



А. А. Пилипенко*

ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА: НАУЧНО-МОДИФИКАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ПОЗНАНИЯ

Категория «финансовая деятельность государства» является в настоящее время общепризнанным и применяется в науке финансового права в качестве одной из основных категорий в контексте определения через нее и финансовых отношений («к финансовым отношениям, являющимся составной частью содержания финансовой деятельности государства и муниципальных образований, относятся денежные отношения, относятся денежные отношения, возникающие на стадии распределения общественного продукта»¹), и предмета финансового права («предметом финансового права являются общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства ...»²), и финансового права как самостоятельной отрасли права («финансовое право есть совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства для обеспечения бесперебойного осуществления его задач и функций в каждый данный период времени»³).

Понятие «финансовая деятельность государства» было введено в научный обиход М. А. Гурвичем в учебном пособии «Советское финансовое право», изданном в 1952 году. При этом под ней понимается «деятельность органов государственной власти и государственного управления в области мобилизации денежных ресурсов и их распределения»⁴. Позднее оно было сформулировано в виде комплексной (хотя и несколько декларативной) концепции Е. А. Ровинским⁵.

На современном этапе развития финансового права данная категория подробным образом исследовалась в трудах Е. М. Ашмариной⁶, Д. В. Винницкого⁷, М. Ф. Ивлиевой⁸, М. В. Карасевой⁹, Ю. А. Крохиной¹⁰.

Несмотря на всеобщность своего употребления, понятие «финансовая деятельность государства» не имеет однозначного толкования. Прежде всего, это выражается в том перечне видов операций (действий), которые охватываются данным понятием.

Сам автор этого понятия (М. А. Гурвич) категорией «финансовая деятельность государства» охватывал два вида действий: 1) мобилизация

© Пилипенко А. А., 2007

* доцент кафедры финансового права и правового регулирования хозяйственной деятельности Белорусского государственного университета (Минск, Республика Беларусь), кандидат юридических наук

¹ Карасева М. В. Финансовое правоотношение. — М., 2001. — С. 29.

² Бойко Т. С., Лещенко С. К. Финансовое право: Учеб. пособие. — Мн., 2006. — С. 34.

³ Финансовое право: Учебник / Под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. — М., 2003. — С. 22.

⁴ Гурвич А. М. Советское финансовое право. — М., 1952. — С. 20.

⁵ Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. — М., 1960. — С. 9-59.

⁶ Ашмарина Е. М. Финансовая деятельность современного государства // Государство и право. — 2004. — № 3. — С. 85-90.

⁷ Винницкий Д. В. Категория «финансовая деятельность государства» в науке российского финансового права // Государство и право. — 2003. — № 2. — С. 17-27; Винницкий Д. В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. — СПб., 2003. — С. 54-78.

⁸ Ивлиева М. Ф. Категории «финансы» и финансовая деятельность государства» в науке финансового права // Государство и право. — 2004. — № 7. — С. 20-26.

⁹ Карасева М. В. Указ. соч. — С. 4-59.

¹⁰ Бюджетное право и российский федерализм. — М., 2001. — С. 53-71.



денежных ресурсов; 2) их распределение (иначе говоря, собирание государственных денежных фондов и их распределение)¹¹. Такого же мнения ранее придерживался В. К. Райхер¹²; затем В. И. Лисовский¹³; С. С. Алексеев¹⁴.

Однако еще Е. А. Ровинский предложил понятием «финансовая деятельность государства» обозначать три вида действий, связанных с государственными денежными фондами: собирание, распределение, использование¹⁵.

Данная точка зрения стала господствующей в юридической литературе, посвященной научно-методологическим аспектам исследования вышеуказанной категории. Так, в настоящее время под финансовой деятельностью государства понимается осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, поддержанию обороноспособности и безопасности страны, а также обеспечения финансовыми ресурсами деятельности государственных органов¹⁶.

Как правило, финансовая деятельность государства раскрывается через триаду определенных действий, в концентрированном виде выражающих процесс образования, распределения и использования денежных фондов. В то же время данная категория в структурном плане вызывает определенные дискуссии по поводу отношений по использованию фондов денежных средств, как одной из составляющих финансовой деятельности государства.

Впервые вопрос об употреблении понятий «использование денежных фондов» при характеристике понятия финансовой деятельности государства поднял в конце 80-х годов прошлого века А. И. Худяков. По мнению данного автора, финансовая деятельность государства ограничивается только функциями образования и распределения денежных фондов, исключая их использование¹⁷. Данная точка зрения, несмотря на достаточно острую критику¹⁸, находит поддержку и в настоящее время. Так, М. Ф. Ивлиева давая определение категории «финансы» (считая при этом ее тесно связанной с другой базовой категорией финансового права — «финансовая деятельность государства»), определяет их как экономические отношения, возникающие по поводу формирования и распределения публичных фондов денежных средств¹⁹.

Несколько позже А. И. Худяков определяет финансовую деятельность государства как деятельность государства, выступающего в целом или в лице уполномоченных на то органов, по созданию денежной инфраструктуры страны и по обеспечению ее надлежащего функционирования, а также по формированию, распределению и организации использования государственных денежных фондов²⁰. По сравнению с традиционным определением финансовой деятельности

¹¹ Гурвич М. А. Указ. соч. — С. 18.

¹² Райхер В. К. Рецензия на программу по советскому финансовому праву // Советское государство и право. — 1940. — № 4. — С. 116.

¹³ Лисовский В. И. Финансовое право Союза ССР // Финансовое право европейских социалистических стран. — М., 1976. — С. 192.

¹⁴ Теория государства и права / Под ред. С. С. Алексеева. — М., 1985. — С. 282.

¹⁵ Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. — М., 1960. — С. 9.

¹⁶ Химичева Н. И. Понятие и роль финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. — 3-е изд. — М., 2003. — С. 85.

¹⁷ Худяков А. И. К вопросу о предмете и понятии советского финансового права // Известия Академии наук Казахской ССР. Серия общественных наук. — 1986. — № 3. — С. 78-79.

¹⁸ Химичева Н. И. Указ. соч. — С. 86.

¹⁹ Ивлиева М. Ф. Указ. соч. — С. 23.

²⁰ Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. — Алматы, 2001. — С. 19.



государства, здесь добавлен такой элемент, как «создание денежной инфраструктуры страны и обеспечение ее надлежащего функционирования», а элемент «использование денежных фондов» предлагается заменить на «организацию использования денежных фондов».

Некоторые авторы, предлагают не ограничиваться определением финансовой деятельности государства сквозь призму вышеуказанной триады (образование, распределение и использование), а трактовать ее еще более широко в структурно-расширительном аспекте. Например, Н. П. Кучерявенко характеризует финансовую деятельность государства намного шире, чем это делается в рамках вышеуказанной дискуссии. По его мнению, финансовая деятельность характеризуется несколькими стадиями, среди которых выделяются: стадия формирования публичных денежных фондов; стадия распределения публичных денежных фондов; стадия использования публичных денежных фондов; стадия контроля за движением публичных денежных фондов²¹.

Интересную попытку модернизации и углубления представлений о финансовой деятельности государства предприняла М. В. Карасева, которая в своих трудах детально осветила такие вопросы, как понятие и структура этой деятельности, ее функции, средства, способы и методы осуществления, создав наиболее полную теоретико-прикладную концепцию данного вида государственной деятельности, представленную в настоящее время в юридической литературе. Новым моментом в раскрытии М. В. Карасевой содержания финансовой деятельности государства выступает освещение этой деятельности с позиций, так называемой, праксиологической теории (праксиология — область социологических исследований, которая изучает методiku рассмотрения различных действий с точки зрения установления их эффективности. В соответствии с этим подходом в процессе осуществления финансовой деятельности реализуется взаимосвязь субъекта и объекта этой деятельности. При этом субъектом выступает государство в лице уполномоченных органов. Объектом выступают экономические отношения, в первую очередь, отношения собственности. «Из общей массы экономических отношений государство «вытаскивает» в сферу финансово-правового регулирования те доходы, накопления различных субъектов, которые могут служить достижению государственных целей. Государство устанавливает правовой режим этих доходов, упорядочивает их «движение» в русле, обеспечивающем достижение финансовой деятельности государства, т.е. трансформирует в финансовые отношения, являющиеся составной частью содержания его финансовой деятельности»²².

Еще более интересным выглядит расширение понятия финансовой деятельности государства в контексте перманентного поиска оптимального сочетания публично-правовых и частноправовых интересов при регулировании финансовых отношений в интерпретации Е. М. Ашариной, которая под вышеуказанной категорией понимает организационную деятельность компетентных органов государства и муниципальных образований по образованию, распределению и использованию централизованных денежных фондов, а также по созданию оптимальных условий, побуждающих в нужном для государства направлении к образованию, распределению и использованию децентрализованных денежных фондов с целью обеспечения бесперебойного функционирования государства и муниципальных образований на том или ином этапе экономического развития²³.

²¹ Кучерявенко Н. П. К вопросу о согласовании норм, регулирующих финансовую деятельность // Финансовое право. — 2004. — № 1. — С. 10.

²² Карасева М. В. Финансовое правоотношение. — Воронеж, 1997. — С. 6.

²³ Ашарина Е. М. Финансовая деятельность современного государства // Государство и право. — 2004. — № 3. — С. 87-88.



И если данный автор говорит только о создании оптимальных условий по развитию децентрализованных фондов, то Ю. А. Крохина уже констатирует, что финансовую деятельность государства можно определить как основанную на правовых нормах публичную деятельность субъектов финансового права по созданию оптимального механизма финансово-правового регулирования в целях планомерного аккумулирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов общего назначения²⁴.

В рамках вышеуказанной точки зрения следует отметить, что в среде ученых-правоведов до последнего времени существовала единая точка зрения по поводу того, что финансовое право регулирует только централизованные денежные фонды, которые, как правило, в юридической литературе именуются государственными (публичными) финансы. Как подчеркивает Н. П. Кучерявенко, предметом финансового публично-правового регулирования являются не финансы вообще как исчерпывающая совокупность всех денежных средств в государстве, а только публичные финансы, т. е. те, собственником которых являются государство и территориальные громады; публичный аспект финансов отграничивает предмет регулирования, проводит грань между публичными и частными финансами²⁵. В обоснование данной точки зрения многие авторы в рамках сравнительно-правового исследования ссылаются на французского ученого П.-М. Годме, который в зарубежной литературе показал отличие частных финансов от государственных²⁶, точка зрения которого, в свою очередь, является весьма неочевидной в силу существенной трансформации идеологического характера при переиздании произведения вышеуказанного автора в СССР.

Следует отметить, что государственные и частные финансы находятся в тесном соприкосновении. В процессе осуществления финансовой деятельности государство выступает в двух качествах: как субъект политической системы, и как собственник денежных средств, сосредоточенных в определенных фондах. Утверждая, что государственные финансы в своем материальном выражении — это совокупность денежных средств, находящихся в государственной собственности, необходимо учитывать тот факт, что осуществляя финансовую деятельность, государство так или иначе выходит за рамки использования лишь собственных фондов. Государство, как таковое, денег не создает, оно может изыскивать путем обращения их из негосударственной собственности в государственную, посредством собирания налогов иных обязательных платежей и т. п. и, наоборот, передавать деньги иным субъектам, в том числе и негосударственным. В итоге негосударственные финансы выступают источником образования государственных (что хорошо прослеживается на примере налогообложения, когда деньги из частной собственности переходят в государственную) либо, напротив, государственные финансы выступают источником формирования негосударственных (что имеет место, например, при государственном инвестировании денежных средств в негосударственный объект, выплате заработной платы государственным служащим, выплате государственных пенсий и т. п.).

В этой связи, В. В. Сисуари при определении понятия «финансы» предлагает их дифференцировать на финансы как предмет финансово-правового регулирования (экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения собственных функций и задач государства и местного самоуправления, а также делегированных полномочий

²⁴ Крохина Ю. А. Финансовое право России: Учебник. — М., 2004. — С. 19.

²⁵ Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Финансовое право. — Х., 2003. — С. 6.

²⁶ Годме П. М. Финансовое право. — М., 1978. — С. 41-42.



государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства, в процессе которых осуществляются распределение и перераспределение валового внутреннего продукта и контроль за удовлетворением потребностей сообщества) и финансы как объект финансовых правоотношений в рамках применения плюралистической теории к теории финансового права как денежные фонды государства, государственно-территориальных и муниципальных образований, предприятий, учреждений, организаций и других хозяйствующих субъектов, используемые для материального обеспечения потребностей общества и развития производства²⁷.

Исходя из современных тенденций развития финансового права, а также прогностических основ его развития в эпоху постмодерна, следует констатировать о регуляции данной отрасли права как централизованных, так и децентрализованных финансов с двухаспектным характером этого регулирования. Если в отношении централизованных финансов государство выступает полноправным хозяином и может императивно-принудительно обеспечивать свои доходы, то в отношении децентрализованных финансов речь идет об оптимально-побудительном регулировании с целью создания наиболее выгодных условий для осуществления хозяйственной деятельности. Именно сочетание экономико-правовых аспектов регулирования централизованных и децентрализованных финансов, по нашему мнению, и должно составлять квинтэссенцию не только финансовой деятельности государства, как основополагающей категории финансового права, но и самого финансово-правового регулирования. Косвенным подтверждением данного тезиса являются многочисленные определения как финансовой деятельности государства, так и финансового права, предложенные современными учеными²⁸.

В настоящее время пока в большинстве случаев наука финансового права рассматривает децентрализованные финансы сквозь призму правового регулирования денежных фондов государственных предприятий, деятельность которых во многих случаях приобретает монопольно-гипертрофированный характер, сдерживающий развитие многих секторов развития частных финансов. По-нашему мнению, именно эффективное развитие децентрализованных финансов способно значительно уменьшить финансово-ресурсную нагрузку на государство за счет переложения на частных субъектов хозяйствования решения многих социально-экономических вопросов (на уменьшение всех видов безработицы (в первую очередь, «скрытую», когда государства тратит значительные денежные средства за абсолютно неэффективный труд); развитие системы частного пенсионного обеспечения; финансирование отраслей народного хозяйства, на которое государство расходует значительные финансовые ресурсы (сельское хозяйство, дорожное хозяйство, жилищно-коммунальное хозяйство) и т. д.).

Следует отметить, что все вышеуказанные дефиниции финансовой деятельности государства — не взаимоисключаемые категории, а различные аспекты единого явления, существование которых обогащает теорию финансового права, позволяет исследовать финансовую деятельность государства под несколькими углами зрения в русле современного этапа развития финансового права.

²⁷ Сисуари В. В. Финансы как объект правового регулирования // Финансовое право. — 2005. — № 3. — С. 4-5.

²⁸ Горбунова О. Н. Понятие финансовой деятельности государства // Финансовое право: Учебник / Отв. ред. О. Н. Горбунова. — 3-е изд. — М., 2005. — С. 18; Грачева Е. Ю., Горбунова О. Н. Понятие финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. — М., 2006. — С. 7; Крохина Ю. А. Финансовое право России: Учебник. — М., 2004. — С. 19; Химичева Н. И. Указ. соч. — С. 32-33.



Нельзя не отметить научные взгляды некоторых авторов, которые предлагают использовать другую, отличную от финансовой деятельности государства, базовую категорию финансового права в рамках рассмотрения данного правового образования как комплексной отрасли права, а также в рамках сравнительно-правового исследования категорий и дефиниций в зарубежной экономико-правовой литературе. Так, Д. В. Винницкий отмечает: «Разрабатываемая базовая категория финансово-правовой науки должна отражать комплексный характер этой отрасли знаний: предполагать, исходя из своего содержания, необходимость именно комплексного (юридического, политического, экономического и т. д.) подхода к проблеме публичных финансов. Полагаем, что такой объединяющей категорией может выступать понятие общественных (коллективных) потребностей, отражающее конечные цели существования публичных финансов и самого государства, обозначающее политический и экономический выбор общества»²⁹.

Несмотря на абсолютный новый подход формирования современного категориально-дефинитивного аппарата финансового права, данная позиция подверглась серьезной критике со стороны многих ученых³⁰.

Тем не менее, П. С. Пацуркивский, подвергая критическому анализу позицию Д. В. Винницкого, считает, что новой системообразующей категорией финансового права должна стать категория «правовое регулирование публичных финансов»³¹, что, в свою очередь, может быть подвергнуто серьезному научно-методологическому сомнению.

Исходя из рассмотренных нами ранее вопроса о соотношении централизованных и децентрализованных финансов в контексте их императивно-принудительного и оптимально-побудительного соприкосновения в рамках финансового права, а также обобщая доктринально-научные подходы к исследованию категории «финансовая деятельность государства», последнюю можно определить как публичную деятельность соответствующих государственных органов по образованию, распределению и использованию централизованных денежных фондов и созданию оптимально-побудительных условий для образования, распределения и использования децентрализованных денежных фондов в контексте выполнения государством возложенных на него задач.



²⁹ Винницкий Д. В. Категория «Финансовая деятельность государства» в науке российского финансового права // Государство и право. — 2003. — № 2. — С. 27.

³⁰ Ивлиева М. Ф. Указ. соч. — С. 24-25; Пацуркивский П. С. Основной вопрос науки финансового права: поиск современного решения // Финансовое право. — 2004. — № 2. — С. 22-23.

³¹ Пацуркивский П. С. Указ. соч. — С. 22.