

## НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВИДОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2018 Ашмарина Елена Михайловна

доктор юридических наук, профессор, академик Российской академии естественных наук (РАЕН)  
зав. кафедрой правового обеспечения экономической деятельности  
Российский государственный университет правосудия (РГУП)  
117418, г. Москва, Новочерёмушкинская ул., д. 69.

В настоящей статье приводятся рассуждения во-первых, об актуальных особенностях финансово-правового регулирования в целом; во-вторых — об аналогичных особенностях отдельных видов экономической деятельности; в-третьих, приведен анализ положений об особенностях финансово-правового регулирования образовательной деятельности, как одного из видов экономической деятельности.

*Ключевые слова:* финансовое право, бюджетное право, экономическое право, предпринимательское право, публичное право, частное право.

В качестве отправной точки для рассуждений отметим, что экономическая архитектура любого современного государства включает следующие виды классификаций по объекту правового регулирования:

1. Наиболее укрупненная классификация — это отношения в области перераспределения финансовых и нефинансовых активов.

2. Более детализированная классификация по рынкам, любого государства, а именно перераспределительные отношения на финансовых рынках (на рынке капиталов: акционерного капитала и долгового капитала; на денежном рынке; на рынке производных инструментов; на валютном рынке) и нефинансовых рынках разнообразных товаров, работ, услуг, продуктов интеллектуальной деятельности.

Отметим также, во-первых, что и в мировом масштабе взаимосвязь финансовых и нефинансовых рынков позволяет представить указанные перераспределительные отношения аналогично национальным рынкам (финансовый мировой рынок и нефинансовый мировой рынок товаров, работ, услуг). И, во-вторых, можно классифицировать перераспределительные отношения на финансовых (аналогично нефинансовых рынках товаров, работ, услуг) в соответствии с действующими статистическими кодами: (сельское хозяйство, лесоводство, строительство, транспорт, торговля и т.д.).

После краткого вступления остановимся, во-первых, на актуальных особенностях финан-

сово правового регулирования в целом; во-вторых — на аналогичных особенностях по признаку видов экономической деятельности (приняв за основу ОКВЭД\*); и наконец, в-третьих, рассмотрим несколько более подробно особенности финансово-правового регулирования образовательной деятельности.

1. Итак, финансовые отношения сегодня представляют собой конгломерат частных и публичных перераспределительных отношений не только относящихся к фондам денежных средств (наиболее традиционный вариант); но и к производным инструментам, иностранной валюте (менее традиционная, но привычная и устоявшаяся в истекшем столетии практика).

С помощью публичных финансов и финансового права государство осуществляет управление экономикой не административными методами. Частные финансы не могут быть наделены такой функцией (они могут быть средствами расчета, накопления, платежа, др.).

Однако, наиболее характерной особенностью современного этапа развития является не просто декларация наличия цифровой экономики (как оцифровки информации в сфере процессов и результатов экономической деятельности), но и развивающаяся практика виртуализации денежных суррогатов (криптовалюты). Встает вопрос о правовой сущности этого феномена (единого мнения до сих пор нет). Вопрос о правовом обеспечении и отраслевой принадлежности указанного экономического явления (соот-

\* Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД-2).

ветственно) остается открытым.

Отметим, что в последние десятилетия набирает ускорение повсеместная практика регулирования национальных экономик именно с помощью финансовых механизмов и инструментов (особенно эта тенденция характерна для кризисных периодов развитых мировых экономик). Как правило мегарегуляторами назначаются центральные банки (в нашей стране — Банк России). Таким способом государство посредством финансов санирует экономику, осуществляя регулирование и опосредованное (не административное) управление. Такие императивные отношения в банковской сфере регулируются нормами финансового права.

Напомним, что национальной особенностью российской системы права (аналогично странам романо-германской семьи) является деление базовых отраслей права на публичные и частные. По-этому, правовое обеспечение публичной финансовой деятельности в Российской Федерации осуществляется с помощью форм (принципов и норм) финансового права (публичная отрасль российского права). Посредством форм финансового права государство осуществляет управляющее воздействие: не может возникать финансовых публичных отношений вне рамок правового поля.

Правовое регулирование частных финансовых отношений остается за пределами финансового права и реализуется посредством форм гражданского права; предпринимательского и коммерческого видов права; трудового и других видов частного права; в ряде случаев отдельные частные финансовые отношения вообще не нуждаются в правовом регулировании (одадживание

и дарение гражданами друг другу небольших сумм денежных средств, как пример). Таким образом роль публичных финансов (их правового обеспечения), как инструмента мегарегуляции и частных финансов (их правового регулирования), как коммуникационного средства делового и обыденного оборота принципиально различна.

2. В этой связи (как продолжение общих рассуждений) предлагаем предположить, что публичное финансирование экономики в разрезе видов экономической деятельности\* регулируется (аналогично) формами финансового права (в частности, превалирует бюджетное право); перераспределение же частных отраслевых финансовых ресурсов, выходя за пределы финансового права России происходит (в основном) в рамках частных отраслей российского (например, трудовое право, гражданское право и др.) и комплексных отраслей второго порядка (коммерческое право, предпринимательское право).

Итак, перераспределение публичных и частных финансовых средств в соответствии с видами экономической деятельности предполагается следующим образом\*\*.

Например (А) сельское хозяйство представляет собой сложную институциональную систему, финансируемую как за счет бюджетных средств (реализация госзаказов, госзакупок, бюджетных кредитов в соответствии с конкретными программами), так и путем фермерского самофинансирования, банковского кредитования (возможны и другие финансовые схемы). Соответственно — первая группа финансовых отношений обеспечивается формами финансового (бюджетного) права. Отдельные фрагмен-

\* Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД), установлен Постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 6 ноября 2001 г. № 454-ст. Документ опубликован не был и утратил силу. Вступил в действие с 2017 г. «ОК 029–2014 (КДЕС Ред. 2). Утвержден приказом Росстата от 31.01. 2014 № 14-ст). Опубликован не был. См.: Консультант Плюс.

\*\* В соответствии с ОКВЭД (2) виды экономической деятельности в самом укрупненном виде представлены следующим образом: (А) сельское хозяйство, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство; (В) добыча полезных ископаемых; (С) обрабатывающие производства; (D) обеспечение электрической энергией, газом и паром; конденсирование воздуха; (Е) водоснабжение, водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений; (F) строительство; (G) торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов; (H) транспортировка и хранение; (I) деятельность гостиниц и предприятий общественного питания; (J) деятельность в области информации и связи; (K) деятельность финансовая и страховая; (L) деятельность по операциям с недвижимым имуществом; (M) деятельность профессиональная, научная и техническая; (N) деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги; (O) государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение; (P) образование; (Q) деятельность в области здравоохранения и социальных услуг; (R) деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений; (S) предоставление прочих видов услуг; (T) деятельность домашних хозяйств; (U) деятельность экстерриториальных организаций и органов.

ты финансово-правового регулирования (налоговое право) присутствует и при реализации финансово-экономических отношений второй группы. Однако в основном финансово-экономические отношения второй группы опосредуются формами других отраслей и институтов российского права (договорное право, правовое регулирование учета, трудовое право, право интеллектуальной собственности и др.).

Таким образом, мы не наблюдаем целостного правового поля исчерпывающим образом включающего формы права, регулирующие отношения в области сельского хозяйства. Этот вывод побудил нас (ранее [6; 3]) предложить в качестве альтернативы положение о том, что целостное правовое поле, исчерпывающим образом регулирующее экономические отношения представляет собой мегаотрасль российского права — экономическое право. Структурно в экономическое право входят подотрасли (в частности, финансово-экономическое право, аккумулирующее правовое обеспечение как публичных, так и частных финансовых отношений [4; 5]).

Сделанный вывод о характере правового регулирования отношений в области финансов в сфере сельского хозяйства является справедливым для всех без исключения видов экономической деятельности. Однако возможны различные комбинации правовых институтов и смещение акцентов в сторону публично правового регулирования формами финансового права (например, (P) образование), или (наоборот) в направлении комплексности правового обеспечения (например, (G) торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов).

3. И наконец, сделаем небольшой экскурс в особенности финансово правового регулирования отношений такого вида экономической деятельности, как образование [10]. Эта тема характеризуется актуальностью и одновременно — особой сложностью. Сложность темы обуславливается самой спецификой правового регулирования сферы образования, которая обеспечивает социализацию поколений, воспроизводство и трансляцию культуры, формирование у молодого поколения соответствующих ценностных ориентаций, установок, обеспечение социальной мобильности молодежи, а также реализацию функций обеспечения социальных и культурных изменений и обеспечения развития экономики. От того каким будет образование

сегодня — зависит качество жизнедеятельности всего общества уже завтра (сегодняшняя молодежь — в ближайшее время придет во власть, в суды, в науку, в здравоохранение и т.д.)! Качество же образования в нашей стране очень во многом зависит от его публичного финансирования (в основном — это дотации, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе в виде целевого финансирования). Публичное финансирование образования — это область регулирования финансового права (в основном, бюджетного права). Нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) корреспондируют нормам ФЗ “Об образовании в Российской Федерации”, где поставлены основные ориентиры, цели и задачи, которые призваны обеспечиваться посредством процесса выделения, получения и целевого использования бюджетных средств (БК РФ). Система образования в России представляет собой совокупность таких взаимосвязанных элементов, как дошкольное образование, школьное образование, высшее образование (составные части). Этим элементам соответствуют конкретные коды бюджетной классификации (БК РФ).

Однако, кроме бюджетного финансирования в настоящее время возможно оказание платных образовательных услуг, которые формируют дополнительный приток денежных средств в образовательную сферу. Таким образом помимо финансово-правового регулирования присутствует гражданско-правовое регулирование (договорное право). Нормами гражданского права регулируется также статус бюджетных и автономных учреждений. Кроме того, в процессе реализации образовательной деятельности используются институты административного права, трудового права. Не забываем, конечно, о Конституции Российской Федерации, где прямо установлены конституционные гарантии прав на образование. Система правового регулирования финансирования образования была представлена в таблице 1 [10].

Не останавливаясь на более подробной характеристике приведенных в таблице форм права, подчеркнем серьезное значение локальных актов образовательных организаций, к которым относятся даже учебные планы, реализация которых требует бюджетного финансирования.

Следует также упомянуть акты «мягкого права» (например, международные стандарты), которые носят рекомендательный характер, одна-

ко, будучи имплементированы в национальное законодательство, приобретают значение императивных норм (например, Болонский процесс).

Итак, такой вид экономической деятельности, как (Р) образование характеризуется в целом комплексностью правового регулирования, однако превалирует финансово-правовое (бюджетное) регулирование. Это объясняется особой публичной значимостью образовательной деятельности в любом развитом обществе.

В заключение можно сделать следующие общие выводы.

1. Целостные финансово-экономические отношения регулируются комплексно. При этом:

- публичные финансовые отношения регулируются формами финансового права (публичная отрасль российского права). Ввиду их особой общественной значимости не возникают вне правового поля. Государство осуществляет управление экономикой с помощью финансов и финансового права (например, мегарегулирование);

- частные финансовые отношения регулируются формами материальных отраслей частного права комплексно (в отдельных случаях все не требуют правового обеспечения);

- одновременно вопрос о правовом обеспечении актуальных сегодня цифровых технологий (криптовалюты) остается открытым.

2. Правовое обеспечение финансово-экономической деятельности в разрезе видов экономической деятельности позволяет аналогично утверждать, что каждый из этих видов характеризуется наличием публичных финансовых

отношений и частных финансовых отношений. Первые регулируются формами финансового права. При этом, очевидно что соотношение публично-правового и частно-правового финансового регулирования различна в зависимости от специфики вида экономической деятельности.

3. Сфера образования (один из видов экономической деятельности) характеризуется особой публичной и социальной значимостью (гарантии бюджетного финансирования заложены в Конституции Российской Федерации) и ее финансирование регулируется институтами бюджетного права. Однако (при превалировании финансового права) в целостном правовом обеспечении образовательной деятельности присутствуют и положения гражданского, трудового, административного, международного и иных видов права. Таким образом правовое обеспечение финансирования образовательной деятельности характеризуется комплексностью.

Система финансово-правового регулирования имеет четкую структуру: нормы Конституции Российской Федерации, международные договоры, федеральное законодательство (особенно Бюджетный кодекс РФ), региональное законодательство, муниципальное законодательство, локальные акты. Большое значение имеют рекомендации «мягкого права» и принципы права.

4. Особое внимание следует обратить на принципы права, регулирующие магистральные отношения в сфере финансирования образования в России (установлены в Конституции Российской Федерации).

Таблица 1. Система правового регулирования финансирования образования

№ п/п	Уровень регулирования	Виды нормативных правовых актов и иных документов
1	Конституция Российской Федерации	
2	Международно-правовой	Международные договоры Российской Федерации
3	Федеральный уровень	Федеральные конституционные законы, Бюджетный кодекс и федеральные законы о федеральном бюджете, другие федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти
4	Уровень субъектов Российской Федерации	Конституции, уставы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации
5	Уровень местного самоуправления	Нормативные правовые акты органов местного самоуправления
6	Уровень образовательных организаций	Локальные акты организаций

**Библиографический список**

1. *Ашмарина Е.М.* К вопросу об актуализации отдельных положений науки финансового права. Статья // Вопросы экономики и права. 2015 № 2 (80).
2. *Ашмарина Е.М.* К вопросу об объеме и пределах финансово-правового регулирования // Государство и право. 2015. № 10.
3. *Ашмарина Е.М.* Экономическое право как микромодель системы российского права // Вопросы экономики и права. 2015 № 6 (84).
4. *Ашмарина Е.М.* Право финансов как подотрасль экономического права. // Современный юрист. 2013.
5. *Ашмарина Е.М., Ручкина Г.Ф.* Экономическое право Российской Федерации (предмет и метод, система и структура, источники правового регулирования) // Государство и право. 2012. № 8.
6. *Ершов В.В., Ашмарина Е.М., Корнев В.Н.* Экономическое право как мегаотрасль российского права: его предмет и система // Государство и право. 2015. № 7.
7. *Ершов В.В., Ашмарина Е.М., Корнев В.Н.* Экономическое право Российской Федерации: монография. Москва. 2017.
8. Финансовое право: учебник. / Под ред. Е. М. Ашмариной. Москва. 2018. 429 с.
9. Финансовое право. Практикум. Учебное пособие. / Под ред. Е. М. Ашмариной, Е. В. Тереховой. Москва. 2016. 280 с.
10. *Чеха В.В.* Правовое регулирование финансирования образования в Российской Федерации. Автореф. дисс. на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва. 2018.

*Поступила в редакцию 21.12.2018*