

ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА КАК КАТЕГОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

© 2012 Д.С. Иванин

Российский государственный социальный университет, г. Москва

E-mail: dsivanin@rambler.ru

Статья посвящена соотношению финансовой политики государства и предмета конституционного права. Рассматривается понятие финансовой политики и финансовой деятельности государства как объекта конституционно-правового регулирования. Предлагается авторское определение финансовой политики с точки зрения науки конституционного права.

Ключевые слова: Конституция, финансы, политика, государство, понятие, категория.

Создание эффективного механизма функционирования государства невозможно без соответствующего финансового обеспечения всех его институтов. Финансовая политика играет определяющую роль в формировании условий жизни граждан и развитии страны. Она гарантирует обеспечение всех направлений деятельности государства: поддержание безопасности страны и общественного порядка, бесплатное образование и здравоохранение, создание условий для развития экономики, предоставление пенсий по старости и инвалидности, снижение бедности и сглаживание межрегиональных различий. Для выполнения конкретных задач государства разрабатываются и вводятся в действие механизмы формирования ресурсных источников, в качестве которых используются средства бюджетов всех уровней и внебюджетных социальных фондов, софинансирование граждан, а также благотворительные средства работодателей. Проводимая бюджетная, налоговая политика, а также кредитно-денежное регулирование экономических отношений призваны активно содействовать решению главной задачи государства - повышению благосостояния российского народа.

Категория "финансовая политика" активно используется экономической наукой, и, как следствие, именно в экономических исследованиях раскрывается базовое ее содержание. Анализ работ, посвященных экономической природе финансовой политики, проведенный И.В. Рукавишниковой, демонстрирует различные подходы специалистов к трактовке финансовой политики. Существуют следующие варианты ее определения:

- финансовая политика - система определенных законодательно организационно-экономических мероприятий (действий) государства (госу-

дарственных органов) по мобилизации финансовых ресурсов, их рациональному распределению и использованию (В.М. Родионова, П.И. Вахрин, А.С. Нешитой, Т.Ф. Романова, О.Б. Иванова, С.Н. Рукина, Л.В. Богославцева, А.А. Емельяненко, Т.З. Любичкая);

- финансовая политика - совокупность финансовых инструментов и институтов государственной финансовой власти, обладающих в соответствии с законодательством полномочиями по формированию и использованию финансовых ресурсов государства в соответствии со стратегическими и тактическими целями государственной экономической политики (В.К. Сенчагов);

- финансовая политика - совокупность правовых решений государства в финансовой сфере (С.В. Большаков);

- финансовая политика - научно обоснованная концепция (направления, цели и задачи) развития, использования и управления публичными финансами (Т.В. Гуйда, А.Ю. Кравчук, Ю.В. Самарская).

Несмотря на разницу в подходах к определению сущности финансовой политики, все авторы сходятся в том, что непременным условием ее осуществления является нормативно-правовое закрепление основных параметров. Это означает, что финансовая политика государства может быть реализована только в том случае, если входящие в ее состав идеи, принципы, программы получают юридически определенную форму¹.

Государственная финансовая политика представляет собой часть социально-экономической политики государства по созданию финансовых условий для развития общества, повышения уровня и качества жизни населения. При этом финансовую политику нужно отличать от совокупности

государственных мероприятий по использованию финансовых отношений для выполнения государством своих функций, так как функции и задачи государства видоизменяются, трансформируются в соответствии с господствующими в обществе представлениями о роли государства в развитии народного хозяйства. Кроме того, использование финансовой политики только как средства (инструмента) выполнения функции государства неизбежно ведет к конфликту интересов государственных органов власти, органов местного самоуправления с другими субъектами финансовой системы, а именно с хозяйствующими субъектами и населением страны.

С другой стороны, нельзя рассматривать финансовую политику как часть экономической политики государства, представляющую собой совокупность бюджетно-налоговых, иных финансовых инструментов и институтов государственной финансовой власти, обладающих в соответствии с законодательством полномочиями по формированию и использованию финансовых ресурсов государства в соответствии с его стратегическими и тактическими целями. Данная позиция не раскрывает сущности финансовой политики, а описывает механизм, инструменты ее реализации. Дело в том, что финансовый механизм является лишь частью финансовой политики, с помощью которого осуществляется непосредственное управление финансами.

Финансовая политика современных государств, как и любые другие общественные отношения, подлежит правовому регулированию. Это представляется особенно важным с учетом того, что денежная сфера сегодня - это конкретная часть экономического пространства, обособленного в системе специфическим содержанием своих процессов, системой управления, со своими институтами и механизмом².

“Существование нормы права, возвышающейся над правителями и управляемыми и обязательной для них, есть необходимый постулат”, - писал Л. Дюги³. Право выступает необходимым ограничителем политического произвола и регулятором всех видов политической деятельности. Приоритет права над политикой, политической властью - непреложный принцип современной культуры.

В то же время термин “финансовая политика государства” не имеет законодательного определения, хотя и упоминается в правовых актах,

в том числе в Конституции Российской Федерации (ст. 114).

Конституционное право связано с ключевыми общественными отношениями, являющимися базовыми для государства и общества, соответственно, - для иных общественных отношений. Эти базовые отношения системообразующие, оформляющие целостность общества, его единство как организованной и функционирующей структуры, основанной на общих началах политического, экономического и социального устройства.

Данные отношения возникают в связи с управлением государственными и общественными делами и являются политическими отношениями, которые и составляют предмет конституционного права. Как справедливо утверждает профессор С.А. Авакьян, задача конституционного права - создать основы для всех политических отношений (а если требуется, то и для недопущения нежелательных политических отношений). Определенные условия их существования оформляются в нормах конституционного права⁴. Во многом это объясняется тем, что все существенные отношения в обществе концентрируются и выносятся на уровень политики и таким образом становятся политическими отношениями, основным содержанием предмета конституционного права, а политика включается в число главных объектов конституционно-правового регулирования.

Конституция, являясь ядром правовой системы, обладает рядом специфических функций, в частности учредительной, организаторской и политической, в которой всегда находят закрепление основополагающие принципы организации государственной власти.

Конституция является политико-правовой основой развития общества на конкретном историческом этапе. Конституция закрепляет то, что уже существует как результат деяний людей и создает предпосылки для совсем новых общественных отношений, созревших в обществе, но не могущих возникнуть, пока не будет для них необходимой правовой базы, которая с принятием конституции и учреждается. Учредительные начала конституции могут проявляться и по отношению к общественной (политической) системе в целом, и по отношению к конкретным государственно-правовым институтам и учреждениям.

Кроме того, конституция не только оформляет достигнутое и ставит новые задачи перед

обществом и государством, но и стимулирует политическую активность, нацеливает государственные органы и общественные объединения, всех граждан на деятельность в духе основного закона.

Исходя из вышесказанного вытекает, что конституция - политико-правовой ориентир общества и основной регулятор любой политической деятельности.

Финансовая политика, как отмечалось выше, один из инструментов государственного механизма.

Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что отношения, определяющие основы государственной финансовой политики, входят в предмет конституционного права.

В юридической науке на современном этапе применительно к финансовым отношениям рассматривается категория "финансовая деятельность государства", которая является лишь частью финансовой политики. В финансовой деятельности реализуется финансовая политика. При этом непосредственно в законодательстве не содержится легального определения ни понятия "финансовая деятельность государства", ни понятия "финансовая деятельность муниципальных образований". Содержание указанных категорий ("финансовая деятельность государства и муниципальных образований") раскрывается в науке финансового права.

Анализируя имеющуюся литературу, посвященную данной проблеме, следует отметить, что большинство определений финансовой деятельности государства и финансовой деятельности муниципальных образований не содержат принципиальных различий. Так, например, Н.И. Химичева отмечает, что финансовая деятельность государства - это осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, по поддержанию обороноспособности и безопасности страны, а также по обеспечению финансовыми ресурсами деятельности государственных органов⁵.

По мнению О.Н. Горбуновой, финансовая деятельность государства - деятельность государства по образованию, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивающих бесперебойное функционирование госу-

дарства на каждом данном этапе общественно-го развития⁶.

М.В. Карасева пишет: "Финансовая деятельность государства и муниципальных образований представляет собой процесс планомерного образования, распределения и использования государством и муниципальными образованиями финансовых ресурсов через свои денежные фонды для выполнения поставленных задач"⁷.

В.Н. Ульянова определяет финансовую деятельность государства и муниципальных образований как "непрерывную реализацию органами власти их функций по формированию и распределению (перераспределению) финансовых ресурсов посредством денежных фондов для обеспечения ими публичных функций"⁸.

Исследуя данную проблему, И.В. Рукавишников подчеркивает, что "регулирование и управление публичными финансовыми ресурсами является главным направлением деятельности любого государства в любой исторический период". Определяя финансовую деятельность государства (муниципальных образований) как деятельность по планомерному формированию, распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации своих задач, она совершенно справедливо отмечает, что финансовая деятельность государства (муниципальных образований) осуществляется в соответствии с финансовой политикой государства, при этом используется определение политики как системы целей и концептуальных идей⁹.

Развернутое определение финансовой деятельности предлагает Э.Д. Соколова. По ее мнению, финансовую деятельность государства можно определить как особый вид государственной деятельности, направленной на совершение организационных и иных действий органов государства, как правило, в правовой форме, в процессе распределения внутреннего валового продукта и части национального дохода общества путем образования, распределения (перераспределения) и использования различных фондов денежных средств, как централизованных, так и децентрализованных, необходимых для обеспечения финансовыми ресурсами функционирования органов государства всех трех ветвей власти, осуществления мероприятий по внутренней безопасности и обороне страны, для выполнения национальных программ социально-экономического и культурного развития и удовлетворения иных потребите-

лей общества. Органы местного самоуправления также осуществляют финансовую деятельность по созданию, распределению и использованию фондов денежных средств, необходимых для финансового обеспечения решения вопросов местного значения¹⁰.

Как мы уже отмечали, в финансовой деятельности государства реализуется финансовая политика и обеспечивается практическое осуществление функций государства, текущих и перспективных задач социально-экономического развития.

Учитывая, что принципы, цели и задачи финансовой политики (а значит, и финансовой деятельности) определены в Конституции, на наш взгляд, финансовую политику, с точки зрения науки конституционного права, следует трактовать как *часть социально-экономической политики государства по созданию финансовых условий для развития общества в соответствии с заложенными в Конституции принципами, целями и задачами государства, которая реализуется посредством распределения внутреннего валового продукта и части национального дохода общества путем образования, распределения (перераспределения) и использования различных фондов денежных средств.*

Исходя из данного определения, государственная финансовая политика и финансовая деятельность, являющаяся практическим выражением политики, должны строиться на тех принципах и соответствовать тем целям, которые заложены

в Основном законе страны. Это, на наш взгляд, позволит создать правовые рамки для государственных органов и других участников и финансовых отношений и будет способствовать повышению легитимности функционирования финансового механизма. Императивность государственных финансов предполагает безусловное финансовое поведение не только налогоплательщиков, но и государства¹¹.

¹ Рукавишникова И.В. Финансовая политика государства как категория финансового права // Финансовое право. 2008. № 4.

² Горелик В.Н. Финансы: Система движения денег: монография. М., 2012. С. 11.

³ Цит. по: Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2004. С. 205.

⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс. Т. 1 / М., 2010. С. 22.

⁵ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 85.

⁶ Финансовое право: учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С. 16.

⁷ Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: учебник. М., 1999. С. 14.

⁸ Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2003. С. 18.

⁹ Финансовое право: учеб. пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова. М., 2007. С. 17-18.

¹⁰ Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М., 2009.

¹¹ Горелик В.Н. Финансы: Система движения денег: монография. М., 2012. С. 11.

Поступила в редакцию 04.01.2012 г.