

Е. А. РОВИНСКИЙ

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ
теории

С О В Е Т С К О Г О
Ф И Н А Н С О В О Г О П Р А В А

Госюриздат · 1960

Р о в и н с к и й Ефим Абрамович

«ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ СОВЕТСКОГО
ФИНАНСОВОГО ПРАВА»

Редакторы *Н. В. Блинова, Я. Я. Свит*

Обложка художника *П. Ф. Белова*

Художественный редактор *Ю. В. Алексеев*

Технический редактор *Н. М. Тарасова*

Сдано в набор 9/VI 1960 г. Подписано в печать
29/IX 1960 г. Формат бумаги $84 \times 108^{1/32}$. Объем:
физ. печ. л. 6,13; условн. печ. л. 10,05; учетно-
изд. л. 10,54. Тираж 5000. Цена 5 р. 25 к.
ДОООО С 1/I 1961 г. — 53 коп. Заказ 6920.

Госюриздат — Москва, Б—64, ул. Чкалова, 38—40.

Воронеж, типогр. изд-ва «Коммуна»,
пр. Революции, 51.

Е. А. РОВИНСКИЙ

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ
теории
СОВЕТСКОГО
ФИНАНСОВОГО ПРАВА

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
ЮРИДИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Москва — 1960

ВВЕДЕНИЕ

В настоящей работе освещены основные вопросы теории советского финансового права, относящиеся к общей части этой науки.

Анализ финансово-правовых институтов, образующих в совокупности особенную часть, не мог быть дан нами, так как он требует специальных монографических исследований. Однако в данной работе обосновываются система науки советского финансового права, а также правомерность включения в особенную часть определенных институтов, которым присущи функции мобилизации и расходования государством денежных средств.

Исследование вопросов общей части финансового права вызывается нуждами и потребностями практики, а также состоянием финансового права как отрасли науки советского социалистического права.

Исторический опыт СССР и стран народной демократии подтверждает, что в период социализма и развернутого коммунистического строительства существование денег продолжает оставаться объективной необходимостью. Особая роль социалистического государства выражается в том, что, опираясь на социалистическую систему хозяйства, оно оказывает планомерное воздействие на производство и распределение всего совокупного общественного продукта и его основную часть — национальный доход, используя также стоимостную (денежную) форму.

Необходимость денег и хозяйственно-организаторская деятельность государства определили большое значение финансовой деятельности социалистического государства и правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе этой деятельности.

Совокупность норм, регулирующих данные общественные отношения, образует отрасль социалистического права — финансовое право, которое способствует мобилизации в непосредственное распоряжение государства денежных средств, необходимых для выполнения его функций. Финансовое право содействует развитию всех отраслей народного хозяйства и особенно тяжелой индустрии, стимулирует повышение производительности общественного труда и материальную заинтересованность трудящихся, обеспечивает повседневный контроль рублем за выполнением хозяйственных планов и соблюдением режима экономии.

На всех этапах строительства социализма партия и правительство уделяли внимание организации и укреплению государственных финансов, развитию и совершенствованию финансового законодательства. В этой связи научная разработка вопросов налогового и бюджетного права, правовых основ кредитно-денежной системы и других проблем науки советского финансового права имела не только теоретическое, но и практическое значение.

В настоящее время исследование отдельных институтов финансового права связано с необходимостью разработки вопросов теории этой отрасли права. Такая необходимость вызвана глубокими изменениями, которые происходят в содержании финансовой деятельности органов государства, в характере развития тех отношений, которые регулируются финансовым правом.

За последние годы были произведены значительные изменения налогового законодательства СССР, в связи с чем сократилось число налогоплательщиков. Так, законом от 8 августа 1953 г. «О сельскохозяйственном налоге»¹ были расширены льготы населению. Это привело к уменьшению более чем в два раза суммы платежей по налогу, а в ряде случаев к отмене его для отдельных категорий плательщиков (престарелые, инвалиды и др.). Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 сентября 1956 г. был повышен размер необлагаемого минимума заработной платы рабочих и служащих до 370 руб.², в 1957 году — отменено взимание налога с холостяков, одиноких и малосемейных граждан, с опре-

¹ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1953 г. № 7.

² См. там же 1956 г. № 18.

деленных групп рабочих, служащих и других граждан¹.

В соответствии с решениями XXI съезда КПСС 5-я сессия Верховного Совета СССР приняла 7 мая 1960 г. Закон об отмене налогов с заработной платы рабочих и служащих. Этот Закон является еще одним свидетельством огромных преимуществ социализма. В ближайший период Советский Союз станет первым в мире государством, не взимающим налогов с населения.

Значительно сократилась область государственных кредитных отношений в связи с отменой выпуска государственных займов, размещаемых по подписке среди трудящихся СССР².

Вместе с тем период развернутого строительства коммунистического общества характеризуется дальнейшим расширением финансовых правоотношений в области хозяйственной и государственной деятельности, а также качественными изменениями в источниках образования общегосударственного фонда денежных средств и в использовании общественных фондов потребления для удовлетворения растущих материальных и культурных потребностей советских граждан. В этих условиях еще более повышается роль социалистического права, в том числе и финансового, в решении главных задач коммунистического строительства.

Таким образом, новые процессы, характеризующие содержание и роль финансовой деятельности органов государства и финансовых правоотношений, диктуют необходимость их глубокого исследования в интересах дальнейшего улучшения практики мобилизации и расходования государством денежных средств.

Разработка вопросов теории советского финансового права связана также с современным состоянием финансового права как отрасли правовой науки. Немногочисленные работы довоенного времени были посвящены главным образом предмету финансового права³.

За последние годы были опубликованы статьи и моно-

¹ См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1957 г. № 28.

² См. «Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам», т. 4, Госполитиздат, 1958, стр. 697—700.

³ См. «Советское государство и право» 1940 г. № 3, стр. 20—42; «Вопросы советского бюджетного права», М., 1940; «Финансовое право» (учебник), 1940; «Система советского социалистического права» (тезисы), Юриздат, 1941.

графии по отдельным вопросам финансового права¹, защищены диссертации на темы, касающиеся некоторых институтов финансового права². Несмотря на это, финансово-правовые институты и основные проблемы, относящиеся к общей части теории советского финансового права, нуждаются еще в дальнейшей разработке.

Социалистическому праву свойственна общая для всей советской науки черта — непрерывное развитие и совершенствование как результат тесной связи науки и практической деятельности. Рост регулирующего воздействия Советского государства на общественные отношения и на их коренные основы — материальные условия жизни нашего общества — приводит к расширению правовых отношений, что в свою очередь обуславливает необходимость развития законодательно-нормативной деятельности. В частности, за последние годы развитие этой деятельности Советского государства в области финансов было вызвано реорганизацией системы управ-

¹ В последние годы были опубликованы следующие статьи и работы: Р. О. Халфина, Правовое положение государственного банка СССР, «Известия Академии наук СССР, отделение экономики и права» 1947 г. № 1; ее же, К вопросу о предмете и системе советского финансового права, «Вопросы советского административного и финансового права», М., 1953; Н. Н. Ровинский, О финансовом праве, «Научные записки Всесоюзного заочного финансово-экономического института», вып. 1, М., 1946; М. А. Гурвич, К вопросу о бюджетных правах союзных республик, «Советское государство и право» 1950 г. № 1; Е. А. Ровинский, Некоторые вопросы правового регулирования финансовых отношений в СССР, «Советское государство и право» 1954 г. № 1; М. А. Гурвич, Советское финансовое право, Госюриздат, 1954; М. И. Пискотин, Налоги с сельского населения. Правовые вопросы, М., 1957; Н. Г. Скарженовский, Очерки советского банковского права, Сталинабад, 1958; М. И. Барышев, Правовые вопросы капитального строительства в СССР, Госюриздат, 1958.

² За период 1947—1959 гг. были защищены диссертации по финансовому праву: Н. Крынской на тему «Основные вопросы советского бюджетного права в первой фазе развития социалистического государства»; Н. Тарасовым — «Правовое регулирование собственных оборотных средств государственных промышленных предприятий в СССР»; М. Коганом — «Бюджетные права союзных республик»; Р. Розенблумом — «Правовое регулирование государственного контроля в СССР»; А. Ждановым — «Управление в области финансов и кредита в СССР»; С. Цыпкиным — «Налог как институт советского финансового права»; М. Пискотиным — «Закон о государственном бюджете СССР»; В. Бесчеревных — «Развитие советского бюджетного права»; В. Матвеевым — «Бюджетные права местных Советов депутатов трудящихся в СССР»; М. Барышевым — «Правовое положение банков долгосрочных вложений».

ления промышленностью и строительством, расширением прав союзных, автономных республик и местных Советов, а также директоров предприятий по планированию и финансированию хозяйства и управлению производством. Многообразная нормотворческая деятельность Советского государства влечет дальнейшую дифференциацию и специализацию правового регулирования общественных отношений, что определяет, в свою очередь, необходимость развития науки советского финансового права. Реальная совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере финансовой деятельности Советского государства, настолько развилась и усложнилась, что в настоящее время требуется обобщение опыта правового регулирования этих отношений, выявление общих черт, характерных для отдельных финансово-правовых институтов.

Опираясь на теорию марксизма-ленинизма и богатый опыт Советского государства в области финансовой деятельности и финансово-правового регулирования, в данном монографическом исследовании обосновываются следующие положения, являющиеся исходными для построения общей части науки советского финансового права:

1. Необходимость денег в социалистическом обществе обусловила специальную финансовую деятельность органов Советского государства на всех этапах его развития и в современный период развернутого строительства коммунистического общества. В связи с этим в данной работе уделено внимание анализу финансовой деятельности Советского государства, установлению основных ее принципов и особенностей, определяемых государственным устройством СССР, а также правовых форм, в которых протекает эта деятельность.

2. В процессе финансовой деятельности Советского государства складываются многообразные общественные отношения, которые являются финансовыми отношениями, что отличает их от других общественных отношений.

3. Нормы, регулирующие эти общественные отношения, отражают особенности финансовой деятельности государства и их специфику. По характеру регулирования эти нормы являются финансово-правовыми. Их совокупность образует отрасль советского социалистического права — финансовое право.

4. Наука советского финансового права имеет своим объектом изучение финансово-правовых норм и финансо-

вых правоотношений в их непрерывном развитии и совершенствовании. Она призвана раскрыть содержание предмета финансового права как отрасли права и юридической науки, выявить регулирующее воздействие в социалистическом обществе финансового права в целом и каждого его института в отдельности. Эти задачи определили рассмотрение в данной работе основных проблем общей части: предмета советского финансового права, особенностей норм и правоотношений, способов защиты интересов участников этих правоотношений и финансового контроля. Положительный опыт перестройки управления промышленностью и строительством, расширение прав союзных республик, в том числе их бюджетных прав, придали особенно важное значение проблеме правильного сочетания централизации финансов и всемерного развития инициативы и ответственности республиканских и местных органов государства. Возникла необходимость установления основ общесоюзного финансового (кредитного) законодательства и определения компетенции союзных республик по детализации этих основ с учетом особенностей каждой республики.

Разработка вопросов теории советского финансового права вызывается также задачами подготовки квалифицированных кадров советских юристов, в которых нуждаются органы государства, особенно на местах. Знание советского финансового права должно способствовать укреплению государственной финансовой дисциплины и соблюдению строгого режима экономии в расходовании государственных денежных средств, в обеспечении имущественных прав социалистических предприятий и граждан.

Данная работа не претендует на разрешение всех задач, поставленных практикой перед советским финансовым правом. Главным ее назначением являются раскрытие содержания общей части этой науки и разработка актуальных вопросов, содействующих дальнейшему совершенствованию практики финансовой деятельности органов государства и финансового законодательства.

Теория советского финансового права возникла из требований практической созидательной работы Советского государства. Она призвана обобщать богатый опыт правового регулирования финансовых отношений и содействовать дальнейшему улучшению финансовой деятельности органов государства.

Глава первая

ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

§ 1. Понятие финансовой деятельности социалистического государства

Исследование правовых норм и правоотношений, связанных с финансовой деятельностью органов государства, требует предварительного рассмотрения этой важной области государственной деятельности.

В буржуазной юридической литературе встречаются попытки связать исследование финансового права с финансовой деятельностью капиталистического государства, причем эта деятельность рассматривается как урегулированное правом добывание средств, необходимых для обеспечения «коллективных» или «публичных» потребностей государства, для осуществления «общих интересов». Финансовая деятельность, утверждает, например, Селестин Арена, «рассматривается позитивным правом как организация экономических способов для непосредственного осуществления целей общего интереса»¹.

В послевоенные годы в связи с усилением государственно-монополистического капитализма и милитари-

¹ С. Арена, *Corso di scienza della finanze e diritto finanziaria* 1940, p. 13; Альберта де Стефани, *L'ordinamento finanziario Italiano*, 1957, p. 25.

Следует отметить, что в Италии под влиянием павианской школы и ее руководителя Гроциоти начиная с сороковых годов нынешнего столетия появилась финансово-правовая литература, трактующая проблемы финансового права в тесной связи с финансовой деятельностью органов государства (Е. Марсели, *Geschichte der Italianischen Finanzwissenschaft*, «Handbuch der Finanzwissenschaft», 2 Aufl., Bd. 1, Tübingen, 1952, S. 512—513).

зацией хозяйства значительно расширилась сфера государственного вмешательства во все области экономической и социальной жизни. В этих условиях еще более усилились попытки юридической разработки государственных финансов капитализма с позиций «общности» интересов и «коллективизма». Лейтмотивом всех новейших финансово-правовых концепций является утверждение о том, что основные задачи и цели финансовой деятельности современного капиталистического государства заключаются якобы в служении «общим интересам»¹. К этим взглядам примыкают реформистские и ревизионистские концепции о современном буржуазном государстве как органе «классового примирения» и «классового сотрудничества».

Тезис о том, что финансовая деятельность современных капиталистических государств призвана обеспечить удовлетворение «коллективных», «публичных» потребностей общества, имеет своим назначением замаскировать факт превращения государственных финансов в орудие обогащения монополий. Идеологи государственно-монополистического капитализма не могут при этом не считаться с тем, что громадные успехи социалистических стран в хозяйственном и культурном строительстве, в использовании государственных финансов на мирные цели оказывают глубокое воздействие на трудящихся капиталистических стран. Поэтому пропаганда идеи о «коллективных» интересах капиталистического общества, удовлетворяемых при помощи государственных финансов, направлена также на то, чтобы отвлечь внимание трудящихся от исторических завоеваний стран социалистического лагеря в их мирном соревновании с наиболее развитыми капиталистическими странами, скрыть от них тот факт, что финансовая деятельность социалистического государства целиком поставлена на службу интересам народа и в подлинном смысле обеспечивает удовлетворение коллективных потребностей общества.

¹ Z. Davin, *Tendances actuelles des finances publiques*, «Travaux du congrès des économistes de langue française», p., 1948, p. 6. Французский юрист Поль Рейтер отмечает, что «развитие сознания потребности коллективной жизни выдвигается ныне на первый план», а «экономическая жизнь выявляет тенденцию к единству» (см. «Annales de Finances Publiques», VI—VII, p. 105).

Финансовая деятельность социалистического государства коренным образом и принципиально отличается от финансовой деятельности капиталистических государств. Эта деятельность базируется на социалистической собственности на орудия и средства производства, государственном плановом руководстве народным хозяйством, на непрерывно растущем национальном доходе СССР и систематическом росте материального благосостояния трудящихся. Финансовая деятельность в СССР осуществляется на основе марксистско-ленинского учения о законах общественного развития.

Принципиальные особенности финансовой деятельности нашего государства раскрылись с особой силой в современных условиях развернутого коммунистического строительства. Для теории и практики этой деятельности актуальное значение приобрели проблема распределения материальных благ в условиях социализма и коммунизма и роль государства по удовлетворению разносторонних потребностей всего общества и отдельных его членов. В отличие от утопического коммунизма и вульгарного социализма научный коммунизм рассматривает проблему распределения в прямой зависимости от данного способа производства и достигнутого им уровня развития.

Классики марксизма-ленинизма научно доказали, что в социалистическом обществе, как и в коммунистическом, действует и будет действовать экономическая необходимость обеспечения непрерывного роста производства и удовлетворения индивидуальных и совместных потребностей членов общества (народное образование, здравоохранение, социальное обеспечение, наука, искусство и, как показывает опыт в течение длительного исторического периода, оборона). Для удовлетворения этих потребностей общество должно создавать специальные фонды, выделяемые из совокупного общественного продукта.

В социалистическом обществе развитие производительных сил и общественной собственности, уровень сознания трудящихся, а также количество материальных благ не являются еще достаточным для того, чтобы перейти от принципа распределения по труду к принципу распределения по потребностям. В этих условиях нельзя еще не считаться с наличием денежной формы оплаты по

труду и денежной формы образования общественных фондов. Необходимость товарно-денежных отношений вызывается также наличием двух форм социалистической собственности, что определяет существование двух правовых режимов в распоряжении продукцией, производимой на государственных и в колхозно-кооперативных предприятиях. Товарно-денежная форма обеспечивает планомерное распределение общественного труда между отраслями народного хозяйства. Правильное сочетание принципа плановости и товарно-денежной формы общественного продукта осуществляется на основе учета действия закона планомерного (пропорционального) развития народного хозяйства и закона стоимости.

Таким образом, особенности экономического развития СССР проявляются в том, что производственное и индивидуальное потребление и накопление не может еще на данной стадии осуществляться в виде прямого общественного и индивидуального присвоения, минуя опосредствующую его товарно-денежную форму.

Отсутствие при социализме и в период развернутого строительства коммунистического общества объективных предпосылок для полного развития формы прямого продуктообмена общественного продукта определяет необходимость использовать стоимостную форму для образования и распределения денежных фондов, в том числе общегосударственного фонда денежных средств.

Исторический опыт Советского государства подтверждает правильность ленинского положения о том, что новое содержание «... может и должно проявить себя в любой форме, и новой и старой, может и должно переродить, победить, подчинить себе все формы, не только новые, но и старые, — не для того, чтобы со старым помириться, а для того, чтобы уметь все и всяческие, новые и старые формы сделать орудием полной и окончательной, решительной и бесповоротной победы коммунизма»¹

Подчинение старой формы товарно-денежных отношений новому содержанию проявилось в принципиальном изменении функций и назначения денег, кредита и финансов, приспособления их к задачам строительства коммунистического общества.

¹ В. И. Ленин, Соч., т. 31, стр. 83.

В условиях социализма имеется объективная необходимость существования социалистического государства, которое является единым и единственным носителем права социалистической собственности в форме всенародного достояния. Государство направляет хозяйственную жизнь страны на основе единого плана, осуществляет свои внутренние и внешние функции. На современном этапе нашего развития еще более повышается организаторская роль социалистического государства, особенно его хозяйственно-организаторская и культурно-воспитательная деятельность.

В период развернутого строительства коммунизма государство отнюдь не «отмирает», как пытаются это доказать ревизионисты всех мастей. Несомненно, что по мере успешного продвижения вперед по пути к коммунизму часть функций, выполняемых органами социалистического государства, будет передаваться общественным организациям, но это не может снижать организаторской роли нашего государства.

С первых дней существования Советской власти Коммунистическая партия строила свою политику с учетом необходимости использования денег как одного из важнейших средств, содействующих построению нового общества. Это определило построение советской финансовой системы, содержание финансовой деятельности органов государства, развитие советских финансовых отношений и финансового права. Осуществлению такой политики В. И. Ленин придавал большое значение, считая, что успешное построение социалистического общества, ограждение независимости нашей Родины от международного капитала, хозяйственное и культурное развитие страны во многом зависят от успешного решения задачи укрепления советских финансов¹. В. И. Ленин творчески развил марксистскую теорию денег, научно обосновал невозможность отмены денег в переходный период к социализму и при социализме.

Ленинское учение о необходимости денег в период социализма, об их природе и роли в коммунистическом переустройстве общества получило свое развитие в практической деятельности нашей партии и Советского государства.

¹ См. В. И. Ленин, Соч., т. 27, стр. 347; т. 33, стр. 342.

В период развернутого строительства коммунистического общества еще более возрастают роль и значение денег. «Главные задачи этого периода — создание материально-технической базы коммунизма, дальнейшее укрепление экономической и оборонной мощи СССР и одновременно все более полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей народа. Практически должна быть решена историческая задача — догнать и перегнать наиболее развитые капиталистические страны по производству продукции на душу населения»¹. Осуществление этих задач связано с созданием денежных фондов в хозяйстве и особенно с образованием общегосударственного фонда денежных средств, направляемого на развитие всех отраслей народного хозяйства и на повышение жизненного уровня народа.

В связи с этим в плане развития народного хозяйства Советского Союза предусматривается использование денег и товарно-денежных отношений. Изменение природы и назначения денег в социалистическом обществе обеспечивает выполнение ими роли одного из средств коммунистического переустройства общества.

Деньги, как стоимостная категория, благодаря своим разнообразным функциям (мера стоимости, орудие обращения, средство платежа, средство накопления и сбережения) позволяют наиболее полно и единообразно осуществлять учет затрат производства и выявлять результаты хозяйственной деятельности. Они выражают в едином измерителе существующие различия в производстве товаров и в оплате труда. Поэтому в государственных планах развития народного хозяйства наряду с натуральными показателями крупное значение имеют стоимостный учет затрат и установление стоимостных показателей, определяющих результаты деятельности предприятий и хозяйственных организаций.

При помощи денег Советское государство может контролировать расход сырья, топлива, вспомогательных материалов в масштабе всей страны и отдельных предприятий применительно к каждой единице товара. Это позволяет оказывать повседневное государственное воздействие на весь процесс производственно-финансово-

¹ Н. С. Хрущев, О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы, Материалы внеочередного XXI съезда КПСС, Госполитиздат, 1959, стр. 15.

го планирования деятельности хозорганов, на рациональное и наиболее эффективное использование ими оборудования, сырья и материалов, на организацию труда и т. д.

В связи с этим важное значение имеет требование XXI съезда КПСС организовать всенародный поход против всяких проявлений бесхозяйственности, расточительства, нерадивого отношения к народному добру, повысить ответственность руководителей за улучшение всех качественных показателей деятельности предприятий, строек, особенно за снижение себестоимости и повышение качества продукции, всемерно укреплять хозяйственный расчет во всех областях хозяйственной деятельности¹.

Необходимость использования денег лежит в основе хозрасчетных отношений, режима экономии, государственного контроля рублем за выполнением хозяйственных планов и соблюдением финансовой дисциплины.

При помощи денег государство регулирует затраты общественно необходимого труда, производство и потребление в социалистическом обществе, поддерживает и стимулирует материальную заинтересованность социалистических предприятий и трудящихся. Денежная форма позволяет также сочетать личные интересы граждан с общественными и государственными интересами. Денежные отношения содействуют техническому прогрессу и выполнению не только количественных, но и качественных показателей плана, повышению работниками своей квалификации и росту производительности общественного труда. Материальное стимулирование сопровождается ростом общественного сознания трудящихся, все более глубоким пониманием существующей в условиях социализма тесной взаимосвязи интересов личности, общества и государства.

Следует также учесть, что на базе социалистического способа производства сложилось советское денежное обращение, имеющее свои специфические особенности, познание и использование которых служит делу строительства коммунистического общества. Советское государство, учитывая эти особенности, неуклонно проводит политику всемерного укрепления советского рубля, повышения его устойчивости и покупательной силы. Круп-

¹ См. Резолюцию по докладу тов. Н. С. Хрущева «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы, Материалы внеочередного XXI съезда КПСС», Госполитиздат, 1959, стр. 150.