

О ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКЕ В ОБЛАСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ РАСХОДОВ

© 2014 Землянская Наталья Ивановна

кандидат юридических наук, доцент

Саратовская государственная юридическая академия

410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

E-mail: zemlianskay@yandex.ru

Рассматривается взаимосвязь политики, государства, права, соотношений финансовой и финансово-правовой политик, обосновывается межинституциональный характер финансово-правовой политики в области осуществления публичных расходов.

Ключевые слова: публичные расходы, правовая политика, финансовая политика, финансово-правовая политика.

Область публичных расходов испытывает на себе влияние проводимой государством политики, поскольку связана с затратами, осуществляемыми публично-правовыми образованиями, иными субъектами при реализации ими соответствующих целей и задач. По словам А.И. Демидова, к политике относится все, что касается с общественных интересов и управления. При этом основным инструментом воздействия на различные стороны социальной жизни служат власть, принуждение, авторитетное влияние. Живущие и думающие по-разному вне сферы политических отношений люди, объединяясь для решения общих проблем, действуют совместно, а посредником и регулятором взаимодействия их интересов выступает государство. С помощью политики оно может влиять на разнообразные области жизни общества, в том числе на его экономическую жизнь путем установления приоритетов экономического развития¹.

На неразрывную связь политики и государства в научной литературе часто обращается внимание. В частности, М.И. Байтин рассматривал государство как организацию политической власти, необходимую для выполнения как сугубо классовых задач, так и общих дел, вытекающих из природы всякого общества². Исследование сущности государства ученый неразрывно связывал с анализом политической власти, которую синонимизировал с государственной властью: «Политическая власть в собственном смысле этого слова и есть власть государственная, т.е. такая, которая исходит от государства и реализуется не иначе как при его прямом и непосред-

ственном участии»³. В процессе своего функционирования государство осуществляет политическую деятельность в разных сферах общественной жизни: экономической, социальной, культурной, правовой и др. Каждая из них так или иначе связана с публичными расходами, которые осуществляет государство, его территориальные подразделения, иные субъекты, наделенные полномочиями по выполнению публичных функций.

С политикой, государством, публичной властью тесно связано право, служащее средством их легитимации и основой функционирования. Несмотря на отсутствие полной гармонии между правом и политикой, как отмечает Н.И. Матузов, они не обязательно должны быть непримиримыми антитезами. Регулятивно-направляющее воздействие на социальную жизнь, властные начала, отражение в законах некоторых совпадающих требований, в значительной мере единое поле действий и цели относятся к общим свойствам политики и права. Парадокс состоит в том, что они, с одной стороны, находятся в постоянном противоборстве, а с другой - выступают естественными союзниками, поскольку не могут успешно функционировать друг без друга⁴, «в идеале они призваны естественно, гармонично взаимодействовать, а не противостоять друг другу. Политика должна быть правовой, а право - способствовать проведению разумной государственной политики»⁵.

А.В. Малько рассматривает правовую политику наряду с другими видами политики (социальной, экономической, национальной и др.), осу-

ществляемыми государством, и считает, что правовая политика имеет самостоятельное значение и собственное содержание⁶.

Изложенное позволяет выявить несколько отличающиеся друг от друга взгляды на соотношение понятий “политика” и “правовая политика”. А.В. Малько считает, что правовая политика является самостоятельным видом государственной политики. В то же время Н.И. Матузов полагает, что правовая политика неразделимо связана с экономической, социальной, культурной и иными видами государственной политики. Думается, в современных условиях последнее мнение следует признать более точным, поскольку практически все стороны общественной жизни регулируются правовыми нормами, установленными государством и обеспеченными государственным принуждением. Основные направления развития общества, сфер его жизнедеятельности находят отражение в принимаемых государственными органами и органами местного самоуправления правовых актах. Таким образом, реализуемая государством политика и правовая политика, в которой отражаются тенденции развития государства и общества, неразрывно связаны друг с другом, образно выражаясь, они проникают друг в друга. Добиться поставленных перед государством и обществом целей, какой бы сферы или области их существования они ни касались, сложно, а часто невозможно, если они не закреплены в правовых актах, содержащих предписания по реализации указанных целей. На область публичных расходов это распространяется в полной мере, поскольку распределение и использование государственных, муниципальных и иных публичных финансов осуществляется строго в соответствии с закрепленными в нормативных правовых актах предписаниями. Следовательно, реализации различных видов государственной политики способствуют отраслевые направления правовой политики.

Степень влияния политики на различные отрасли российского права не одинакова. Финансовое право справедливо считается политически “напряженной” отраслью права в силу особой зависимости его норм от проводимой государством политики⁷. Это объясняется тем, что финансы носят производный от функций государства характер, а осуществление таких функций основано на закреплении и реализации властных полномочий, предусмотренных правовыми актами.

Следовательно, финансы и финансовая наука тесно связаны с финансовым правом и неизбежно ассоциируются с финансово-правовыми актами, что дает основания считать финансовое право “рукотворным” правом⁸. Возникновение и существование финансов - несомненная “заслуга” государства, которое “способно придать тем или иным экономическим отношениям финансовую форму, обеспечить их возникновение и протекание организационными средствами, наконец, гарантировать бесперебойное функционирование финансовых институтов политически”⁹. Функционирование финансов вообще и осуществление публичных расходов в частности основаны на проводимой государством финансово-правовой политике.

Финансово-правовая политика выступает составной частью правовой политики российского государства и рассматривается в качестве особого вида публичной деятельности, состоящей в определении направлений, путей и способов реализации задач государства и муниципальных образований в сфере финансов путем их закрепления в нормах финансового права с установлением мер ответственности за совершенные правонарушения¹⁰. Основу ее формирования и реализации составляет финансовая политика страны, играющая важную роль в выполнении поставленных перед государством целей, достижение которых невозможно без использования финансов. Возникающие в связи с осуществлением публичных расходов общественные отношения находятся в “зоне действия” финансовой политики, выступающей наиболее активным средством воздействия на протекающие в государстве экономические процессы.

Финансовую или финансово-экономическую политику Н.И. Химичева рассматривает как часть экономической политики, “проявляющейся в деятельности государства, направленной на формирование финансовых ресурсов и их использование, на выполнение программ социально-экономического развития страны, распределение ресурсов между отраслями экономики, регионами, а также на осуществление иных государственных функций”¹¹. Компонентом экономической политики государства считает финансовую политику и Т.В. Брайчева, определяя ее как “совокупность государственных мероприятий, направленных на достижение определенной степени эффективности в мобилизации финансовых ресурсов, их

перераспределении и использовании в рамках единой экономической системы, с целью обеспечения выполнения государством его функций и, в конечном счете, создания условий для экономической стабильности и прогресса общества¹². Ученый поясняет, что “в ней конкретизируются главные направления развития народного хозяйства, определяется общий объем финансовых ресурсов, их источники и направления использования, разрабатывается механизм регулирования и стимулирования финансовыми методами социально-экономических процессов¹³”.

Аналогичной в целом позиции придерживается и автор учебного пособия “Финансы” Н.Г. Кабанцева. Опираясь на сферы общественных отношений, выступающие объектом политического воздействия, она выделяет различные виды политики: экономическую, социальную, техническую, бюджетную, кредитную, культурную и др.¹⁴ Однако следует критически отнестись к выводам ученого в той их части, где экономическая, бюджетная и кредитная политики расцениваются как равнозначные виды политики государства, тем более что и сам автор в качестве составной части экономической политики рассматривает финансовую политику, а ее самостоятельными звеньями называет бюджетную и денежно-кредитную политики¹⁵.

Необходимо отметить, что являясь относительно самостоятельной сферой деятельности государства, финансовая политика выступает средством реализации государственной политики в любой отрасли общественной деятельности. Это обусловлено управляющей ролью финансовой деятельности во всех сферах жизнедеятельности общества и государства¹⁶.

Насколько неразрывно связаны понятия “политика” и “правовая политика”, настолько органически проникают друг в друга понятия “финансовая политика” и “финансово-правовая политика”. При этом последняя посредством принятия и применения уполномоченными органами правовых актов способствует реализации первой.

В содержании финансово-правовой политики выделяют несколько институциональных видов, а именно: бюджетно-правовую, налогово-правовую, государственно-долговую, банковско-правовую, кредитно-правовую, эмиссионно-правовую, валютно-правовую и иные¹⁷. Основанием такой классификации выступает система финансового права, объединяющая соответствующие подо-

трасли, институты и другие подразделения указанной отрасли российского права.

Думается, финансово-правовая политика в области осуществления публичных расходов носит межинституциональный характер, поскольку так или иначе касается всех аспектов финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Ее основу образует бюджетно-правовая политика, особая роль которой определяется важностью социально-экономических и иных задач, стоящих перед государством и обществом, финансовое обеспечение которых осуществляется, прежде всего, за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ. Начало формирования бюджетно-правовой политики как явления ученые относят к концу XX в. По мнению М.В. Карасевой, развитие бюджетного законодательства того времени основано не только на финансово-правовой, но и на правовой политике в бюджетной сфере как специальной отраслевой политике¹⁸.

Формирование и реализация бюджетно-правовой политики как разновидности финансово-правовой политики базируется на нормах Конституции РФ. В соответствии с ними Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80), обращается к Федеральному собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. “е” ст. 84). Обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики Правительство РФ (ст. 114).

В рассматриваемом аспекте прослеживается теснейшая связь бюджетно-правовой и долговой финансово-правовой политики. Последнюю, по словам Е.В. Покачаловой, следует рассматривать как планомерную деятельность уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления по формированию действенного механизма финансово-правового регулирования публичных долговых обязательств, возникающих из государственных и муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, иных видов долговых обязательств, предусмотренных БК РФ, осуществляемую в

целях достижения сбалансированности бюджетной системы, выполнения иных задач и функций публично-правовых образований, обеспечения благоприятных условий и достойного уровня жизни каждого человека и гражданина Российской Федерации. Она прямо и непосредственно связана с управлением финансовыми ресурсами страны и является важнейшей его частью¹⁹.

Учитывая, что налоги служат важнейшим источником доходов бюджетов бюджетной системы РФ, потребности государства в финансовых ресурсах обуславливают основные тенденции налогово-правовой политики в конкретный период времени. Такие основные приоритеты российского государства в области налогово-правовой политики последних лет, как создание оптимальной системы налогов и сборов РФ, сохранение сложившегося налогового бремени, дальнейшая либерализация налогового законодательства, повышение качества налогового администрирования и др.²⁰, связаны с необходимостью полного обеспечения фискальных интересов государства.

Итак, на область публичных расходов существенное влияние оказывает проводимая государством финансово-правовая политика, которая с учетом особенностей отношений, возникающих в связи с их функционированием, носит межинституциональный характер.

¹ Демидов А.И. Понятие, принципы и приоритеты правовой политики // Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько; ГОУ ВПО "Саратовская государственная академия права". Саратов, 2010. С. 9-10.

² Байтин М.И. Вопросы общей теории государства и права. Саратов, 2006. С. 38.

³ Там же. С. 27.

⁴ Матузов Н.И. Понятие, принципы и приоритеты правовой политики // Правовая политика: словарь и проект концепции. Саратов, 2010. С. 16.

⁵ Там же. С. 24.

⁶ Малько А.В. Понятие, принципы и приоритеты правовой политики // Правовая политика: словарь и проект концепции С. 26.

⁷ Карасева М.В. Финансовое право - политически "напряженная" отрасль права // Государство и право. 2001. № 8. С. 60.

⁸ Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М., 2008. С. 140.

⁹ Там же. С. 9.

¹⁰ Химичева Н.И. Финансово-правовая политика // Правовая политика: словарь и проект концепции. С. 134.

¹¹ Там же. С. 135.

¹² Брайчева Т.В. Государственные финансы. СПб., 2001. С. 59.

¹³ Там же.

¹⁴ Кабанцева Н.Г. Финансы: учеб. пособие. Саратов, 2010. С. 74.

¹⁵ Там же. С. 75-81. Ученый также отмечает, что, помимо бюджетной и кредитно-денежной политик, относительную самостоятельность приобретают эмиссионная, ценовая, валютная и кредитная политики. Составными звеньями последней называются процентная и инвестиционная политики.

¹⁶ Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2005. С. 99.

¹⁷ Химичева Н.И. Указ. соч. С. 136.

¹⁸ Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М., 2003. С. 57.

¹⁹ Покачалова Е.В. Долговая финансово-правовая политика // Правовая политика: словарь и проект концепции. С. 140-142.

²⁰ Попов В.В. Налогово-правовая политика // Правовая политика: словарь и проект концепции. С. 159.

Поступила в редакцию 02.11.2014 г.