

УДК 341.2

Н. В. Омелёхина

Новосибирский государственный университет
ул. Пирогова, 2, Новосибирск, 630090, Россия

E-mail: n.onv@yandex.ru

К ВОПРОСУ О ФИСКАЛЬНОМ СУВЕРЕНИТЕТЕ ГОСУДАРСТВА

Опираясь на ключевые признаки государства, в частности, организацию и управление, автор останавливается на такой политико-правовой категории, как суверенитет, выделяя в нем экономическую составляющую, включающую, в числе прочего, суверенитет фискальный. Анализируется сущность фискального суверенитета государства, его внутренняя и внешняя составляющие. Делается вывод о ключевой роли позитивного обязывания в реализации фискального суверенитета.

Ключевые слова: государственный суверенитет, экономический суверенитет государства, фискальный суверенитет государства, позитивное обязывание, дозволение.

Ключевой, системообразующей и предметной составляющей науки о финансах, как отмечал Ф. С. Нитти, является то, «какими способами государство и местные учреждения самоуправления добывают необходимые для их существования и деятельности материальные средства <...> в круг ее исследования входят все те отношения, которые возникают на почве добывания и употребления средств, собираемых с граждан» [1. С. 1]. Полагаем, что в значительной степени это суждение, во всяком случае, в правовом аспекте, можно отнести и на счет науки финансового права.

Очевидно, что предмет науки финансового права тесно связан с предметом самого финансового права. В современной же трактовке предметом последнего являются общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования, распределения, перераспределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств государством и муниципальными образованиями, а также уполномоченными ими субъектами для достижения общественных целей и задач, стоящих перед обществом [2. С. 14]. Из этого определения усматривается, что достижение целей и задач, стоящих перед обществом, необходимы средства, которые

аккумулируются в форме публичных денежных фондов. Для более точного понимания сущности поставленной проблемы, полагаем необходимым предметно рассмотреть вопросы, касающиеся сущности государства, его функционирования в целом, и в сфере экономики в частности, а также вопросы, связанные с удовлетворением материальных потребностей государства и структурирование такой экономико-правовой категории как фискальный суверенитет публично-правового образования.

Если анализировать доктринальные определения понятия «государство» (см., например: [3. С. 51; 4. С. 27; 5. С. 33; 6. С. 33]), очевидно, что в качестве ключевых признаков последнего структурируются термины «организация», «управление». И в этой связи государство, прежде всего, следует представить как организацию, осуществляющую управление общественными процессами. Именно это, судя по всему, и составляет сущность рассматриваемой категории, так как государство – главная, надстроечная, наивысшая система управления обществом. Формируя полезную для общества модель управления, государство обеспечивает полноценное и непрерывное развитие общества [7. С. 277].

В одной из своих многочисленных работ авторитетнейший российский правовед Т. Я. Хабриева отмечает: «Общество представляет собой сложный механизм, совокупность разнообразных отношений, которые без упорядочивания вряд ли способны эффективно развиваться. Такую функцию призвано выполнять социальное управление как целенаправленное воздействие на общественные процессы с целью придания им стабильности и сохранения качественных параметров» [8. С. 7].

Не требует какого-либо дополнительного обоснования утверждение, что функционирование государственного механизма основывается на использовании соответствующих ресурсов, которые потребляются государственным аппаратом. К сожалению, в исследованиях фактически выпадает из поля зрения эта сторона государственной деятельности. Ресурсное обеспечение, хотя и является важным, судя по всему, не настолько существенное с позиций общей теории права, чтобы попасть в соответствующие теоретические формулировки. Во всяком случае, на этом обстоятельстве внимание представители теории права не заостряют. С позиций же науки финансового права вопросы ресурсного обеспечения государства являются ключевыми. Ведь, как мы уже знаем, добывание этих ресурсов и их потребление в принципе и составляют предмет данной правовой науки. Тем не менее отдельные авторы не упустили это обстоятельство из виду и обратили внимание на материальную основу государственной власти. Так, Д. Н. Бахрах, говоря о государственной власти, указывает, что она опирается не только на государственный аппарат, но помимо прочего и на материальные ресурсы [9. С. 20].

Итак, не вызывает сомнений тот факт, что государственное управление, как весьма затратный процесс, сопровождается известными материальными издержками. Это обстоятельство изначально, еще на самых ранних этапах становления общества и государства, вызвало необходимость вмешательства последнего в экономику, хотя бы в целях изыскания источников покрытия этих издержек. Однако не следует забывать, что государство также призвано осуществлять управление в соответствующей сфере. В научно-правовых исследованиях по-разному оценивается роль государства в экономике и воздействие его на хозяйственные процессы

в обществе (см., например: [10; 11. С. 61–62; 12. С. 52; 13; 14]).

Безусловно, государство само не может существовать, нормально функционировать и развиваться без экономического фундамента, базиса, под которым обычно понимаются система экономических (производственных) отношений данного общества, существующие в нем формы собственности. В свою очередь от базиса во многом зависит и собственно государственная финансово-экономическая основа (государственный бюджет). Мировая история свидетельствует, что на разных этапах развития государство имело различную экономическую основу и по-разному относилось к экономике [15. С. 124].

Представляется, изначально деятельность государства в экономике преимущественно была нацелена именно на собственное обеспечение необходимыми ресурсами. Очевидно, что интерес государства к экономике, как потребителю ресурсов, в значительной степени вступал в противоречие с выполнением им функции управления в соответствующей сфере. Это объясняется тем, что в первом случае государство заинтересовано в поступлении доходов в максимальном объеме, и именно в этих сугубо фискальных целях активно вмешивается в процесс производства, распределения и потребления продукта, а во втором – должно обеспечивать нормальное положение дел в экономике, а также ее стабильное поступательное развитие, что также невозможно представить без соответствующего ресурсного обеспечения. Более того, чрезмерные фискальные изъятия могут поставить экономику на грань полного разрушения. Тем не менее вопрос о ресурсном обеспечении самого государства с учетом поставленных нами задач представляется более важным, и мы попытаемся рассмотреть его с позиций науки финансового права.

Невозможно возражать против утверждения, что государство как система может эффективно содействовать общественно полезным целям лишь при достаточном материальном обеспечении, поскольку деятельность любой организации предполагает определенные затраты. Принципиальная разница в данном случае заключается в том, что государство в отличие от всех других потребителей материальных благ, обладает полным суверенитетом в отношении всех

лиц на своей территории и может полностью реализовывать его, в том числе в целях своего обеспечения. Функционирование и развитие государства, по справедливому выражению И. И. Кучерова, требует должного ресурсного обеспечения. В этих целях государство вынуждено призывать к такому обеспечению всех, кто пребывает в его юрисдикции и способен участвовать в этом лично или своим имуществом. В этом и заключается реализация государством своего фискального суверенитета [16. С. 8]. Представляется, что именно реализация фискального суверенитета имеет своей главной задачей обеспечение государства всем необходимым. Что же представляет собой фискальный суверенитет как категория финансового права?

Известно, что общее понимание суверенитета сведено к верховенству и независимости государственной власти. Это такое свойство (а точнее, «состояние») власти, которое обеспечивает государству возможность свободно, самостоятельно осуществлять свою внешнюю и внутреннюю политику. Суверенитет предполагает независимость государства во внешнеполитической сфере (в области международных отношений) и верховенство, непререкаемость его решений в делах внутренних (см., например: [17]). Наличие суверенитета является важнейшим фактором, позволяющим выступать конкретному государству в качестве самостоятельного субъекта внутригосударственных и международных отношений [18. С. 27]. Фактически суверенитет представляет собой некую политико-правовую форму выражения самостоятельности обособленного публичного образования – субъекта национального и международного права. Однако все эти знания являются слишком общими для понимания интересующих нас вопросов, поэтому в структуре государственного суверенитета следует обратить внимание на отдельные его составляющие.

По мнению признанного специалиста в области теории суверенитета И. Д. Левина, опыт нашей эпохи свидетельствует о том, что политическая независимость, опирающаяся на известный минимум экономических предпосылок, создает относительно наилучшие условия для борьбы государства за укрепление своих экономических позиций, чем, в свою очередь, создается более прочная основа и для политической незави-

симости, обеспечивается большая действенность суверенитета. Суверенитет необходимо понимать именно в таком диалектическом, а не в абсолютном, метафизическом смысле, динамически, а не статически, во взаимосвязи экономического базиса и политической надстройки [19. С. 78]. В этой связи следует обратить внимание на категорию экономического суверенитета. В рассматриваемом выше случае государство абсолютно независимо в выборе соответствующих источников, поскольку обладает абсолютным экономическим суверенитетом. Будучи составной частью государственного суверенитета, экономический суверенитет предполагает суверенное право государств свободно распоряжаться своим имуществом и ресурсами, осуществлять экономическую деятельность и являться равноправными участниками международных экономических отношений [20].

Право реализации экономического суверенитета базируется на изначально противопоставляемой ему осознанной необходимости всех и каждого участвовать своим трудом и имуществом в делах общества. Один из корифеев отечественной финансовой науки Н. И. Тургенев писал, что «все граждане пользуются выгодами общества, следовательно, все должны споспешествовать сохранению оною. Каждый из граждан, находясь под защитой правительства и законов, обязан делать пожертвования, соразмерные его состоянию, для поддержания сего правительства и сих законов. Одним словом: все должны споспешествовать благу всех» [21. С. 137]. Вместе с тем в одной из своих работ проф. И. И. Кучеров отмечает: «Осознанное желание делиться с кем бы то ни было результатами своего труда изначально вряд ли было присуще человеку в первозданном его состоянии. Необходимость в распределении плодов стала утверждаться в человеческом сознании много позже, одновременно с развитием процесса объединения людей в семьи, рода, племена. Объективной предпосылкой этого явилось разделение труда, а главным побуждающим мотивом – возникновение неких общих потребностей, удовлетворение которых требовало объединения усилий соплеменников, в том числе посредством участия каждого из них в общих делах своим имуществом» [22. С. 7]. К числу самых первых перераспределительных механизмов в догосударствен-

ную эпоху специалисты относят натуральные взимания, используемые для: потребления на традиционных празднествах; формирования общего продовольственного фонда для массовых раздач в голодные периоды; покрытия затрат на обеспечение различных общественных работ; обеспечения персонального потребления вождя, его домочадцев, слуг и приближенных [23. С. 92]. Лишь спустя время, такое участие было узаконено и уже в форме различных повинностей легло в основу экономической системы, доставляющей государству необходимые ресурсы.

С позиций выделения внутреннего и внешнего выражения отмечается, что государственный суверенитет отдельных суверенных образований или международных сообществ суверенных государств имеет пространственные пределы правового регулирования, в том числе в сфере экономических отношений. При этом во внутригосударственной сфере экономический суверенитет выступает как верховенство и самостоятельность публичной политической власти в решении вопросов организации государственного хозяйства и управления им. Внутренний экономический суверенитет государства определяется, по сути, предметом ведения федерального центра (если речь идет о федеративном государстве, например о России) во внутриэкономической сфере. Внешнее же проявление государственного экономического суверенитета определяется компетенцией федерального центра (государства в целом) в области международных экономических взаимодействий. Утрата государством экономического суверенитета означает утрату им своего материального базиса и экономической правосубъектности, следствием чего является исчезновение данного государства с политической карты мира (см., например: [24]). Полагаем, что интересующая нас деятельность государства осуществляется именно в рамках реализации внутреннего экономического суверенитета.

По мнению И. И. Кучерова, суверенитет государства имеет различное отраслевое содержание. Из общего суверенитета выделяется экономический суверенитет, составной частью которого в свою очередь является суверенитет фискальный – суверенитет государства в области налогообложения, основывающийся на праве государства устанавливать, вводить и взимать налоги и

сборы с физических и юридических лиц в пределах своей территории [25. С. 101]. Фискальный суверенитет имеет наряду с внутренним также и внешнее проявление. В последнем случае фискальный суверенитет проявляется через независимость государств в участии в международных отношениях и заключении международных договоров, объектом которых служат отношения, складывающиеся по поводу разграничения налоговой компетенции государств (случаи налоговой конкуренции), сотрудничества государств в фискальной сфере, а также по поводу любых других вопросов, регулируемых международным налоговым правом. Одним из таких вопросов может быть, например, предоставление налогового иммунитета отдельным лицам другого государства или международной организации, ее служащим и др. (подробнее об этом см.: [26]). Очевидно, что и в этом случае следует сосредоточиться на внутренней стороне исследуемого феномена.

Важным качеством суверенитета является его юридическая неограниченность. Вместе с тем эту неограниченность не следует рассматривать как абсолютность власти, ее неограниченность и независимость от общих материальных условий жизни. Юридическая неограниченность не значит фактическая независимость (цит. по: [27. С. 23]). Это суждение вполне согласуется с выводом о том, что цивилизованный подход исходит из необходимости учета при формировании бюджета финансовых интересов не только государства, но и фискально-обязанных лиц. Следовательно, действия по формированию доходов бюджета не должны приобретать чрезмерно выраженный фискальный характер, и должны соотноситься с законными правами и интересами физических лиц и организаций и их имущественным положением (см., например: [28; 29]).

Непосредственно реализация фискального суверенитета осуществляется в самых различных формах. Часть суверенитета государства реализуется посредством взимания налогов, как законного принудительного изъятия на его территории части собственности [30. С. 162]. Как отмечает М. Ю. Орлов, фискальный суверенитет государства реализуется в правах государства самостоятельно и в полном объеме принимать решение о взимании налогов, определять объекты налогообложения, круг нало-

гоплательщиков, размеры налоговых отчислений, способы взимания налогов и т. п. (подробнее об этом см.: [31]).

В отношении установления налогов можно сказать, что это тот самый случай, где государство действительно ничем не ограничено, разве что базовыми конституционными принципами. Тем не менее необходимо помнить, что суверенитет государства ограничивается материальными условиями жизни и суверенитетом других государств. По сути дела, государство может применять принуждение только на своей территории, отсюда возможность собирать налоги и принимать меры для выполнения обязанностями лицами их обязанностей только в пределах его территории. При этом государство обладает территориальной налоговой юрисдикцией, т. е. вправе устанавливать и собирать налоги с доходов, источник которых связан с экономикой данного государства, и фактов, имеющих место только в пределах данного государства. Государство в рамках территориальной юрисдикции облагает налогами, полученными от источников в пределах его территории, доходы, реализацию товаров и услуг, имущество, факты открытия наследства и т. д. (подробнее об этом см.: [32]). Таким образом, исходя из изложенного, фискальный суверенитет с точки зрения его реализации имеет преимущественно внутреннюю направленность, и непосредственно заключается в праве установления налогов и сборов в пределах территории соответствующего государства и взимания этих обязательных платежей со своих подданных – налоговых резидентов.

Налоги как одна из форм обязательных взиманий с граждан известны со времен появления древнейших государств. Упорядочение системы взиманий, т. е. создание налоговой системы, шло рука об руку с образованием и становлением всей государственной системы. Задаваясь вопросом, что первично – государство или налоги, С. Г. Верещагин отмечает, что «государство с его политической волей, так как его образование сопровождается образованием поля власти, т. е. пространства, в котором различные политические силы борются между собой за власть, в том числе и за право принудительно взимать налоги с населения» (подробнее об этом см.: [33]).

Вместе с тем полагаем, что реализация фискального суверенитета не ограничивает-

ся установлением и взиманием только налогов и налоговых сборов. В своем более широком значении такая реализация включает в себя эксплуатацию государством всех возможных форм ресурсного обеспечения. С этой точки зрения к источникам доходов государства, в частности, можно причислить различного рода натуральные личные и имущественные (не денежные) повинности, обязательные неналоговые взимания – фискальные сборы и парафискалитеты, пени и штрафы, экспроприацию, в том числе конфискацию, национализацию, реквизицию и т. п. В свое время И. Ю. Патлаевский заметил: «Все, что нужно государству для выполнения его задач – средства ли материальные (вещи, деньги) или силы личные (физические, умственные и нравственные), государство может требовать от своего народа и народного хозяйства. Государство, заботясь о благосостоянии и развитии своих подданных, может требовать от каждого из них и его имущества и его личных сил <...>...без этих жертв со стороны отдельных лиц существование государства невозможно; поэтому-то государство и имеет безусловное право на эти условия своего существования» [34. С. 82]. Все перечисленные выше формы взиманий действительно можно отнести на счет правовых средств реализации фискального суверенитета государства.

В заключение сделаем следующие основные выводы и суждения. Существование государства и общества и их развитие предполагают наличие экономического базиса, формирование которого осуществляется в том числе посредством реализации государством своего фискального суверенитета. Последний представляет собой юридически не ограниченное право государства требовать от своих подданных активных действий по участию в деле формирования необходимых ресурсов. Этому праву противопоставляются соответствующие обязанности фискально-обязанных лиц.

Реализация фискального суверенитета преимущественно связывается с такими формами позитивного обязывания, которые предусматривают в качестве необходимого и должного – отбытие различного рода публичных повинностей, сопровождаемое издержками личного неимущественного и имущественного характера фискально-обязанных лиц. Формы позитивного обязывания, используемые в целях реализации

фискального суверенитета государства, могут предусматривать исполнение обязанностей как неденежного (личного либо имущественного (кроме денег)), так и денежного характера. К собственно финансово-правовым формам позитивного обязывания следует отнести позитивные обязывания денежного характера.

Позитивное обязывание в финансовой сфере, изначально являющееся исключительно правовым средством реализации фискального суверенитета государства, со временем также становится важным инструментом экономической политики, посредством которого осуществляется управление соответствующими процессами.

Однако следует заметить, что фискальный суверенитет государства реализуется не только в формах позитивного обязывания (и как их разновидности – запретов), адресованного всем субъектам, попадающим под его юрисдикцию, но и в форме дозволений. Дозволения выражаются в предоставлении возможности подданным предъявлять денежные требования к публично-правовому образованию, которые последний обязывается удовлетворить. Ярким примером этому является реализация функций социальной защиты и социального обеспечения граждан. В этом случае граждане наделены возможностью получать определенные денежные выплаты от государства, вплоть до принудительного их взыскания. К подобным дозволительным феноменам относится и возможность получения хозяйствующим субъектом денежных средств из бюджета путем субсидирования, кредитования и иными способами. Дозволение как форма реализации фискального суверенитета также может быть отнесена к инструментам экономической политики, ибо путем применения именно данной формы осуществляется централизованное распределение государственных ресурсов (в частности, денежных средств бюджета) в публичных интересах, в интересах общества в целом. Однако при этом следует иметь в виду, что такая форма не может быть реализована без установления публично-правовым образованием применительно к самому себе позитивных обязанностей, обеспечивающих реализацию финансовых дозволений своих подданных, что свидетельствует о ключевой роли именно позитивного обязывания в реализации фискального суверенитета государства.

Список литературы

1. *Нитти Ф. С.* Основные начала финансовой науки / Под ред. и с доп. А. Свирищевского. М., 1904. 623 с.
2. *Грачева Е. Ю.* История становления и развития науки финансового права // Очерки финансово-правовой науки современности: Моногр. / Под ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. М.; Харьков, 2011. 592 с.
3. *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права: Учебник. М., 2001. 776 с.
4. *Лазарев В. В.* Общая теория государства и права. М., 2001. 520 с.
5. *Чистяков Н. М.* Теория государства и права: Учеб. пособие. М., 2010. 172 с.
6. *Гвишиане Д. М.* Организация и управление. М., 1972. 536 с.
7. *Старилов Ю. Н.* Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: Сб. избр. науч. трудов. Воронеж, 2010. 636 с.
8. Юридическая техника / Под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко. М., 2009. 272 с.
9. *Бахрах Д. Н.* Административное право России. М., 2008. 640 с.
10. *Серов К. Н.* Социально-экономическая политика государства и политический режим: некоторые проблемы взаимосвязи // Юридический мир. 2007. № 4. С. 50–53.
11. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. М., 2001. 616 с.
12. *Арье Л. Хиллман* Государство и экономическая политика: возможности и ограничения управления / Пер. с англ., науч. ред. В. В. Бусыгина, М. И. Левина. М., 2009. 880 с.
13. *Тихомиров Ю. А.* Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. 2000. № 5. С. 3–6.
14. *Осипян Б. А.* Социально-экономическая роль правомерного государства // Законодательство и экономика. 2012. № 4. С. 29–37.
15. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. 616 с.
16. *Кучеров И. И.* Деньги, денежные обязанности и денежные взыскания: Моногр. М., 2012. 190 с.
17. *Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н.* Суверенитет России и верховенство федерального законодательства // Право и экономика. 1998. № 2. С. 9–11.

18. Григонис Э. П. Теория государства и права: Курс лекций. СПб., 2002. 320 с.
19. Левин И. Д. Суверенитет. СПб., 2003. 373 с.
20. Блищенко И., Дориа Ж. Понятие экономического суверенитета государства // Правоведение. 2000. № 1. С. 200–217.
21. Тургенев Н. И. Опыт теории налогов // У истоков финансового права / Под ред. А. Н. Козырина. М., 1998. 432 с.
22. Кучеров И. И. Теория налогов и сборов (правовые аспекты): Моногр. М., 2009. 473 с.
23. Крадин Н. Н. Политическая антропология: Учеб. пособие. М., 2001. 212 с.
24. Грачев В. С., Серов К. Н. Правовые средства обеспечения экономического суверенитета современного государства // История государства и права. 2007. № 8. С. 4–5.
25. Кучеров И. И. Международное налоговое право. М., 2007. 452 с.
26. Остроухов Б. А. Международно-правовые проблемы фискального суверенитета государства // Юридический мир. 2009. № 3. С. 27–31.
27. Ушаков И. А. Суверенитет в современном международном праве. М., 1963. 272 с.
28. Певницкий С. Г. Собственность: некоторые налоговые аспекты. Соотношение конституционных гарантий и фискального интереса // Финансовое право. 2005. № 7. С. 13–16.
29. Фадеев Д. Е. Налоговые споры: от правосудия к фискальным интересам, или чем завершится очередной этап судебно-административной реформы // Финансовое право. 2005. № 7. С. 17–19.
30. Толстомятенко Г. П. Европейское налоговое право. Сравнительно-правовое исследование. М., 2001. 336 с.
31. Орлов М. Ю. Налог как форма разумного ограничения фискального суверенитета государства // Финансовое право. 2006. № 2. С. 18–23.
32. Кудряшова Е. В. Юрисдикция (суверенитет) государств и налоговый иммунитет в области косвенного налогообложения // Финансовое право. 2005. № 10. С. 33–43.
33. Верещагин С. Г. Правовые формы легализации политики налогов в Древней Греции и Древнем Риме // Право и политика. 2007. № 5. С. 100–110.
34. Патлаевский И. Ю. Курс финансового права. Одесса, 1885. 394 с.

Материал поступил в редколлегию 31.03.2014

N. V. Omelekhina

TO THE QUESTION OF THE FISCAL SOVEREIGNTY OF THE STATE

Based on the key attributes of the state, in particular, the organization and management, the author dwells on such political and legal category as sovereignty, highlighting in it economic component, including also fiscal sovereignty. In this paper the author analyzes the nature of the fiscal sovereignty of the state, its internal and external components. It is concluded on the key role of positive liability in implementation of fiscal sovereignty.

Keywords: state sovereignty, the economic sovereignty of the state, the fiscal sovereignty of the state, the positive liability, permission.