности как единство трех элементов: полицейского законодательства, системы полицейских органов и форм и методов осуществления полицейской деятельности [1. С. 6].

Ключевыми понятиями полицейского права, по мнению И. Андреевского, являются понятия «безопасность» и «благополучие», они определяют смысл и назначение полицейской деятельности государства. Под безопасностью И. Андреевский понимает предупреждение и пресечение опасностей, могущих возникнуть как от злой воли других людей, так и от сил природы и несчастных случаев. Под благополучием - возможность приобрести и пользоваться известным количеством материальных благ и возможность беспрепятственного духовного развития. В таком обобщенном виде И. Андреевский, по сути, сформулировал содержание двух основных функций полицейского (административного права), как мы понимаем их теперь: охранительной и регулятивной. Основная идея работы И. Андреевского заключается в провозглашении частной инициативы и содействия общества и государства в тех случаях, когда силы частного лица оказываются недостаточными для поддержания необходимых ему условий безопасности и благополучия. Тем самым, автор фактически вышел за рамки полицейского права, обосновав концепцию юридического «сотрудничества» государства и частного лица в реализации прав и обязанностей последнего [1. С. X-XVII]. Именно такой подход в настоящее время лежит в основе административного права большинства зарубежных государств.

Приведенный исторический пример отчетливо показывает, что ко второй половине

XIX века доктрина российского полицейского права не только была всесторонне разработана, но и создала основу для замены полицейского права на административное.

В первые десятилетия существования советского государства наука административного права неоднократно подвергалась репрессиям. Идеологи новой государственности, откестившись от «буржуазного наследия» дореволюционной науки административного права, стремились создать новый общественный строй без помощи старых «реакционных» доктрин государственного управления. Естественно, практика показала, что это невозможно, и потому уже с конца тридцатых годов XX столетия административное право вернулось в систему права советского государства, заняв соответствующее ему место среди публично-правовых отраслей.

С начала 50-ых годов наука административного права показала тенденцию к устойчивому развитию. Видными учеными в этой области были А.И. Елистратов, С.С. Студеникин, Е.А. Ровинский, Р.О. Халфина, М.Д. Загряцков, М.А. Ямпольская, Ю.М. Козлов и многие другие. Благодаря трудам советских ученых административное право стало одной из наиболее развитых и обширных отраслей советского, а затем российского законодательства. Основное внимание в работах советских административистов уделялось анализу исполнительно-распорядительной деятельности государства, особенно в части внутриорганизационных отношений; формам и методам управленческой деятельности; административным нормам и правоотношениям; механизму принуждения; проблеме применения административных санкций и др. Четко структурированная система современного административного права, а также глубокая доктринальная разработка проблемы предмета и метода его регулирования - это тоже заслуга советских административистов.

В целом можно сказать, что дореволюционное, как и советское административное право развивалось в русле континентальных правовых тенденций. Основное внимание ученых было направлено на организацию и эффективность деятельности органов исполнительной власти, совершенствование механизма административного принуждения. Процедурные, «внешние» аспекты деятельности государственных органов в основном оставались за пределами внимания ученых.

Современный этап развития науки административного права отличает, прежде

всего, внимание к проблемам административного процесса, производства и процедур, что связано с демократизацией общественной жизни и необходимостью создания эффективных правовых механизмов защиты прав и свобод частного лица во взаимоотношениях с государственной администрацией.

Таким образом, можно сказать, что административное право как правовая отрасль прошло долгий исторический путь от системы норм, регламентирующих права государства как управляющего субъекта в отношении населения как субъекта управляемого, подчиненного, до системы норм, принципов и институтов, обеспечивающих не только эффективную государственно-управленческую деятельность, но и механизмы защиты прав и свобод частных лиц во взаимоотношениях с государственной властью.

Поскольку государство всегда объективно нуждалось и нуждается в материальных ресурсах для осуществления своей деятельности, можно сказать, что наука о финансах начала развиваться одновременно с возникновением государства. В трудах многих выдающихся ученых и писателей древности и средневековья, таких, как Аристотель, Плиний, Сенека, Марк Аврелий, Фома Аквинский и др., можно встретить рассуждения на тему рациональной или наоборот, нерациональной финансовой деятельности разных государств и эпох [3. С. 8]. Однако, как отмечает дореволюционный российский правовед и экономист Э.Н. Берендс, только начиная с конца XV в. начинается постепенное системное исследование вопросов, связанных с финансовой деятельностью государства. Во главу угла этих исследований положен вопрос о праве монарха на те или иные источники доходов и праве самостоятельного распоряжения ими, а также о том, «где пределы этого права и как должно им пользоваться для чести государя, для блага всего государства и подданных» [3. С. 13].

В период с XVI по XVIII вв., меняется экономическое устройство стран Западной Европы. Открытие Америки активизировало торговлю и товарно-денежные отношения, натуральное хозяйство постепенно начало уступать фабричному производству. Изобретение пороха потребовало создания и содержания профессионально обученной армии. Все это ведет к усложнению финансовой системы европейских государств. Наибольшую остроту приобретает проблема поиска новых источников доходов для обеспечения растущих потребностей государства (на содержание постоянной армии,

производство военной техники и т.п.) и сохранение неограниченного права монарха распоряжаться финансовыми средствами в противовес требованиям буржуазии об ограничении финансовой власти монархии. В результате жесткой политической борьбы между монархией и привилегированными сословиями, пределы власти монарха начинают ограничиваться. Так, в Англии со второй половины XVII в. было установлено правило, согласно которому никакие налоги не могли вводиться без одобрения парламента. В то же время, поскольку монархии необходимы были новые источники доходов, не затрагивающие напрямую привилегий богатых сословий, практикой были выработаны новые формы налогообложения: налоги с земельных имуществ (домены), регалии (налоги с исключительного промыслового права) и акцизы (косвенные налоги) [3. С. 16].

Вопросы оптимальной организации налоговой системы подвергаются изучению в работах таких ученых, как Ж. Боден, Дж. Локк и др. Уже упомянутая работа Ш. Монтескье «О духе законов» тоже содержала ряд положений, относящихся напрямую к организации финансовой системы. Так, Монтескье делает вывод о том, что финансовый строй каждого государства обусловлен его политической и социальной организацией, а система налогообложения отражает классовые противоречия различных слоев населения. Он также выдвигает идею о том, что податная сила населения тем выше, чем жизнь этого населения свободнее [7. С. 74]. Таким образом, возникла объективная потребность в научном осмыслении проблем, связанных с управлением государственными финансами.

Оформление финансовой науки (но не финансового права!) в самостоятельную область знаний, так же, как и полицейского права, восходит к камералистике и относится к XVII-XIX вв. Теоретические основы науки о финансах заложил шотландский экономист А. Смит, в чьем труде «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776 г.) рассматривались вопросы государственных доходов и расходов, и некоторое внимание уделялось правовой регламентации финансовой деятельности государства [8. С. 64].

Финансовое же право как система норм, регулирующих образование, использование и распределение фондов денежных средств государством, возникло и долгое время развивалось в качестве составной части более общей науки о финансах. Как отмечает К.С. Бельский, во всех странах первоначально на-

ука о финансах включала в себя финансово-правовые вопросы, однако их исследование не носило системного характера. Заметное место финансовому праву отводилось в работах Г. Еллинека, Л. Штейна, уже упомянутого И. Зонненфельса и других ученых, занимавшихся исследованием финансов в рамках камералистики. Основная заслуга этих ученых заключается в том, что они начали исследовать финансы с публично-правовых позиций, как источник обеспечения решения задач государственного управления [2. С. 43].

Только в XIX веке наука о финансах выделилась из камералистики в самостоятельную область знаний. При этом существенно расширилось ее содержание. В России первым, действительно самостоятельным, по мнению Э.Н. Берендса, трудом по финансовой науке, изданным на русском языке, было исследование Н.И. Тургенева «Опыт теории налогов» (1818 г.). Яркими представителями российской финансовой науки конца XIX в. являлись М.М. Сперанский, М.Ф. Орлов, В.А. Лебедев, И.Ю. Патлаевский, И.Т. Тарасов, И.И. Янжул и другие. Поскольку четкого разделения между наукой о финансах и финансово-правовой наукой не было, в работах этих ученых уделялось значительное внимание финансово-правовым вопросам. Благодаря графу Сперанскому финансовое законодательство получило должное место в системе Свода законов Российской империи [10].

В самостоятельную отрасль финансовое право в России стало оформляться в конце XIX-начале XX века, объединив в себе две части: учение о государственных доходах и учение о государственных расходах. В целом надо сказать, что российская наука финансового права того времени находилась под сильным влиянием западных течений, особенно германских.

В первые десятилетия советской власти наука финансового права, как и административного, подверглась репрессиям, что было связано с глобальной перестройкой экономики, системы государственного управления и сменой политической идеологии. Очевидное принижение роли финансового права явилось закономерным следствием огосударствления экономики и преобладанием командно-административных методов управления. Однако с начала 40-ых годов XX в. в СССР происходит постепенное возрождение науки финансового права и ее дальнейшее развитие. Видными представителями науки финансового права советского перио-

да были Р.О. Халфина, Е.А. Ровинский, М.А. Гурвич, М.И. Пискотин, С.Д. Цыпкин, В.В. Бесчеревных, Н.И. Химичева и др. Именно в советский период было разработано учение о предмете и методе финансового права. Большое внимание уделялось проблемам государственных доходов и расходов. Было сформировано бюджетное право.

В настоящее время в связи с произошедшими в нашей стране в последние десятилетия изменениями в экономической, политической и социальной жизни, мы наблюдаем значительное расширение предмета правового регулирования финансового права за счет включения в него новых блоков отношений, интенсивное развитие финансового законодательства, совершенствование системы финансовых органов, наконец, активизацию научных исследований в данной области.

Несмотря на активное развитие финансового права в советский период, вопрос о его месте в системе советского права являлся предметом научных дискуссий. Высказывались мнения, что финансовое право не может быть признано самостоятельной отраслью права, так как является подотраслью права административного. Подобной точки зрения придерживалась Р.О. Халфина, которая полагала, что советское финансовое право, будучи самостоятельным правовым образованием, тем не менее, выделилось из государственного и административного и потому является подотраслью последнего. На наш взгляд, такая точка зрения достаточно обоснована, если говорить о советском периоде нашей истории. Советское финансовое право действительно было теснейшим образом связано с правом административным и часто выполняло по отношению к нему функцию вспомогательного финансового регулирования. В то же время, если рассматривать общий исторический путь развития финансового права, то мы отчетливо увидим, что в России оно развивалось как составная часть науки о финансах, впоследствии обособившись от нее. Таким образом, скорее правы те ученые, которые предлагают считать финансовое право изначально самостоятельной правовой отраслью (В.В.Бесчеревных, О.В. Химичева, О.Н. Горбунова, Э.Д. Соколова, Е.Ю. Грачева, Г.П. Тостопятенко).

Проведенный нами небольшой исторический обзор, касающийся возникновения и эволюции административного и финансового права позволяет сделать несколько выводов.

Во-первых, начала административно-правового и финансово-правового регули-

рования были заложены практически одновременно с возникновением государства как организации политической власти, поскольку такой феномен, как государственное управление, равным образом нуждается как в согласованной системе способов эффективного воздействия на подчиненных субъектов, так и в финансовых ресурсах для его реализации.

Во-вторых, корни обеих правовых отраслей восходят к камералистике- науке об управлении государственным хозяйством, вследствие чего эти отрасли исторически раз-

вивались в тесной взаимосвязи. Эта взаимосвязь была отмечена еще дореволюционными российскими учеными. Так, Э.Н. Берендс пишет: «... наука о финансах, не порывая связи с наукой политической экономии, вступает в близкую связь с наукой государственного права и наукой ...административного права» [3. С. 24].

В-третьих, в России финансовое право долгое время развивалось в качестве составной части более общей науки о финансах, и, обособившись от нее, как правовая отрасль оформилось только в начале XX века.

Литература:

1. Андреевский И.Е.. Полицейское право. Т. 1. СПб., 1874.
2. Бельский К.С. Финансовое право. М., 1995.
3. Берендс Э.Н. Русское финансовое право. Лекции. СПб., 1914.
4. Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990.
5. Козырин А.Н. , Штатина М.А. Административное право зарубежных стран. М., 2003.
6. Козырин А.Н. Вступительная статья к книге «У истоков финансового права». М.: 1998.
7. Монтескье Ш. О духе законов. СПб., 2011.
8. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 2007.
9. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998.
10. Рукавишников И.В. Метод финансового права. Дисс. докт. юрид. наук. 12.00.14. Саратов, 2004.

ON SOME ASPECTS OF THE APPEARANCE AND DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

The article is devoted to some aspects of the history of appearance and development of administrative and financial law. Being the parts of public law, both in Russia and the Western European countries administrative and financial law developed in close interrelation. However, in the conditions of planned economy and tough centralization of state management in the Soviet Union financial and legal management could not be widely spread out, which gave reasons to some scientists of that period to consider financial law as part of administrative law. In

the present article the main historical periods of development of both branches are reviewed with the purpose of presenting similarities and differences in their evolution as well as answering the question about the place of administrative and financial law in the modern Russian legal system.

Natalya I. Petrykina, Candidate of Science (Law), Senior Lecturer, Department of Administrative and Financial law, MGIMO University under the MFA of Russia

Ключевые слова:

государственное управление, финансы, административное право, финансовое право, история развития.

Keywords:

history of development, state administration, finance, administrative law, finance law.

References:

1. Andreevskij I.E. Policejskoe pravo [The Police Law]. Saint-Petersburg, 1874.
2. Belskij K.S. Finansovoe pravo [The Financial Law]. M., 1995.
3. Berends, Eh.N. Russkoe finansovoe pravo. Lekcii [Russian financial law. Lectures]. Saint-Petersburg, 1914.

4. Gegel' G.V.F. *Filosofiya prava* [The Legal Philosophy]. M., 1990.
5. Kozyrin, A.N., Shtatina, M.A. *Administrativnoe pravo zarubezhnykh stran* [Administrative Law of Foreign Countries]. M., 2003.
6. Kozyrin, A.N. *Vstupitel'naya statya k knige u istokov finansovogo prava* [Prolusion to the book «The Beginning of the Financial Law»]. M., 1998.
7. Montes'k'e Sh. *O dukhe zakonov* [The Spirit of the Laws]. Saint-Petersburg, 2011.
8. Smith A. *Issledovanie o prirode i prichinakh bogatstva narodov* [An Inquiry in to the Nature and Causes of the Wealth of Nations]. Moscow, 2007.
9. Tikhomirov Yu.A. *Kurs administrativnogo prava i processa* [Course of the Administrative Law and Process]. M., 1998.
10. Rukavishnikova I.V. *Metod finansovogo prava* [The method of the financial law]. Diss. dokt. iurid. nauk [The dissertation for the degree of doctor of legal sciences]. Saratov, 2004.