

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРЕДМЕТ, ОСОБЕННОСТИ

Иван Веремеенко *

В статье автор рассматривает актуальные вопросы, касающиеся предмета финансового права с точки зрения его особенности и «вмонтированности» в систему государственного и муниципального управления.

Иntenсивное развитие финансового права в последние десятилетия во многом связано с происходящими в России экономическими преобразованиями и его места в системе государственного и муниципального управления. Становление рыночных отношений, свобода предпринимательской деятельности, появление различных форм собственности, в том числе и на финансовые ресурсы, обусловили необходимость пересмотра традиционных взглядов на предмет финансового права, финансовые правоотношения, их круг, объект, содержание и субъекты. В этой связи появилось множество различных новых концепций, однако без особых принципиальных различий не только между ними, но и между советской концепцией финансового права и финансовыми концепциями современной России, что не может не вызвать ряд вопросов, в том числе и методологического характера.

Практически все авторы для уяснения предмета финансово-правового регулирования и финансово-правовых отношений используют категории, выработанные экономической наукой, — финансы, финансовая система, финансовая деятельность государства. В этой связи возникают два вопроса.

Вопрос первый. Насколько допустимо, в каких случаях и в каких пределах использование категорий других наук, в нашем слу-

чае категорий экономической науки, в науке юридической.

Вопрос второй. Насколько успешными и применимыми в юридической науке будут результаты подобного подхода, если учесть, что эти категории и в экономической, и в юридической науках воспринимаются неоднозначно? Финансы — это и экономические отношения, это и неотъемлемая часть денежных отношений, это и собственно денежные отношения, это и денежные фонды государства и т.п. Наконец, существует понятие финансов в экономическом и материальном аспектах, в широком и узком понимании слова.

Подобное разночтение характерно и для указанных других используемых категорий. В частности, при определении понятия и структуры финансовой системы — второго термина, используемого в качестве инструмента финансово-правовой науки. Финансовая система — это и «совокупность взятых во взаимодействия относительно обособленных сфер и звеньев финансовых отношений, связанных с формированием и расходованием фондов денежных средств», включая финансы государства, местные финансы, кредитную и страховую системы (скорее подсистемы — И.И. Веремеенко), а также финансы организаций и граждан¹.

Это и «совокупность различных сфер финансовых отношений, в процессе которых об-

* Веремеенко Иван Иванович, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права МГИМО(У) МИД России

разуются и используются фонды денежных средств», включающие бюджетные фонды, внебюджетные фонды, государственный и муниципальный кредит, страховые фонды, финансы предприятий и организаций²; это и «совокупность финансовых институтов, их взаимодействие по созданию, перераспределению и использованию фондов денежных средств», включающих государственные финансы, финансы хозяйствующих субъектов, местные финансы, фонды страхования, кредит (государственный и банковский)³; это и «совокупность входящих в состав финансов, звеньев (институтов) в их взаимосвязи», включающих бюджетную систему; внебюджетные целевые государственные и муниципальные фонды; финансы предприятий, учреждений и организаций, отраслей народного хозяйства; имущественное и личное страхование; кредит (государственный, муниципальный и банковский)⁴.

Сходным образом определяют финансовую систему и экономисты, хотя некоторые из них исключают из ее состава банковскую подсистему⁵.

Несмотря на различные подходы (экономический, юридический, институциональный и т.п.), а также учитывая трансформацию по мере развития финансового законодательства взглядов специалистов, должны констатировать, что имеющиеся расхождения в своей массе не принципиальны. Говоря математическим языком они столь незначительны, что ими можно пренебречь, за исключением трех:

1. Слишком узкое и не отражающее реальное положение дел понятие финансов как исключительно государственных денежных ресурсов. В новых экономических условиях, и это признают большинство экономистов и юристов, наряду с государственными финансами появились, функционируют и играют значительную роль в экономической жизни страны финансы различных кредитных организаций. Коль скоро финансы — это, прежде всего денежные ресурсы, нельзя, на наш взгляд, игнорировать и финансы частных лиц, финансы семьи и отдельных граждан. В этой связи вряд ли оправдано в юридической науке, противопоставлять финансы и заработную плату, как это принято в науке экономической, где подобное противопоставление может быть и оправдано, учитывая цели экономической науки и различное функциональное назначение финансов государства, финансов частных организаций и отдельных граждан.

Что же касается юридической науки, то такое противопоставление порождает вопрос,

а именно: каким таким «чудесным» образом часть заработной платы в виде подоходного налога, поступая в бюджет, становится финансами, а затем не менее «чудесным» образом опять превращается в заработную плату бюджетникам? Ответ на этот вопрос может быть только один — финансы по своей сущности это всегда денежные средства, и только, а уж правовой порядок их формирования, аккумуляции, распределения и использования — это уже другой вопрос для юридической науки — это вопрос собственности. Именно этот правовой порядок и лежит в основе образования финансов отдельного человека, семьи, кредитной или иной (страховой, пенсионной) организации, которые собственно и составляют финансовую систему страны.

2. Концепции разделения финансовой и банковской системы.

3. Исключения из государственной финансовой системы муниципальной финансовой подсистемы.

Не все однозначно и с такой категорией, как «финансовая деятельность государства», которая, по мнению представителей науки финансового права, является основополагающей. Эту категорию включил в научный оборот еще в 1952 г. М.А. Гурвич, а обосновал ее теоретически Е.Д. Ровинский⁶.

Финансовая деятельность государства рассматривается как процесс планомерного образования, распределения и использования государством и местным самоуправлением финансовых ресурсов через специальные централизованные и децентрализованные фонды денежных средств для реализации возложенных на них функций и выполнения стоящих перед ними задач⁷.

В то же время некоторые ученые рассматривали финансовую деятельность государства как процесс образования, распределения и использования государством в лице компетентных органов денежных средств через свои денежные фонды, осуществляемый в определенных формах (правовой и неправовой; интересно как, на каком основании и в каком порядке можно создавать, распределять и использовать без правовой формы денежные средства — И.И. Веремеенко) различными средствами (правовыми нормами, нормами бухгалтерского учета /последние что, не правовые?, операционно-техническими средствами, деловыми обыкновениями и т.д.), способами общими и специальными в целях покрытия затрат, обусловленных социальным заказом⁸. Это определение финансовой деятельности представляется несколько усложненным и в этой связи, вызывающим опре-

деленные вопросы. Например, такой. Как правовыми нормами (как средствами) можно осуществлять указанную деятельность? Впоследствии М.В. Карасева несколько изменила свою концепцию, по существу гармонизировала ее с общепринятой концепцией финансовой деятельности.

Н.И. Химичева определяет финансовую деятельность как особый вид государственнo-управленческой деятельности, как «осуществление государством функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, обеспечения обороноспособности и безопасности страны, а также использования финансовых ресурсов для деятельности государственных органов. Так же, как и некоторые другие авторы, Н.И. Химичева выделяет как самостоятельную финансовую деятельность муниципальных образований, которая определяется как «осуществление функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию муниципальных (местных) денежных фондов в целях реализации социально-экономических задач местного значения и обеспечения финансовыми ресурсами деятельности органов местного самоуправления»⁹.

Наконец, в учебнике «Финансовое право» под редакцией Е.Ю. Грачевой и Г.П. Толстопятенко финансовая деятельность государства и органов местного самоуправления — это организационная деятельность уполномоченных органов по образованию, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных денежных средств, обеспечивающих бесперебойное функционирование государства и муниципальных образований на каждом данном этапе общественного развития¹⁰.

Анализ указанных определений позволяет сделать вывод о том, что и этот термин различными авторами воспринимается неоднозначно, и это притом, что всеми финансистами он принимается как основополагающий, для определения предмета финансово-правового регулирования и для ограничения круга общественных отношений, регулируемых финансовым правом. Между тем общеизвестно, что инструментарий юридической науки, и в первую очередь такой, как термины, категории, понятия, в праве приравниваются к математическим выкладкам и к этим категориям следует относиться весьма бережно.

Если с этих позиций подойти к термину финансовая деятельность государства, то

окажется, что он не имеет строго очерченных границ. С одной стороны, в ряде случаев этот термин выходит за пределы понятия финансовая система, что не может быть оправданно. Безусловно, в этом понимании, очевидно, что финансовой деятельностью занимаются все государственные органы (законодательные, исполнительные, судебные) и в целом с этим можно согласиться¹¹. В то же время термин финансовая деятельность государства трактуется в ряде случаев слишком узко, ибо он не охватывает муниципальную финансовую деятельность, что также ведь с формальной точки зрения верно, ибо органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов, во всяком случае так указано в нашей Конституции.

Именно на основе представленных положений некоторыми авторами делается вывод о том, что отношения, возникающие между Государственной Думой и Правительством РФ по поводу принятия федерального закона о бюджете являются и финансово-правовыми, и административно-управленческими, а отношения по принятию местного бюджета такими не являются¹². Как представляется, это тот классически парадоксальный случай, когда на основе верных положений делается ошибочный вывод.

По поводу вывода о том, что отношения между Государственной Думой и Правительством, складывающиеся при принятии Закона о бюджете, являются финансово-правовыми. Если следовать этой логике, то, например, отношения между этими субъектами по поводу принятия Кодекса о семье и опеке будут семейными, а Уголовного Кодекса будут уголовно-правовыми¹³.

Ошибочность подобного подхода очевидна. На наш взгляд, ошибка автора состоит в том, что он игнорирует одно принципиально важное обстоятельство. Практически любое общественное отношение, урегулированное правом, в процессе реализации права, претворения права в жизнь представляет собой цепь взаимно связанных, взаимно обусловленных и взаимно дополняющих и конкретизирующих друг друга правоотношений (конституционных, финансово-правовых, административно-правовых, гражданско-правовых, уголовно-правовых и т.д.). При этом указанная цепь правоотношений и особенно количество ее звеньев обусловлены, главным образом, сферой и сложностью регулируемых отношений. Более того, на каждом уровне правотворчества и на каждой стадии реализации права функционируют различные звенья этой цепи. Во всяком случае, отношения между

Государственной Думой и Правительством по поводу принятия любого закона, в том числе и Закона о бюджете на текущий год, являются конституционными, как это ни банально, но приходится это еще раз подчеркивать. И дело не меняется от того, что собственно бюджет на текущий год является, безусловно, финансово-правовым актом, а отношения, им регулируемые, являются финансово-правовыми.

Что касается отношений, возникающих в процессе принятия местного бюджета между представительными и исполнительными органами местного самоуправления, то это отношения, регулируемые муниципальным правом, а вот отношения, возникающие на основе принятого решения (финансово-правового акта местного самоуправления, иными словами бюджета соответствующего муниципального образования) являются, безусловно, финансово-правовыми, и отрывать их от остальных финансово-правовых отношений в государстве, значит действовать вопреки здравому смыслу.

Мы отдаем себе отчет в том, что в действующем российском законодательстве имеются положения, противоречащие этому выводу. Но ведь не секрет, что с помощью нашего законодательства, особенно бюджетного и налогового, можно доказать все, что угодно, в том числе и вещи прямо противоположные. Думается, что задача юридической науки заключается не в том, чтобы рассматривать это во многом противоречивое, бессистемное, в ряде случаев нелепое, противоречащее здравому смыслу законодательство в качестве «священной коровы», а в том, чтобы вскрывать его недостатки и выработать предложения, направленные на его совершенствование.

Подводя итог вышесказанному, должны констатировать следующее. Исследуя правовые явления, и в частности предмет финансового права, круг регулируемых финансовым правом имущественных отношений, мы должны, безусловно, исходить из соответствующих реальных, в нашем случае из экономических отношений и опосредствованных ими категорий.

В то же время мы должны учитывать реалии сложившейся в стране системы права, и в частности деление ее на конкретные отрасли права, где конституционное право играет определяющую роль. На наш взгляд, это положение аксиоматическое. Говоря о возможности и пределах использования в юридической науке категорий экономической науки, следует учитывать, что для экономиста важно выяснить экономическую природу финансов, финансовой системы, финансовой деятельно-

сти и т.д., особенности их функционирования в рыночной экономике, взаимосвязь финансов с другими категориями, в процессе стоимостного распределения (заработной платы, цены, кредита) понять и обосновать объективную обусловленность финансовых отношений процессами общественного развития, возможность использования их в качестве стоимостных регуляторов и т.д.¹⁴

Для исследователя-юриста важны и другие вопросы, а именно: круг регулируемых финансовым правом общественных отношений, используемые методы регулирования, источники и уровни регулирования, особенности финансовых норм и финансовых правоотношений; классификация исследуемых отношений, система финансового права, характеристика его элементов (подотраслей, институтов), вопросы финансово-правовой ответственности и т.п.

Естественно, исследуя указанные вопросы мы должны учитывать базовые категории экономической науки (финансы, финансовая система, финансовая деятельность), но учитывая, во-первых, существующую дискуссионность этих понятий в экономической литературе, о чем уже шла речь, во-вторых, цели правового исследования, в-третьих, высокую значимость и требуемую однозначность используемых категорий, необходимо каким-либо образом скорректировать (уточнить) содержательную их часть, и, наконец, поискать другие подходы, которые позволят выйти на более четкие научные критерии, определяющие предмет финансово-правового регулирования. Ведь очевидно, что определение, например, финансовых отношений в экономической науке «как неотъемлемой составной части всей системы производственных отношений»¹⁵, мало что дает для науки юридической, в том числе и финансово-правовой науки.

С точки зрения юридической науки совсем неприемлем и разрыв финансовых отношений и государства, на который акцентируют внимание некоторые представители экономической науки¹⁶.

Наконец, еще одно соображение. Если экономические основы радикально изменены, а это, надеюсь, сомнений ни у кого не вызывает, ибо это уже не только интеллектуальные представления, но и весьма конкретные материальные, при том не самые лучшие для большинства населения страны, условия, то возникает еще один вопрос. Почему же в этом случае предлагаемые определения финансового права, его предмета по существу ничем принципиально не отличаются от определения указанных категорий в советском праве?

При этом подобное положение характерно даже для тех авторов, которые специально оговаривают, что они выстраивают свои концепции с учетом новых экономических, а, следовательно, и финансовых реалий.

Финансовое право регулирует отношения, возникающие в процессе «образования, распределения и использования денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации государственных задач». Понятно, что в понятиях, предлагаемых различными авторами, имеются некоторые различия, но сущностная характеристика остается прежней, советской. А между тем финансовая система радикальным образом изменилась (наряду с государственными финансами появились частные финансы), о чем справедливо говорят практически все авторы. Не менее справедливо и достаточно подробно говорится о новых кредитных учреждениях, хотя и не все готовы что-либо менять в круге регулируемых финансовым правом общественных отношений. Чем объяснить подобное положение? На наш взгляд, только одним. Все без исключения авторы используют одну и ту же категорию — «финансовая деятельность государства (некоторые добавляют и муниципальных образований)», которая традиционно определяется как деятельность государства и муниципальных образований «по образованию, распределению и использованию денежных ресурсов». О недостаточной определенности этой категории речь уже шла. Видимо, либо её необходимо конкретизировать применительно к новым финансовым реалиям, либо отказаться от ее использования при определении предмета финансового права и поискать другие понятия.

На наш взгляд, первый путь представляется более предпочтительным, так как он не вызывает необходимости коренной переработки существующего определения предмета финансового права, а требует лишь определенной корректировки и дополнения к нему. Суть этого предложения сводится к следующему. Работающее определение предмета финансового права следует дополнить указанием на характер возникающих в процессе финансовой деятельности государства отношений. По своему характеру эти отношения, так же, как и отношения, регулируемые административным правом, являются управленческими¹⁷.

Как известно, административное право регулирует управленческие отношения в узком значении этого слова, т.е. отношения, возникающие в сфере деятельности органов управления, органов исполнительной власти, в современной организации власти в РФ. В

свое время попытку разграничения понятий «финансовая деятельность государства» и «управления финансами» уже предпринимал А.И. Худяков¹⁸. Автор исходил из идентичности указанных понятий, а поэтому предложил соответствующий раздел перенести из учебника административного права в учебник финансового права. В качестве аргумента в пользу такого решения А.И. Худяков привел учебник Административного права под редакцией Ю.М. Козлова, изданный в 1983 г., в котором этого раздела не было¹⁹. Понятно, что указанные аргументы не выглядят достаточно убедительно.

Между тем, как представляется, такие аргументы имеются. Более того, практически все финансисты и досоветского, и советского, и постсоветского периода, и даже специалисты новой волны сходятся в том, что управленческий характер присущ финансово-правовым отношениям, о чем уже шла речь, а финансовая деятельность государства и муниципальных образований является «необходимой и составной частью механизма социального управления»²⁰. Таким образом, в первом, и заметим сущностном, приближении предмет финансового права можно было бы определить следующим образом: предметом финансового права являются управленческие отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления по образованию, распределению и использованию денежных фондов государства и муниципальных образований.

Какие, на наш взгляд, преимущества у предложенной конструкции предмета финансового права в первом приближении:

1. Термин «управленческие отношения» давно устоялся в литературе и его содержание достаточно четко определено. Указания на то, что эти управленческие отношения возникают лишь «в процессе образования, распределения и использования денежных фондов (ресурсов) государства и муниципальных образований» сразу же проводит водораздел между административным и финансовым правом.

2. Второе преимущество. Указание на управленческий характер отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности, сразу же исключает из круга этих отношений отношения, регулируемые конституционным и муниципальным правом, о чем уже шла речь.

3. Третье преимущество. Управленческим финансово-правовым отношениям присущи все признаки управленческих отношений (публичный характер, властность, обязательность одного субъекта этих отношений

(орган исполнительной, суть управленческой власти, либо исполнительной власти местного самоуправления и т.д.)²¹.

Предложенное в первом приближении определение предмета финансового права решает лишь чисто юридическую задачу (отграничение финансового права от конституционного и муниципального права). Однако в нем не учтены современные экономические реалии. А они таковы, что наряду с финансами государства и муниципальных образований (государственными, муниципальными и финансовыми ресурсами) появились и негосударственные и немunicipальные финансовые ресурсы, составляющие важный элемент финансовой системы, с чем согласны большинство представителей науки финансового права. Речь идет о финансовых ресурсах кредитных учреждений, страховых фондах, пенсионном фонде. Игнорирование этого обстоятельства при определении предмета финансового права в современных условиях представляется ошибочным. Безусловно, пределы государственного вмешательства в организацию, распределение и использование этих негосударственных финансовых ресурсов должны быть (и на самом деле так и есть) существенно ограничены. Подобное вмешательство допустимо лишь для решения очень важной в современных условиях задачи — гармонизации публичного и частного интереса, задачи, от решения которой зависит и успех экономических преобразований, да и собственно стабильность и безопасность государства. Именно поэтому пределы вмешательства государства в этой сфере в самом общем виде ограничиваются лишь установлением определенных финансовых нормативов и контроль за их соблюдением в пенсионной, страховой, кредитной и иной финансовой предпринимательской деятельности. Отношения, возникающие в процессе этой деятельности государства и муниципальных образований, составляют вторую группу отношений, входящих в предмет финансового права²². Предлагаемое решение вопроса о предмете финансового права дает еще одно преимущество.

4. Оно позволит включить в круг регулируемых финансовым правом отношений также отношения, появившиеся в банковской, страховой и пенсионной деятельности в новых экономических реалиях. Речь идет, например, об управленческих по характеру отношениях между Центральным банком РФ (имеющим двойственную природу, т.е. природу государственного учреждения, и специфического органа исполнительной власти) и кредитными

учреждениями. В первую очередь это отношения по размеру уставного капитала, правилам проведения банковских операций, обязательным нормативам, в том числе ликвидности, обязательным резервам, прямым количественным ограничениям, размерам рисков и т.д.²³.

Все эти отношения по своей природе являются публичными, по характеру управленческими. Регулирование их финансово-правовыми нормами призвано обеспечить развитие и укрепление банковской системы РФ. Исключение этих отношений из круга отношений, регулируемых финансовым правом, означает не только игнорирование их специфики, это также означает игнорирование новых экономических и политических реалий. Это означает по существу сведение предмета финансового права к предмету его подотрасли — бюджетному и налоговому праву, что в новых экономических условиях недопустимо.

Вопрос этот принципиальный в целом для дальнейшего развития экономической и политической жизни России. Отказ от какого-либо вмешательства государства в предпринимательскую деятельность, в том числе и в банковской сфере, не может быть оправдан. Монетаризм в практике современных демократических государств давно изжит. Кризис 1998 г. в РФ, за которым стояли представители монетаристской теории, убедительно показал, что состояние государственных финансов во многом зависимо и в ощутимой степени детерминировано состоянием частных финансов.

Ввиду этого обстоятельства, а также в силу взятых на себя конституционных обязанностей государство обязано приоритетно уважать, признавать и защищать права, в том числе и имущественные права граждан России в кредитной, страховой, пенсионной сферах. А органы муниципального самоуправления обязаны контролировать деятельность частных коммерческих предприятий, в том числе и в кредитной, а также в страховой сфере.

Безусловно, вклады граждан, а равно страхование делается на свой страх и риск, но это вовсе не означает, что государство должно абстрагироваться полностью от этой деятельности, уйти с этого правового поля. Неужели недостаточно краха финансовых пирамид? Более того, в переходный, в кризисный и другие периоды, как показывает мировая практика, вмешательство государства в предпринимательскую деятельность усиливается. По существу все хозяйствующие субъекты, в том числе и все кредитные учреждения, имеют комплексный правовой статус. Их деятель-

ность регулируется нормами административного, финансового и гражданского права. И их правовой статус зависит не только от формы собственности, но и от конкретной ситуации и других условий. Во всяком случае в современном мире отчетливо просматривается тенденция на усиление контроля со стороны государства за предпринимательской деятельностью, в том числе и финансовой деятельностью в кредитной, страховой, пенсионной сферах.

5. Пятое преимущество. Предлагаемый подход позволяет более точно, на наш взгляд, классифицировать финансово-правовые отношения. Управленческие отношения по своей сути всегда организационны. Без организации вряд ли возможно движение денежных средств от налогоплательщика в налоговый орган, равным образом организация необходима и при распределении и использовании денежных средств, т.е. при финансировании решаемых задач. А контроль государства или органов местного самоуправления, наконец, Центрального Банка за деятельностью кредитных учреждений права возможен без организации?

В этой связи трудно согласиться с делением некоторыми авторами финансовых правоотношений «на имущественные и неимущественные». При этом объектом имущественных финансовых правоотношений, по их мнению, является денежная субстанция: налог, трансферты и т.д., а в качестве объекта неимущественных финансовых правоотношений, выступает, например, проект бюджета. Видимо, по мнению указанных авторов, в проекте бюджета речь идет о чем-то виртуальном, а не о доходах и расходах (естественно в денежной форме) государства. Равным образом это касается и финансового контроля, суть которого - контроль за поступлением и использованием денежных средств, соблюдением установленных государством нормативов в кредитной, страховой, в обозримом будущем и пенсионной сферах. Сродни этой классификации, на наш взгляд, классификация финансовых правоотношений на имущественные и организационные. Видимо, исходя из этой классификации, следует предположить, что налог, пошлина, как объекты имущественных финансовых правоотношений поступают в соответствующие фонды сами по себе, без всяких организационных усилий. Резонно в этой связи задаться вопросом. Зачем и во имя чего созданы соответствующие управленческие структуры, министерства, агентства, службы и т.д.? Но не за тем же, чтобы возле этого государственного дела «кормилась»

масса вороватого российского чиновничества. Это всего лишь издержки суровой российской демократической действительности. Обычно при такой классификации в качестве примера организационных (неимущественных) отношений приводят отношения, возникающие в процессе финансового контроля. Позволительно спросить в этой связи по поводу чего складываются контрольные финансовые правоотношения, разве не по поводу финансов, образования, распределения и использования финансовых ресурсов, установленных финансовых нормативов и т.п.

Из этого следует вывод, что объектом финансово-правовых отношений выступают финансы (денежные средства), а финансовые правоотношения всегда являются имущественно-организационными.

Таким образом, во втором приближении предмет финансового права можно было бы определить следующим образом: предметом финансового права являются управленческие отношения, возникающие в процессе деятельности государства и муниципальных образований по образованию, распределению и использованию денежных фондов государства и муниципальных образований, а равно их деятельности по контролю за соблюдением установленного порядка образования, распределения и использования негосударственных финансовых ресурсов, в целях обеспечения стабильности финансовой системы страны и тем самым решения всех стоящих перед государством задач, в том числе и задач охраны прав граждан.

Предлагаемое решение вопроса о предмете финансового права, круге и характере финансовых правоотношений является одной из возможных версий, альтернативных подходов к данной проблеме и помимо решения основной проблемы, позволяет также отграничить финансовое право советского периода от финансового права постсоветского периода.

Оно (это решение) однако определяет предмет финансового правового регулирования в самом общем виде. Следующим шагом в исследовании этой проблемы является раскрытие содержания предмета регулирования, то есть определение конкретных отношений, подлежащих этому регулированию. Должен отметить, что задача эта не из простых. Как уже отмечалось в настоящей статье, да и в целом в финансово-правовой литературе²⁴, отношения, регулируемые финансовым правом, регулируются нередко и нормами иных отраслей права (конституционного, административного, гражданского, трудового и т.д.). Вычленение из всей совокупности от-

ношений, из цепи взаимосвязанных, взаимно обусловленных и взаимно дополняющих отношений, отношений финансово-правовых весьма затруднительно и зачастую приводит к очевидным ошибкам.

Часто это связано с непродуманным использованием такого критерия разграничения финансово-правовых и гражданско-правовых отношений, каким является властность. Эта особенность финансово-правовых отношений указывается и в тех случаях, когда она вообще не присутствует, либо эта властность не касается другой стороны правоотношения. В частности, представители науки финансового права относят к финансово-правовым отношениям, возникающие из факта государственной гарантии оплатить те или иные товары и услуги.

Между тем, это чисто гражданско-правовые отношения, вытекающие из обязательств третьей стороны в договоре (в нашем случае государства). Государство, как распоря-

дитель бюджетных денег, дает определенное обязательство и тем самым становится субъектом гражданско-правовых отношений. Сама по себе властность не существует. Она существует лишь в отношении кого-то, чего-то (в нашем случае распоряжения бюджетными деньгами). Что же касается кого-то (т.е. другой стороны возникающих правоотношений), то бесспорно, что государство в этом случае ответчик в гражданско-правовых отношениях. К сожалению, подобные ошибки часто встречаются, особенно при упоминании терминов «финансы», «бюджет», «налоги». В этой связи наука как финансового, так и административного права нуждается в серьезных компетентных исследованиях вопросов страхования (особенно обязательного), кредита, оборота ценных бумаг, банковской деятельности, валютного регулирования и т.д., и даже бюджета, где, казалось бы, все достаточно полно и всесторонне исследовано.

FINANCIAL-LEGAL REGULATION IN STATE AND MUNICIPAL GOVERNANCE: SUBJECT AND SPECIFICS

The author analyzes the topical issues concerning the subject-matter of financial law with regard to its specifics and involvement in state and municipal governance.

Ivan Veremeenko,
Doctor of Sciences (Law), Professor, Department
of Administrative and Financial Law, MGIMO
(University) under the Ministry for Foreign Affairs
of Russia

Ключевые слова:

администрирование, административное право, государство, государственное управление, право, правовая система, финансовое право, предмет финансового права, метод финансового права

Keywords:

administration, administrative law, state, state governance, law, legal system, financial law, subject-matter of financial law, method of financial law

Литература:

- ¹ См.: Финансовое право России: Учебное пособие / Под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2001. С. 14-15.
- ² См.: Карасева М.В. Финансовое право: Общая часть. М., 2000. С. 10-11.
- ³ См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. Е.Ю. Грачевой и Г.П. Толстопятенко. М., 2003. С. 10.
- ⁴ См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. Н.И. Химичевой. М., 1999. С. 20-21.
- ⁵ См.: Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. М., 1994. С. 20; Общая теория финансов / Под ред. Л.А. Дробозиной. М., 1995. С. 32.
- ⁶ См.: Ровинский Е.Д. Основные вопросы теории финансового права. М., 1961.
- ⁷ См.: Финансовое право России / Под ред. А.А. Ялбулганова. С. 8-9.
- ⁸ См.: Карасева М.В. Финансовые правоотношения. С. 45.
- ⁹ См.: Финансовое право / Под ред. Н.И. Химичевой. С. 27-28.
- ¹⁰ Там же. С. 7.
- ¹¹ Вряд ли права М.В. Карасева, исключая из этих органов Прокуратуру (см. указанное сочинение. С. 15).
- ¹² См.: Карасева М.В. Указ. соч. Воронеж, 1997. С. 270.

¹³ К сожалению, если верить средствам массовой информации, то по своему характеру, безотносительно к принимаемым законам, отношения между Думой и Правительством таковыми и являются. Это образно говоря, издержки демократии, но не в смысле негативных моментов, сопровождающих позитивный процесс, а в смысле того, что осталось от демократии, к чему она привела в России.

¹⁴ См.: Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. М., 1993.

¹⁵ См.: Там же. С. 26.

¹⁶ Там же. С. 18. К тому же этот разрыв оспаривают сами экономисты. См.: Общая теория финансов / Под ред. Л.А. Дробозиной. М., 1995.

¹⁷ Эту характеристику не отрицают как современные представители науки финансового права (См.: Карасева М.В. Указ. соч. С. 21.), так и ученые финансисты.

¹⁸ См.: Худяков А.И. К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами» // Правоведение, 1985. № 1. С. 63-64.

¹⁹ См.: Советское административное право. М., 1973. Заметим попутно, что во всех последующих изданиях этот раздел, в связи с новыми экономическими реалиями, был даже расширен.

²⁰ См.: Карасева М.В., Крохина Ю.А. Финансовое право: Краткий учебный курс. С. 9.

²¹ Весьма детально и аргументировано этот вопрос решен Химичевой Н.И., которая резонно отмечает, что исключение отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности муниципальных образований, противоречит принципу единства финансовой системы и конституционному требованию о проведении единой финансовой, кредитной и денежной политики. См.: Химичева Н.И. Указ. соч.

²² Предложенная формулировка «установление финансовых нормативов и контроль за их соблюдением» лишь в самом общем виде определяет круг регулируемых отношений. Естественно, эта проблема нуждается в дальнейшей научной проработке с учетом ее практической значимости.

²³ См.: ФЗ «О ЦБ РФ (Банке России)» в редакции от 21.03.2002 г.

²⁴ См. напр.: Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право. М., 2010. С. 30.