

## Финансовый суверенитет в доктрине финансового права дореволюционного и советского периодов: историко-правовое исследование

**Аннотация.** Статья посвящена изучению трудов ведущих дореволюционных и советских ученых — представителей науки финансового права применительно к вопросам, связанным с финансовым суверенитетом. В работе проведен анализ учебников по финансовому праву Э. Н. Берендтса, С. И. Иловайского, В. А. Лебедева, Д. М. Львова, И. И. Патлаевского, И. И. Янжула, В. Г. Яроцкого, М. А. Гурвича, Г. С. Гуревича, С. А. Котляревского и Е. А. Ровинского. Отмечено, что на раннем этапе развития (конец XIX — начало XX в.) в науке финансового права еще не сформировалось единого представления не только о финансовом суверенитете, но и о содержании и системе финансово-правовой науки. Вместе с тем авторы указанного периода уделяют особое внимание проблемам финансового верховенства (права верховной власти в области государственного хозяйства). На первоначальном этапе становления советской власти ученые не заостряют внимание на изучении сущности финансового суверенитета. В дальнейшем советские авторы исходят из основанной на конституционных положениях позиции, согласно которой суверенитетом обладают именно союзные республики, что проявляется в признании полноты их власти на своей территории и праве самостоятельно осуществлять финансовую деятельность. Делается вывод, что наделение отдельных союзных республик статусом суверенного государства, в том числе в области финансовой деятельности, не согласуется с сутью суверенитета и сущностью федерации как формы государственного устройства. В федерации носителем суверенитета может быть только федеральный, общий для всей страны уровень власти.

**Ключевые слова:** финансовый суверенитет; финансовое верховенство; финансовое право; наука финансового права; государственное хозяйство; государство; финансы; бюджет; казна; налоги; независимость.

**Для цитирования:** Омельченко А. Г. Финансовый суверенитет в доктрине финансового права дореволюционного и советского периодов: историко-правовое исследование // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 10. — С. 58–69. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.167.10.058-069.

---

© Омельченко А. Г., 2024

\* Омельченко Андрей Геннадьевич, соискатель кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993  
Lab.kfp@msal.ru

## Financial Sovereignty in the Doctrine of Financial Law of Pre-Revolutionary and Soviet Periods: A Historical and Legal Study

**Andrey G. Omelchenko**, Postgraduate Student, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation  
Lab.kfp@msal.ru

**Abstract.** The paper is devoted to the study of the works of leading pre-revolutionary and Soviet period researchers representing the science of financial law in relation to issues related to financial sovereignty. The work analyzes textbooks on financial law written by E. N. Berendts, S. I. Ilovaisky, V. A. Lebedev, D. M. Lvov, I. I. Patlaevsky, I. I. Yanzhul, V. G. Yarotsky, M. A. Gurvich, G. S. Gurevich, S. A. Kotlyarevsky and E. A. Rovinsky. It is noted that at an early stage of development (the end of the 19th — beginning of the 20th century), the science of financial law had not yet formed a unified idea not only about financial sovereignty, but also about the content and system of financial law as a science. At the same time, the authors of this period paid special attention to the problems of financial supremacy (the law of supreme power in the field of public economy). At the initial stage of the formation of Soviet power, researchers do not focus on studying the essence of financial sovereignty. Later, the Soviet authors proceeded from the position based on constitutional provisions, according to which it was the Union republics that possessed sovereignty manifested in the recognition of the fullness of their power on their territory and the right to independently carry out financial activities. It is concluded that granting the status of a sovereign State to individual Union republics, also in the field of financial activity, is inconsistent with the essence of sovereignty and the essence of the federation as a form of government. In the federation, the bearer of sovereignty can only be of the federal level of government common to the whole country.

**Keywords:** financial sovereignty; financial supremacy; financial law; science of financial law; state economy; state; finance; budget; treasury; taxes; independence.

**Cite as:** Omelchenko AG. Financial Sovereignty in the Doctrine of Financial Law of Pre-Revolutionary and Soviet Periods: A Historical and Legal Study. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(10):58-69. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.167.10.058-069

**П**роцесс становления учения о государственном суверенитете в финансовой сфере (финансовом суверенитете) неотъемлемо связан с формированием общей концепции государственного суверенитета, а также с эволюцией финансов как особой сферы экономических отношений. В историческом аспекте не приходится говорить о финансовом суверенитете при отсутствии полноценного суверенного государства, но нет его и там, где отсутствуют финансы.

Как указывает Е. Ю. Грачева, финансы — это не сами деньги, а отношения по образованию,

перераспределению и использованию фондов денежных средств<sup>1</sup>. При этом финансы и финансовые отношения в обязательном порядке являются денежными<sup>2</sup>. А. Л. Кудрин и М. П. Афанасьев отмечают, что исторически финансы развиваются по мере перехода натурального хозяйства к денежному. Названные авторы подчеркивают, что полноценно о государственных финансах можно говорить лишь с момента появления абсолютистских централизованных государств; несмотря на факт существования государств до указанного периода, финансы в них в первую очередь, по мнению А. Л. Кудрина и М. П. Афа-

<sup>1</sup> Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2020. С. 10.

<sup>2</sup> Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова.

<sup>3</sup> Кудрин А. Л., Афанасьев М. П. Государственные финансы Ренессанса: Карафа — Ортис — Боден : учеб. пособие по истории финансовой мысли. М. : Магистр: Инфра-М, 2023. С. 13.

насьева, являлись корпоративными<sup>3</sup>. Вместе с тем утверждение о том, что финансы<sup>4</sup> возникают лишь в период формирования централизованных абсолютистских монархий<sup>5</sup>, является не совсем верным: они появляются параллельно с самим государством. Справедливо и обратное: государство не может существовать без финансов. Недаром в теории государства и права в качестве одного из обязательных признаков государства выделяют «наличие государственной казны, что связано с налогообложением и взиманием налогов и иных средств»<sup>6</sup>, на обеспечение нужд государства. Т. Н. Радько в качестве признака государства называет только «сбор налогов»<sup>7</sup>. М. Н. Марченко считает таким признаком «займы и налоги»<sup>8</sup>. А. Б. Венгеров, Н. И. Матузов и А. В. Малько указывают, что одним из признаков, характеризующих государство, выступает «обладание определенными материальными средствами для проведения своей политики»<sup>9</sup>, в число которых авторы относят бюджет и валюту. Относительно сказанного следует сделать ряд пояснений.

Полагаем, что, говоря о казне, авторы в первую очередь имеют в виду именно бюджет как централизованный фонд страны, основным назначением которого и служит финансовое обеспечение деятельности государства. В то же время «казна» — более широкое понятие, нежели «бюджет», включающее в себя как средства централизованных, обособленных бюджетных фондов, так и иное имущество государства.

В свою очередь, налоги не могут существовать отдельно от фонда, в котором они аккумулируются, а потому не могут быть единственным признаком. Важность выделения такого признака государства, как наличие собственного бюджета, предопределяется процессом правового отделения собственно централизованного фонда государства от фонда его правителя (императора, царя, князя и т.д.). Так, хорошо известным историческим примером является произошедшее в результате реформы Октавиана Августа разделение казны древнеримского государства на фиск (от «fiscus» — буквально «корзина», в которой перевозили деньги в военном обозе), аккумулировавший денежные средства императора, и эрариум (aerarium) — казну Сената. На необходимость различения доходов государства и доходов государя и членов царствующего дома указывалось и в дореволюционной науке финансового права<sup>10</sup>. В частности, Э. Н. Берендтс отмечал, что в России такая практика начала существовать со времен Петра Великого<sup>11</sup>. Названный автор указывал, что «монарх не есть собственник государственного достояния России», а противное являлось бы отступлением от царственного обета<sup>12</sup>.

Признаком государства являются не столько налоги сами по себе, сколько право государства устанавливать и взимать обязательные, индивидуально безвозмездные платежи, т.е. платежи, за уплату которых конкретное лицо не получает какого-либо встречного предоставле-

<sup>4</sup> Далее под финансами мы будем иметь в виду государственные финансы.

<sup>5</sup> Кудрин А. Л., Афанасьев М. П. Указ. соч.

<sup>6</sup> Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2024. С. 56.

<sup>7</sup> Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. М. : Проспект, 2011. С. 388.

<sup>8</sup> Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. Т. 1 : Государство / отв. ред. М. Н. Марченко. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2016. С. 127 ; Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. М. : Проспект, 2017. С. 60.

<sup>9</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. 5-е изд. М. : Дело РАНХиГС, 2022. С. 52 ; Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. пособие для колледжей. 7-е изд., стер. М. : Дашков и К°, 2023. С. 38.

<sup>10</sup> Берендтс Э. Н. Русское финансовое право. СПб. : Типо-лит. С.-Петербургской одиночной тюрьмы, 1914. С. 39.

<sup>11</sup> Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 39.

<sup>12</sup> Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 40.

ния в силу того, что соответствующие денежные средства взимаются в публичном интересе, т.е. в интересах всего общества. Государство вправе обеспечивать поступление налогов посредством применения в установленных законом случаях мер государственного принуждения. Праву государства получать причитающиеся ему денежные средства в виде налогов корреспондирует обязанность налогоплательщиков (организаций и физических лиц) уплачивать соответствующие суммы. Право взимать налоги и самостоятельно распоряжаться поступившими в результате этого деньгами является неотъемлемым признаком суверенитета.

Следует согласиться с Н. М. Марченко, выделяющим «займы» в качестве признака государства. Однако, на наш взгляд, правильнее говорить не просто о «займах», а шире — о государственном кредите. Так, еще в дореволюционной науке финансового права налоги и кредит причислялись к главным источникам финансового обеспечения государства<sup>13</sup>. С точки зрения современной теории финансового права «займы и налоги» не что иное, как два основных метода финансовой деятельности собирания фондов денежных средств — методы обязательных и добровольных платежей. Право государства осуществлять внутренние и внешние заимствования также неотъемлемым образом связано с суверенитетом. В то же время формально может показаться, что, осуществляя заимствования, государство тем самым поступает своим суверенитетом, становясь в зависимую позицию от займодателя. Особенно остро данная проблема стоит в отношении займов, получаемых от международных организаций и иностранных государств. Действительно, если привлекаемые на основе возвратности и платности денежные средства становятся основным доходным источником бюджета, то о суверенитете такого государства говорить не приходится, поскольку через различные официальные и неофициальные условия предоставления кредитов займодатели

могут диктовать свои правила, в том числе влиять на законодательство должника. Таким образом, государству нужно стремиться проводить взвешенную, сбалансированную финансовую политику, чтобы не попасть в зависимость от других лиц, предоставляющих ему денежные средства. Между тем не следует в любой случай привлечения государством свободных денежных средств рассматривать как факт попрания суверенитета; в экономической и правовой науке кредит рассматривается как обычный инструмент покрытия дефицита бюджета. Сегодня отсутствуют государства, у которых не было бы государственного долга. Более того, самыми большими должниками являются наиболее экономически развитые страны<sup>14</sup>. Если некритически ставить вопрос признания государства суверенным в зависимость от объема его долга, то получится, что США, Китай и другие страны не являются самостоятельными. Очевидно, что это не так. Наряду с этим, если государство в условиях острого бюджетного дефицита принципиально отказывается от заимствований (или же не может найти источник свободных денежных средств), то в таком случае суверенитет страны может быть поставлен под удар: при нехватке денег органам государственной власти сложно обеспечить верховенство своих решений.

Таким образом, право привлекать свободные денежные средства для покрытия дефицита бюджета следует рассматривать как часть суверенитета; государство самостоятельно определяет основные направления финансовой политики, необходимость, объем и источники заемных денег. Кроме того, государство при осуществлении заимствований у международных организаций и иностранных государств выступает в качестве самостоятельного, независимого и равного участника международных отношений, что также служит проявлением и следствием суверенитета.

Возвращаясь к истории, следует отметить, что в российской дореволюционной науке фи-

<sup>13</sup> Озеров И. Х. Основы финансовой науки. Вып. 1. Учение об обыкновенных доходах : курс лекций, читанный в Московском университете. М. : Типо-лит. Г. И. Простакова, 1905. С. 37.

<sup>14</sup> Central Government Debt // URL: [https://www.imf.org/external/datamapper/CG\\_DEBT\\_GDP@GDD/CHN/FRA/DEU/ITA/JPN/GBR/USA](https://www.imf.org/external/datamapper/CG_DEBT_GDP@GDD/CHN/FRA/DEU/ITA/JPN/GBR/USA) (дата обращения: 01.02.2024).

нансового права категория «финансовый суверенитет» не выделялась. В аспекте рассматриваемого вопроса следует обратить внимание на особенности употреблявшейся представителями финансово-правовой науки рубежа XIX–XX вв. терминологии. Так, общепринято было говорить не о финансовой деятельности (соответствующая категория была введена в научный оборот в советский период), а о государственном хозяйстве. Например, немецкий профессор К. Г. Рау в изданном в России в 1867 г. учебнике по основным началам финансовой науки указывал на то, что в ходе развития государства возникает особая отрасль правительственной деятельности, имеющая своей целью приобретение, сохранение и надлежащее употребление необходимых для государственной власти материальных ценностей и состоящая в ведении собственного *хозяйства* (здесь и далее курсив К. Г. Рау) или в попечении о государственных доходах и расходах. Эти попечения правительства об удовлетворении государственных потребностей посредством материальных ценностей составляют предмет так называемых *финансов, финансового управления, правительственного хозяйства или хозяйства государственного*<sup>15</sup>. Таким образом, автор рассматривает перечисленные термины в качестве взаимозаменяемых и одинаковых по содержанию синонимов. Другой немецкий профессор — К. Т. Эбергер — оперирует термином «финансовое хозяйство государства», равными по значению которому автор считает «государственное хозяйство» и «казенное хозяйство». Исключительно важным видится тот факт, что К. Т. Эбергер разделяет госу-

дарственное и публичное хозяйство<sup>16</sup>; последнее выступает более широкой категорией и включает в себя, помимо государственного, также и местное (общинное) хозяйство. Исходя из этого, можно сделать выводы:

— во-первых, слово «финансы» употребляется для обозначения хозяйства государства (реже — муниципальных образований) — частное хозяйство (так называемые частные финансы) указанной категорией не охватывалось. В связи с этим согласимся с авторами, указывающими на то, что «финансы» исторически использовались для обозначения публичных отношений<sup>17</sup>;

— во-вторых, «финансовое хозяйство» исключительно близко по содержанию современному термину «финансовая деятельность». Дореволюционные авторы использовали термины «финансы» и «финансовое хозяйство» (а равно «государственное хозяйство») как равнозначные. В рамках современной теории финансового права «финансы» и «финансовая деятельность» — разные по содержанию понятия. Кроме того, деятельность характеризует определенный процесс, систематически осуществляемые действия — хозяйство же описывает статику, состояние;

— в-третьих, разграничение публичных финансов на государственные и общинные в полной мере соответствует современному подходу.

Следует, однако, отметить, что работы названных выше авторов написаны по дисциплине «финансовые науки». Содержательно в них не делался упор исключительно на правовую составляющую — рассматриваемые труды пред-

<sup>15</sup> Рау К. Г. Основные начала финансовой науки. СПб. : Тип. Майкова, 1867. Т. 1. С. 1.

<sup>16</sup> Как отмечает автор, «хозяйство политических организаций выступает в странах рядом с хозяйством частным и общественным, которому приходится тогда подчиняться интересам высшего целого и оказывать ему содействие своею деятельностью и вспомоществованиями. Это хозяйство, направленное на создание и употребление нужных средств и ведущееся по определенному плану публичными организациями, мы называем финансовым хозяйством государства (также государственное и казенное хозяйство), уезда, общины (уездное и общинное хозяйство) или публичным хозяйством (государственное, волостное, общинное управление хозяйством)» (Эбергер К. Т. Курс финансовой науки / пер. с нем. М. А. Кучинского. СПб., 1913. С. 2).

<sup>17</sup> См.: Грачева Е. Ю., Карасева (Сенцова) М. В., Покачалова Е. В., Ситник А. А. Рецензия на учебник «Финансовое право» под ред. В. Ф. Попондопуло и Д. А. Петрова. М. : Проспект, 2021. 576 с. // Финансовое право. 2022. № 10. С. 42–45.

ставляют собой сложное смешение экономической, политической, философской и правовой теорий. Подобный многогранный характер отличает и дореволюционные труды по финансовому праву, которые во многом берут свое начало именно в курсе финансовой науки в целом. Об этом, в частности, свидетельствует анализ учебников по финансовому праву В. А. Лебедева<sup>18</sup>, И. И. Патлаевского<sup>19</sup>, Д. М. Львова<sup>20</sup> и других авторов, первые страницы которых повторяют положения немецкой теории основных начал финансовой науки.

В. А. Лебедев определял финансовое право как правила финансового хозяйства, облеченные в известные законодательные нормы. Названный автор рассматривал термины «финансовое право» и «финансовое законодательство» в качестве равнозначных<sup>21</sup>. И. И. Патлаевский указывал на то, что финансовое право — это «практическое, более или менее удачное приложение положений науки финансов к условиям данного государства, облеченное в форму закона»<sup>22</sup>. Сходным образом и Д. М. Львов считал, что финансовое право есть «приложение общих начал финансовой науки к положительному законодательству»<sup>23</sup>. Нисколько не ставя под сомнение фундаментальную значимость трудов названных авторов, подчеркнем, что соответствующие работы в большей мере направлены именно на приложение основ финансовой науки к праву, нежели наоборот. Сказанное относится и к про-

блемам научного осмысления развивавшегося в рамках науки государственного права учения о суверенитете, которое пока не находит системного изложения на страницах учебников по финансовому праву. Больше внимание связи финансового и государственного права уделял профессор С. И. Иловайский, который особо отмечал, что финансовое право относится к числу государственных юридических наук<sup>24</sup>.

С. И. Иловайский напрямую называл государство «субъектом финансового верховенства», которое, по мнению автора, «выражается в праве... издавать финансовые законы»<sup>25</sup>. Указанный ученый подчеркивал обязательный характер данных законов, которые в случае неисполнения или же нарушения защищаются посредством силы государственного принуждения<sup>26</sup>. На основании этого С. И. Иловайский считал государственные финансы принудительными. Частные финансы по отношению к государственным являются подчиненными<sup>27</sup>. Исходя из этого, можно заключить, что данный автор:

— во-первых, ставит во главу угла именно аспект верховенства государства, таким образом, сосредотачиваясь в первую очередь на внутреннем финансовом суверенитете. Заметим, что о независимости как основном свойстве, характеризующем внешний финансовый суверенитет, он ничего не говорит. Следует предположить, что независимость государства при решении финансовых вопросов в процессе взаимодейст-

<sup>18</sup> Лебедев В. А. Финансовое право. СПб. : Типо-лит. А. М. Вольфа, 1882.

<sup>19</sup> Патлаевский И. И. Курс финансового права. Одесса : Тип. «Одесского вестника», 1885.

<sup>20</sup> Львов Д. М. Курс финансового права. Казань : Тип. Императорского университета, 1887.

<sup>21</sup> Лебедев В. А. Указ. соч. С. 5.

<sup>22</sup> Патлаевский И. И. Указ. соч. С. 19.

<sup>23</sup> Львов Д. М. Указ. соч. С. 6.

<sup>24</sup> Как указывал С. И. Иловайский, «вся совокупность наук, преподаваемых на юридических факультетах, может быть разделена на два обширных отдела: 1) науки юридические в тесном смысле этого слова, к каковым относятся римское право, гражданское, уголовное и оба процесса; 2) науки государственные, именно государственное право, международное, полицейское и финансовое. Таким образом, финансовое право относится к числу государственных наук» (Иловайский С. И. Учебник финансового права. 4-е изд. Одесса : Типо-хромолит. А. Ф. Соколовского, 1904. С. 1).

<sup>25</sup> Иловайский С. И. Указ. соч. С. 14–15.

<sup>26</sup> Иловайский С. И. Указ. соч.

<sup>27</sup> Иловайский С. И. Указ. соч.

вия с иностранными государствами являлась для него само собой разумеющейся;

— во-вторых, сводит финансовое верховенство (а по сути финансовый суверенитет) к принятию нормативных правовых актов, регулирующих финансовые отношения;

— в-третьих, неразрывно связывает финансовое верховенство с правовым государством;

— в-четвертых, акцентирует внимание на приоритете публичных финансов над финансами частными;

— в-пятых, подчеркивает, говоря в парадигме современной юридической терминологии, приоритет метода власти и подчинения в регулировании финансовых отношений.

Сходным образом Э. Н. Берендтс начинает свой учебник по финансовому праву главой, посвященной вопросам «прав верховной власти в области государственного хозяйства»<sup>28</sup>. Таким образом, еще более очевидна опора названного автора на теорию суверенитета отечественной школы государственного права.

Э. Н. Берендтс выделяет несколько основных свойств указанной власти: верховенство, самостоятельность и постоянство. Он подчеркивает, что независимо от организации верховной власти (будь то монархическая, аристократическая, республиканская или иная власть) она по своей сути «власть самостоятельная, ни от кого не зависящая и в правовом отношении неограниченная»<sup>29</sup>, что означает, что в пределах территории государства нет другой подобной власти, устанавливающей границы деятельности и свои полномочия. Формально неограниченность верховной власти должна, по замечанию названного ученого, означать волюнтаризм: она может действовать в собственных интересах, используя любые доступные ресурсы, не считаясь с «интересами и правами государственного

общения»<sup>30</sup> и не придерживаясь никаких установленных правил. В то же время, как отмечает Э. Н. Берендтс, люди не являются безвольными существами, а, напротив, обладают сознанием, волей, являются духовно-нравственными субъектами. Использование верховной власти без оглядки на интересы общества вело бы к гибели государства. Залогом стабильности, по мнению профессора, служат организованное государство и *действующая на основе права верховная власть*<sup>31</sup>. Сказанное в полной мере относится и к государственному хозяйству. Более того, Э. Н. Берендтс делает особый акцент на том, что государственное хозяйство следует именовать *правовым* государственным хозяйством: оно организуется и регулируется на основе норм положительных законов<sup>32</sup>. Таким образом, Э. Н. Берендтс неразрывно связывает государственное хозяйство с правовым (также именуемым им «правомерным») государством: только при соблюдении законности указанное хозяйство может давать не только временный результат в виде повышения доходов, но и, что более важно, быть прочным, развиваться стабильно в течение продолжительного периода времени<sup>33</sup>.

Рассматриваемый ученый выделяет два основных («главнейших») права верховной власти: законодательства и управления. В силу того, что «право суда» не относится им непосредственно к сфере финансового права, можно заключить, что данный автор по сути говорит о законодательной и исполнительной властях. И та и другая, указывает Э. Н. Берендтс, должны осуществляться в формах, установленных законом.

Право управления (исполнительная власть) разграничивается на собственно верховное и подчиненное. Верховное принадлежит монарху, а подчиненное — органам и лицам, действующим

<sup>28</sup> Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 3.

<sup>29</sup> Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 33.

<sup>30</sup> Берендтс Э. Н. Указ. соч.

<sup>31</sup> Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 34.

<sup>32</sup> Берендтс Э. Н. Указ. соч.

<sup>33</sup> «Только при закономерной организации государственное хозяйство будет не только доходным временно, но и прочным, а государство — сильным и способным к культурному развитию» (Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 34).

щим от его имени. Таким образом, царь делегирует часть своих полномочий назначаемым от его имени органам. Верховное и подчиненное управления должны быть «закономерными», т.е. отвечать мере закона, или, говоря современным языком, основываться на принципе законности. Основное различие между верховным и подчиненным управлениями — преимущественно творческий характер первого<sup>34</sup>. Э. Н. Берендтс определяет верховное управление как «творческую деятельность монарха в политике законодательства и политике управления»<sup>35</sup>. Такой творческий характер проявляется в том, что власть управления в своих нормативных правовых актах (указах) должна восполнить те пробелы, которые имеются в законах. При этом названный автор выступает против мелкой законодательной казуистики, которая, по его мнению, «не ведет к цели»<sup>36</sup>. Таким образом, ситуация, при которой законодательство не регламентирует мельчайшие детали тех или иных отношений, является нормальной. Более того, смысл исполнительной власти во многом и заключается в том, чтобы осуществлять толкование положений закона, дополнять и развивать их частными положениями. Данный вывод, на наш взгляд, имеет исключительно важное значение применительно к текущей ситуации, когда законодатель стремится как можно детальнее регламентировать общественные отношения, подменяя тем самым подзаконное нормотворчество. В результате постоянных изменений и дополнений современное законодательство перестает быть стабильным и предсказуемым

регулятором общественных отношений, впадая в так метко подмеченную Э. Н. Берендтсем «мелкую казуистику».

В контексте рассматриваемого вопроса нужно также обратить внимание на наследие профессора В. Г. Яроцкого. Данный автор тоже оперирует термином «финансовое верховенство», под которым предлагает понимать «совокупность прав государственной власти как субъекта финансового хозяйства»<sup>37</sup>.

По мнению ученого, состав финансового верховенства образуют отдельные права, в том числе право:

- составления бюджета;
- организации финансовых учреждений;
- расходования государственных доходов;
- собирания государственных доходов, а также заведования (т.е. управления) ими и изыскания новых источников дохода;
- принятия государством гарантий по обеспечению «общепользовательных» предприятий и учреждений (данное право, как указывал В. Г. Яроцкий, является факультативным)<sup>38</sup>.

Среди форм проявления финансовой власти В. Г. Яроцкий выделяет:

- 1) финансовую законодательную власть;
- 2) финансовую исполнительную власть, которая включает три вида власти:
  - а) организационную — заключается в праве учреждать органы финансового управления;
  - б) административную (распорядительную) — проявляется в праве «приведения законов в действие», т.е. в правоприменительной деятельности, а также в толковании законов<sup>39</sup>;

<sup>34</sup> Хотя и подчиненное управление, как отмечает Э. Н. Берендтс, «не лишено известной доли творчества, ибо органам его, в особенности высшим, приходится выяснять смысл закона и в том случае, если закон допускает известную, хотя бы скромную свободу действий административных, — избирать наиболее целесообразные пути к его исполнению» (Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 43).

<sup>35</sup> Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 42.

<sup>36</sup> Э. Н. Берендтс отмечает: «Мелкая законодательная казуистика не приводит к цели, ибо сложные условия жизни ставят нередко требования, которые должны быть удовлетворены в общих пределах, установленных законами, но способами, приуроченными к этим условиям» (Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 42).

<sup>37</sup> Яроцкий В. Г. Финансовое право : лекции, читанные в Военно-юридической Академии. СПб. : Типо-лит. А. М. Станкевича, 1898. С. 59.

<sup>38</sup> Яроцкий В. Г. Указ. соч. С. 60.

<sup>39</sup> Также к данному праву В. Г. Яроцкий относит введение и отмену законов, что, однако, следует относить к полномочиям законодательной власти. См.: Яроцкий В. Г. Указ. соч. С. 60.

- в) принудительную, состоящую из:
- власти дисциплинарной (подчиненность служащих);
  - исполнительской власти (принудительное взимание налогов, штрафов, секвестирований и т.д.).

Таким образом, В. Г. Яроцкий обращает более детальное внимание на содержание финансовой исполнительной власти.

И. И. Янжул в своих «Основных началах финансовой науки» не представляет четко оформленной концепции проявления верховной власти в финансовой сфере, хотя данная работа и содержит отдельные положения относительно указанного вопроса. Называя верховную власть «высшим разумом народа»<sup>40</sup>, указанный автор подчеркивает, что она стоит выше отдельных индивидуальных прав и государство должно пользоваться своим высшим правом для всеобщего блага<sup>41</sup>. В силу своего верховного права государство может:

- требовать от народа «имущественных жертв»<sup>42</sup> без права получения какого бы то ни было вознаграждения за это, т.е. вправе устанавливать прямые и косвенные налоги<sup>43</sup>;
- полностью уничтожить частную конкуренцию в отдельных сферах общественной жизни<sup>44</sup>, устанавливая юридические регалии;

— вмешиваться в частную деятельность, регламентируя ее<sup>45</sup>, в том числе посредством ограничения права собственности<sup>46</sup>.

Как следует из вышесказанного, дореволюционные авторы по-разному подходили к раскрытию сути финансового верховенства государства (прав верховной власти в сфере государственного / финансового хозяйства). В то же время подобные расхождения не только характерны для изложения отдельных положений теории финансового права, но и выражаются в подходах к определению содержания названной науки. Так, большинство авторов дореволюционного периода выделяло две основные части (раздела) финансового права: учение о доходах и учение о расходах. И. И. Янжул критиковал данный подход, считая, что собственно к финансовому праву относится лишь часть, связанная с государственными доходами. Все, что касается расходов, по мнению указанного ученого, относится к государственному и полицейскому (т.е. по сути административному) праву<sup>47</sup>. Между тем В. Г. Яроцкий указывал на «неправильность такого сужения содержания... науки»<sup>48</sup> финансового права. Д. М. Львов выделял три части финансового права: доходы, рас-

<sup>40</sup> Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. М. : Статут, 2002. С. 139.

<sup>41</sup> Янжул И. И. Указ. соч. С. 116.

<sup>42</sup> Янжул И. И. Указ. соч. С. 80, 242.

<sup>43</sup> И. И. Янжул подчеркивал, что «государство в силу своей верховной власти требует от подданных известных пожертвований, или прямо вынуждая их заплатить в его пользу ту или другую сумму, или взимая эту сумму с производителя и позволяя ему самому собрать ее с потребителя посредством соответственного повышения цены производимых им товаров, или же прямо забирая в свои руки исключительное право на производство известного продукта и произвольно устанавливая цены на него» (Янжул И. И. Указ. соч. С. 48–49).

<sup>44</sup> Поскольку, далее, основной принцип всей государственной деятельности состоит в преследовании общего блага народа, направляемом высшим разумом народа — верховной властью, то государство, не выходя из сферы своих социальных задач, конечно, имеет полное юридическое основание, уничтожив частную конкуренцию, учредить казенную монополию таких промыслов, рациональное ведение которых безусловно необходимо для той или другой стороны общественной жизни, но недостаточно гарантируется предоставлением их частной предприимчивости (юридические регалии).

<sup>45</sup> Янжул И. И. Указ. соч. С. 117.

<sup>46</sup> Янжул И. И. Указ. соч. С. 116–117.

<sup>47</sup> Янжул И. И. Указ. соч. С. 18–19.

<sup>48</sup> Яроцкий В. Г. Финансовое право : лекции, читанные в Военно-юридической академии. СПб. : Типо-лит. А. М. Станкевича, 1898. С. 5.

ходы и государственную отчетность<sup>49</sup>. И. И. Патлаевский называл третью часть «финансовой политикой»<sup>50</sup>. Указанные расхождения позволяют считать период конца XIX — начала XX в. этапом первоначального становления финансового права как самостоятельной области знаний, характеризуемым активным научным поиском и направленным на выработку наиболее эффективных конструкций финансово-правовой теории.

В рамках советского периода развития финансового права учение о государственном финансовом суверенитете (уже — финансовом верховенстве) не находит должного отражения на страницах научной и учебной литературы. В целом финансово-правовая теория в отношении данного вопроса находится в общей канве развития концепции суверенитета в теории права и науке государственного (конституционного) права. Так, например, как отмечалось в одном из первых учебников по финансовому праву СССР С. А. Котляревского<sup>51</sup>, в первые месяцы Октябрьской революции основная задача большевистского правительства заключалась в утверждении революции. В финансовой области это проявлялось в двух направлениях: во-первых, в разрушении финансового господства буржуазии и, во-вторых, в концентрации в руках новой власти необходимых материальных средств<sup>52</sup>. Вопрос о сущности финансового суверенитета не относился к числу актуальных в данный период времени. В сфере финансового права наиболее ярко проявились общие тенденции утверждения «диктатуры трудящихся» — через реквизиции, конфискации и иные акты изъятия

частной собственности<sup>53</sup>. Таким образом, финансовое право начало носить классовый характер.

В учебном пособии Е. А. Ровинского по советскому финансовому праву 1957 г.<sup>54</sup> среди основных принципов финансовой деятельности названный автор выделяет принцип полновластия народа<sup>55</sup>. Вместе с тем содержательный анализ указанного издания позволяет прийти к выводу, что под этим принципом данный ученый имел в виду то, что позднее Г. С. Гуревич более точно назвал принципом участия трудовых коллективов и граждан в управлении делами государства и общества<sup>56</sup>.

Упоминание о суверенитете в работе Е. А. Ровинского можно встретить применительно к принципу равноправия национальностей и народностей как основополагающему началу финансовой деятельности Советского государства<sup>57</sup>. Между тем, исходя из положений действовавшего на тот момент Основного закона, речь идет об «укреплении суверенитета союзных республик», которое, по замечанию данного автора, способствовало широкому развитию финансовой деятельности республиканских и местных органов государства<sup>58</sup>.

Аналогичным образом и М. А. Гурвич в учебнике 1954 г. называет союзные республики суверенными государствами, обладающими всей полнотой власти на своей территории<sup>59</sup>. В силу наделения союзных республик суверенитетом признавалось, что они обладают полнотой власти на своей территории и самостоятельно осуществляют финансовую деятельность (правда, в рамках компетенции, установленной Конституцией СССР)<sup>60</sup>. Принцип национального

<sup>49</sup> Львов Д. М. Указ. соч. С. 6.

<sup>50</sup> Патлаевский И. И. Указ. соч. С. 22–23.

<sup>51</sup> Котляревский С. А. Финансовое право С.С.С.Р. Л., 1926.

<sup>52</sup> Котляревский С. А. Указ. соч. С. 4.

<sup>53</sup> Котляревский С. А. Указ. соч. С. 4.

<sup>54</sup> Ровинский Е. Советское финансовое право : учеб. пособие. М., 1957.

<sup>55</sup> Ровинский Е. Указ. соч. С. 10.

<sup>56</sup> Советское финансовое право : учебник / отв. ред. Г. С. Гуревич. М. : Юрид. лит., 1985. С. 29.

<sup>57</sup> Ровинский Е. Указ. соч. С. 10.

<sup>58</sup> Ровинский Е. Указ. соч. С. 11.

<sup>59</sup> Гурвич М. А. Советское финансовое право. 2-е изд., перераб и доп. М. : Госюриздат, 1954. С. 12.

<sup>60</sup> Гурвич М. А. Указ. соч.

суверенитета, по замечанию М. А. Гурвича, противостоит эксплуататорской идее порабощения независимых народов<sup>61</sup>.

Следует отметить, что идея о суверенитете в целом и суверенитете советских республик в частности была искусственно вписана в советскую юридическую доктрину: она изначально противоречит фундаментальному положению (и во многом цели) коммунистической идеологии, заключающейся в необходимости отказа от государства как такового. Наделение отдельных союзных республик статусом суверенного государства, в том числе в области финансовой деятельности, не согласуется с сутью суверенитета и сущностью федерации как формы государственного устройства. Суверенитетом на той или иной территории может обладать только одно публично-правовое образование — поэтому он

и един. В федерации носителем суверенитета может быть только федеральный, общий для всей страны уровень власти. Признание же отдельных ее субъектов суверенными автоматически влечет за собой квалификацию соответствующего государства в качестве конфедерации. Пренебрежительное отношение к положениям юридической теории, нежелание принимать во внимание реальную сущность взаимоотношений публично-правовых образований внутри федерации, а также попытка неестественного совмещения противоречащих друг другу идей в угоду утопическим началам (по крайней мере в части организации публичной власти) марксистско-ленинской теории привели к известным печальным последствиям для нашей страны, всю тяжесть которых испытал народ, на чью пользу и должна работать государственная власть.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Берендтс Э. Н. Русское финансовое право. — СПб. : Типо-лит. С.-Петербургской одиночной тюрьмы, 1914. — 453 с.
2. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. пособие для колледжей. — 7-е изд., стер. — М. : Дашков и К°, 2023. — 238 с.
3. Грачева Е. Ю., Карасева (Сенцова) М. В., Покачалова Е. В., Ситник А. А. Рецензия на учебник «Финансовое право» под ред. В. Ф. Попондопуло и Д. А. Петрова. — М. : Проспект, 2021. — 576 с. // Финансовое право. — 2022. — № 10. — С. 42–45.
4. Гурвич М. А. Советское финансовое право. — 2-е изд., перераб и доп. — М. : Госюриздат, 1954. — 355 с.
5. Иловыйский С. И. Учебник финансового права. — 4-е изд. — Одесса : Типо-хромолит. А. Ф. Соколовского, 1904. — 383 с.
6. Котляревский С. А. Финансовое право С.С.С.Р. — Л., 1926. — 157 с.
7. Кудрин А. Л., Афанасьев М. П. Государственные финансы Ренессанса: Карафа — Ортис — Боден : учеб. пособие по истории финансовой мысли. — М. : Магистр: Инфра-М, 2023. — 144 с.
8. Лебедев В. А. Финансовое право. — СПб. : Типо-лит. А. М. Вольфа, 1882. — 722 с.
9. Львов Д. М. Курс финансового права. — Казань : Тип. Императорского Университета, 1887. — 537 с.
10. Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. — 2-е изд. — М. : Проспект, 2017. — 640 с.
11. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. — 5-е изд. — М. : Дело РАНХиГС, 2022. — 528 с.
12. Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : Инфра-М, 2024. — 464 с.
13. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. Т. 1 : Государство / отв. ред. М. Н. Марченко. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : Инфра-М, 2016. — 576 с.
14. Озеров И. Х. Основы финансовой науки. Вып. 1-й. Учение об обычных доходах : курс лекций, читанный в Московском университете. — М. : Типо-лит. Г. И. Простакова, 1905. — 504 с.
15. Патлаевский И. И. Курс финансового права. — Одесса : Тип. «Одесского вестника», 1885. — 395 с.

<sup>61</sup> Гурвич М. А. Указ. соч. С. 21.

16. Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. — М. : Проспект, 2011. — 496 с.
17. Рау К. Г. Основные начала финансовой науки. Т. 1. — СПб. : Тип. Майкова, 1867. — 321 с.
18. Ровинский Е. Советское финансовое право : учеб. пособие. — М., 1957. — 192 с.
19. Советское финансовое право : учебник / отв. ред. Г. С. Гуревич. — М. : Юрид. лит., 1985. — 272 с.
20. Эеберг К. Т. Курс финансовой науки / пер. с нем. М. А. Кучинского. — СПб., 1913. — 592 с.
21. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2020. — 624 с.
22. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. — 4-е изд., изм. и доп. — СПб., 1904. — 505 с.
23. Яроцкий В. Г. Финансовое право : лекции, читанные в Военно-юридической академии. — СПб. : Типо-лит. А. М. Станкевича, 1898. — 368 с.

*Материал поступил в редакцию 1 февраля 2024 г.*

### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Berendts E. N. Russkoe finansovoe pravo. — SPb.: Tipo-lit. S.-Peterburgskoy Odnochnoy tyurmy, 1914. — 453 s.
2. Vengerov A. B. Teoriya gosudarstva i prava: ucheb. posobie dlya kolledzhey. — 7-e izd., ster. — M.: Dashkov i K°, 2023. — 238 s.
3. Gracheva E. Yu., Karaseva (Sentsova) M. V., Pokachalova E. V., Sitnik A. A. Retsenziya na uchebnik «Finansovoe pravo» pod red. V. F. Popondopulo i D. A. Petrova. — M.: Prospekt, 2021. — 576 s. // Finansovoe pravo. — 2022. — № 10. — S. 42–45.
4. Gurvich M. A. Sovetskoe finansovoe pravo. — 2-e izd., pererab i dop. — M.: Gosyurizdat, 1954. — 355 s.
5. Ilovayskiy S. I. Uchebnik finansovogo prava. — 4-e izd. — Odessa: Tipo-khromo-lit. A. F. Sokolovskogo, 1904. — 383 s.
6. Kotlyarevskiy S. A. Finansovoe pravo S.S.S.R. — L., 1926. — 157 s.
7. Kudrin A. L., Afanasev M. P. Gosudarstvennye finansy Renessansa: Karafa — Ortis — Boden: ucheb. posobie po istorii finansovoy mysli. — M.: Magistr: Infra-M, 2023. — 144 s.
8. Lebedev V. A. Finansovoe pravo. — SPb.: Tipo-lit. A. M. Volfa, 1882. — 722 s.
9. Lvov D. M. Kurs finansovogo prava. — Kazan: Tip. Imperatorskogo Universiteta, 1887. — 537 s.
10. Marchenko M. N. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. — 2-e izd. — M.: Prospekt, 2017. — 640 s.
11. Matuzov N. I., Malko A. V. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. — 5-e izd. — M.: Delo RANKhiGS, 2022. — 528 s.
12. Morozova L. A. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. — 6-e izd., pererab. i dop. — M.: Norma: Infra-M, 2024. — 464 s.
13. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. Akademicheskii kurs: v 3 t. T. 1: Gosudarstvo / отв. red. M. N. Marchenko. — 4-e izd., pererab. i dop. — M.: Norma: Infra-M, 2016. — 576 s.
14. Ozerov I. Kh. Osnovy finansovoy nauki. Vyp. 1-y. Uchenie ob obyknovennykh dokhodakh: kurs lektsiy, chitannyy v Moskovskom universitete. — M.: Tipo-lit. G. I. Prostakova., 1905. — 504 s.
15. Patlaevskiy I. I. Kurs finansovogo prava. — Odessa: Tip. «Odesskogo vestnika», 1885. — 395 s.
16. Radko T. N. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. — M.: Prospekt, 2011. — 496 s.
17. Rau K. G. Osnovnye nachala finansovoy nauki. T. 1. — SPb.: Tip. Maykova, 1867. — 321 s.
18. Rovinskiy E. Sovetskoe finansovoe pravo: ucheb. posobie. — M., 1957. — 192 s.
19. Sovetskoe finansovoe pravo: uchebnik / отв. red. G. S. Gurevich. — M.: Yurid. lit., 1985. — 272 s.
20. Eeberg K. T. Kurs finansovoy nauki / per. s nem. M. A. Kuchinskogo. — SPb., 1913. — 592 s.
21. Finansovoe pravo: uchebnik / отв. red. E. Yu. Gracheva, O. V. Boltinova. — 2-e izd., pererab. i dop. — M.: Prospekt, 2020. — 624 s.
22. Yanzhul I. I. Osnovnye nachala finansovoy nauki: uchenie o gosudarstvennykh dokhodakh. — 4-e izd., izm. i dop. — SPb., 1904. — 505 s.
23. Yarotskiy V. G. Finansovoe pravo: lektsii, chitannye v Voенно-yuridicheskoy akademii. — SPb.: Tipo-lit. A. M. Stankevicha, 1898. — 368 s.