

ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА КАК КАТЕГОРИЯ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

© 2016 г. Анатолий Дмитриевич Селюков¹

В статье анализируются содержание категории “финансовая деятельность государства”, ее роль для финансового права, показано ее влияние на специфику финансовых правоотношений. Раскрыты роль целеполагания и его структура в процессе осуществления финансовой деятельности государства. Показана связь финансовой деятельности государства с механизмом обеспечения публичных интересов. Выявлена интегральная природа финансовой деятельности государства для целей правового регулирования.

The article analyzes the content of the category “financial activities of the state”, its role for financial law, how it affects the specificity of financial relations. The author reveals the role of goal setting and its structure in the implementation of the financial activities of the state. Shows the relationship of the financial activities of the state with a mechanism to ensure public interest. Revealed integral nature of the financial activity of a state for purposes of legal regulation.

Ключевые слова: финансовая деятельность государства, целеполагание, правоотношение, интересы государства, финансовое право, правовой метод, структура финансовой деятельности государства, субъекты финансовой деятельности государства.

Key words: financial activity, goal setting, relationship, the interests of the state, financial law, legal method, the structure of the financial activities of the state, subjects of the financial activities of the state.

Понятие и значение финансовой деятельности государства для финансового права

В отличие от ряда правовых наук в науке финансового права, а вслед за ним и в учебниках изложение содержания начинается с понятия финансовой деятельности государства, хотя это понятие не включено в систему элементов отрасли права. Объяснение следует искать в той роли, которую играет финансовая деятельность государства для установления признаков финансового права. Если говорить о финансовой деятельности государства как о едином целостном явлении, то ее можно представить в виде сферы проявления активности государства, выполнения им своей миссии с использованием определенных методов и средств. В этом качестве она активно определяет специфику всей системы финансового права, выделяет для финансового права соответствующее правовое пространство в структуре всех аспектов финансовой деятельности государства, поскольку инициирует соответствующие правоотношения, указывает на активное участие в них государства как субъекта и определяет объект соответствующих правоотношений в виде финансов.

Исторически впервые словосочетание “финансовая деятельность государства” встречается у В.А. Лебедева, который указывал на две ее формы: публичную, обеспечивающую бюджетную сферу, и договорную, в ходе которой казна заключала сделки с частными лицами на принципах юридического равенства². В настоящее время точка зрения В.А. Лебедева на финансовую деятельность государства как публичную и договорную может быть продолжена. Государство в процессе воздействия на порядок функционирования финансов публично-правовыми методами осуществляет ту часть своей финансовой деятельности, которая регулируется нормами финансового права. Но если государство применяет частноправовое воздействие на режим функционирования финансов, то эта часть финансовой деятельности регулируется частноправовым методом и не регулируется нормами финансового права. В этом плане М.В. Карасева оправданно говорит о публичной финансовой деятельности как сфере финансово-правового регулирования³.

В советское время понятие финансовой деятельности государства было употреблено М.А. Гурвичем (1952 г.), а затем рассмотрено в учеб-

¹ Заведующий кафедрой административного и финансового права Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, доктор юридических наук, профессор (E-mail: profsad@mail.ru).

Anatoly Selyukov, Head of the Department of administrative and financial law of the Russian economic University named G.V. Plekhanov, Doctor of Law, Professor (E-mail: profsad@mail.ru).

² См.: Лебедев В.А. Финансовое право: лекции. СПб., 1882. С. 121.

³ См.: Финансовое право Российской Федерации. Учеб. / Под ред. М.В. Карасевой. М., 2012. С. 28.

нике Е.А. Ровинского (1961 г.)⁴. В последующем оно указывалось в большинстве учебников и рассматривалось во многих научных статьях и монографиях.

Полагаем, что категория финансовой деятельности государства, как и теория государства и права, обуславливающая существенные аспекты действия норм всех отраслей права, также предопределяет содержательную специфику норм финансового права. Поэтому оправданно, когда анализ структуры финансового права начинается с неправового понятия “финансовая деятельность государства”.

С точки зрения экономического содержания финансовая деятельность государства представляет собой совокупность действий и мер воздействия со стороны государства на механизм распределения внутреннего валового продукта, на порядок осуществления денежных и связанных с ними иных контрольно-организационных отношений, направленных на достижение целей государства. Таким образом, государство как властный субъект различными формами и методами воздействует на систему денежных отношений. Представляет интерес определение финансовой деятельности государства в контексте его взаимосвязи с правом, данное А.И. Худяковым. Он отмечает, что “отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, и экономические финансовые отношения, образующие в своей совокупности финансы, есть одно и то же, выступая при этом предметом финансового права”⁵.

С точки зрения своей организации финансовая деятельность государства реализуется посредством осуществления своих функций, средств и методов. М.В. Карасева к средствам финансовой деятельности государства относит правовые нормы, нормы бухгалтерского учета, операционно-технические, коммуникативные, транспортные. Помимо правовых форм тот же автор также указывает на возможность осуществления финансовой деятельности государства неправовыми формами⁶.

Говоря о содержании финансовой деятельности государства, необходимо учитывать, что она по

степени своего распространения не охватывает всю финансовую сферу. Как правильно отмечает С.В. Запольский, государство не подменяет всех остальных субъектов в финансовой сфере, не делает их простыми статистами⁷. Можно сказать, что государство может инициировать финансовые отношения либо воздействовать на отношения, которые могли возникнуть без его участия. В первом случае оно организует таковые отношения, во втором – устанавливает некие правила их осуществления и реализует контроль за соблюдением последних.

Вопрос о финансовой деятельности муниципальных образований в данном случае учитывается через совокупную деятельность государства, ибо местное самоуправление как тип публичной власти, реализующийся на территории муниципального образования, есть, по сути, продолжение того же государства, но организационно-обособленное. Не зря на официальном уровне и в научной литературе говорится о трех типах публично-правовых образований единого государства. О едином государстве, включая все виды его публично-правовых образований, указывается в Конституции РФ в ее первых статьях. Говорить отдельно о финансовой деятельности муниципальных образований, его специфике есть смысл в связке с финансовой деятельностью Российской Федерации, а также субъектов Федерации как организационно-обособленных публично-правовых образований.

Практически во всех случаях финансовой деятельности государства, которое выступает как единое целостное образование, его полномочия реализуются отдельными публично-правовыми образованиями. А они, в свою очередь, наделяют компетенцией осуществлять финансовую деятельность от имени государства или муниципального образования органы власти (как исполнительной, так и законодательной ветви). В отдельных случаях таковыми полномочиями наделяются иные субъекты в публичной и частной сферах⁸.

Финансовая деятельность государства как вид субъектной деятельности по своей форме и

⁴ См. об этом: *Бельский К.С.* Финансовое право. М., 1985. С. 27.

⁵ *Худяков А.И.* Избр. труды по финансовому праву / Сост. М.К. Сулейманов, Е.В. Порохов, М.В. Карасева, А.Т. Шаукенов. СПб., 2010. С. 51.

⁶ См.: *Финансовое право Российской Федерации. Учеб.* / Под ред. М.В. Карасевой. С. 31.

⁷ См.: *Запольский С.В.* Теория финансового права. Науч. очерки. М., 2010. С. 93.

⁸ Э.Д. Соколова в своей докторской диссертации указывает, что финансовая деятельность может осуществляться как государством, так и частными лицами (см.: *Соколова Э.Д.* Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2008. С. 13).

содержанию обусловлена потребностями общественного развития, уровнем экономических показателей, состоянием государства, сложившейся системой взглядов в обществе и другими важными обстоятельствами внутреннего и внешнего аспектов. Отказ от прежних взглядов на особенности финансовой деятельности государства обусловлен не субъективными пожеланиями ученых, а предопределен обстоятельствами объективного характера.

Переход страны от социалистической к рыночной экономике изменил условия и структуру финансов, создал возможности для сотрудничества государства и бизнеса. В то же время потребности обеспечения публичных интересов поставили перед государством задачу передачи части публичных функций банкам и ряду других коммерческих структур. Тем самым возникла задача распространения на них публично-правового метода регулирования, совмещаемого с частноправовым методом. Растущий по объему рынок частных финансов, в свою очередь, испытывает потребность в реализации властного метода со стороны государства не только для целей обеспечения конкурентной среды, но и для защиты национального бизнеса от внешних конкурентов. Проблемы совмещения интересов государства и бизнеса ставят перед государством задачу расширения сферы финансовой деятельности, не ограничиваясь государственными и муниципальными по форме собственности финансами.

***Роль и этапы формирования
целеполагания в структуре
финансовой деятельности государства
как формы управленческой деятельности
государства***

В основе структуры финансовой деятельности государства находится понятие “деятельность”, которое означает в социальной сфере целенаправленное изменение, поведение, действие как физическое явление или умственное⁹. Признак целенаправленности отличает его от обычных изменений в животном или неодушевленном мире.

Применительно к финансовой деятельности государства вышеназванный признак означает постановку цели для любого акта деятельности

государства в сфере финансов¹⁰. С точки зрения последовательности осуществления постановка цели (а еще раньше ее выработка) должна предшествовать началу деятельности, а затем в процессе ее реализации цель сопутствует и одновременно предопределяет направленность деятельности в течение всего срока ее осуществления. В отличие от деятельности, имеющей материальную основу¹¹ своего осуществления, постановка цели имеет идеальную форму своего проявления. Можно также сказать, что финансовая деятельность государства есть средство достижения поставленной цели, способ объективации поставленной цели, не просто форма ее достижения, но также и средство, позволяющее одновременно решить определенные проблемы самого общества¹². Автор исходит из общепринятой точки зрения, что само государство есть орудие саморазвития общества¹³, поэтому все, что оно осуществляет, должно быть направлено на обеспечение интересов общества, его развитие. Исходя из вышеизложенного, постановка цели должна включать в себя, как минимум, два элемента: определять конечный результат осуществления финансовой деятельности государства в виде определенных показателей, значимых для общества, а также по-

¹⁰ В большинстве своем специалисты по финансовому праву, давая определение финансовой деятельности государства, включают в его конструкцию указание – для чего осуществляется эта деятельность (см.: *Соколова Э.Д.* Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2007. С. 38; *Финансовое право. Учеб.* / Отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2003. С. 85; *Болтинова О.В.* Бюджетное право. М., 2005. С. 25; и др.). Однако в конечном счете понятие “целеполагание” остается в финансовом праве бесхозным, не использованным должным образом.

¹¹ В данном случае мы не рассматриваем умственную деятельность, поскольку финансовая деятельность государства в умственной форме не осуществляется.

¹² Учитывая наличие многих недостатков в механизме осуществления финансовой деятельности государства и качестве полученных результатов, уместно поставить вопрос: причиной недостатков была неверно поставленная цель либо произошла ее подмена в процессе ее реализации, либо не было желания и возможностей ее осуществления? Иными словами, не так поставили цель, поэтому получилось “как всегда”.

¹³ Г.В. Атаманчук, например, указывает, что “государство есть публичная и легитимная (нормативно выраженная) властная сила общества, но властная сила потому и является таковой, что она организована” (см.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций. М. – Л., 2006. С. 69). Известный ученый Б.С. Эбзеев утверждает, что государство есть высшая форма организации общества (см.: *Эбзеев Б.С.* Введение в Конституцию России. М., 2013. С. 17).

⁹ С.И. Ожегов понятие деятельности связывает прежде всего с занятием, трудом, что не может не иметь своей цели (см.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1984. С. 140).

рядок осуществления деятельности, механизм ее осуществления¹⁴.

Необходимость выделения в структуре целеполагания финансовой деятельности государства задачи определения конечных результатов вытекает из того, что финансы как объект деятельности выступают средством для получения конкретных результатов жизнедеятельности людей и в целом всего общества¹⁵. В этом смысле не количество полученных финансов может быть конечным результатом деятельности государства, а качество жизни общества и отдельного человека, наличие у людей нормальной пищи, жилья и т.п. Решив эту задачу, получив ответ — для чего следует осуществлять финансовую деятельность государства, только тогда можно определять порядок ее осуществления, организационную ее основу и прочие процедурные вопросы.

Указанные аспекты **двухэтапности**, особой роли и содержания целеполагания в процессе осуществления финансовой деятельности государства имеют важное методологическое значение для определения ее эффективности, применения форм и методов правового обеспечения, поскольку в их ненадлежащем решении кроются многие недостатки и общая нерезультативность финансового законодательства. Именно вопросы целей финансовой деятельности государства можно назвать в нашей стране одними из самых важных, от решения которых зависит эффективность всего финансового законодательства.

Иными словами, если бы целеполагание выступало как единое системное понятие, действительно охватывающее все виды проявления финансовой деятельности государства, то финансовое законодательство как правовая ее форма, логическое ее порождение не имело бы той печальной картины — регулирование без должной пользы для страны¹⁶. Поэтому финансовое зако-

нодательство должно быть итогом сознательной управленческой деятельности уполномоченных органов государства, а целеполагание — как неотъемлемый его признак. При этом целеполагание в законотворческой деятельности в этом случае должно быть представлено отдельными нормами права, которые должны предопределять содержание всего остального законодательства.

На основе роли целеполагания в структуре финансовой деятельности государства можно продолжить мысль о значении финансовой деятельности государства как части управленческой деятельности последнего, поскольку постановку цели осуществляет уполномоченный субъект государства в процессе целенаправленного применения финансово-правовых механизмов для достижения значимых результатов в жизнедеятельности общества. К.С. Бельский увязывает управленческий характер и финансовую деятельность, которая осуществляется на основе управленческих решений¹⁷. Нельзя не процитировать слова С.В. Запольского об управленческой миссии финансовой деятельности государства, который отметил, что названная деятельность есть результат “волевого, основанного на прогнозе и экстраполяции экономических событий” строительства “механизма правового управления и регулирования денежных и иных имущественно-стоимостных процессов в национальной экономике”¹⁸.

На совпадение финансовой деятельности государства и муниципальных образований с их управленческой деятельностью указывают О.Н. Горбунова¹⁹, А.И. Худяков²⁰, М.В. Карасева²¹. Продолжая высказанную мысль, можно прийти также к выводу о том, что в целом финансовая деятельность государства выступает одним из способов проявления **управленческой деятельности государства** посредством последовательного применения финансово-правовых механизмов с целью обеспечения публичных интересов, связанных с совершенствованием жизнедеятельности общества. При этом фактор управления в структуре финансовой деятельности государства есть одновременно как управление финансами, так и управление посредством использования

¹⁴ В принципе в структуре целеполагания можно выделить целую систему целей, в том числе главную цель, другие побочные цели, решение которых либо зависит от степени выполнения главной цели, либо они выступают в качестве подцелей или даже средств достижения главной цели.

¹⁵ Известные ученые в сфере финансового права М.В. Карасева, Ю.А. Крохина, Ю.А. Смирникова и др. указывают на тесную связь финансового права и финансовой политики. Согласившись с ними, следует признать, что на этапе выработки целеполагания финансовой деятельности государства как раз и решается политическая задача ее осуществления. Важно при этом, чтобы она решалась как можно четче и была оформлена нормами права.

¹⁶ Еще в XIX в. И.И. Патлаевский писал: “В существе дела финансовое положительное законодательство или финансовое право данной страны есть практическое, более или менее удачное, приложение положений науки финансов к условиям данного государства, облеченное в форме законов” (см.: *Патлаевский И.И.* Курс финансового права. Одесса, 1885. С. 19).

¹⁷ См.: Финансовое право. Учеб. / Под ред. С.В. Запольского. М., 2006. С. 24.

¹⁸ *Запольский С.В.* Указ. соч. С. 96.

¹⁹ См.: *Горбунова О.Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. Науч.-популяр. монография. М., 2012.

²⁰ См.: *Худяков А.И.* Указ. соч. С. 64, 65.

²¹ См.: *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть. Учеб. М., 1999. С. 18.

финансов иными сферами общественной жизнедеятельности, благодаря чему реализуется целеполагание как способ решения проблем общества.

Сказанное позволяет сделать вывод, что анализ состояния качества финансово-правового регулирования только через выявление свойств финансовых правоотношений без увязки с анализом финансовой деятельности государства как одной из форм государственного управления не результативен. Дело в том, что сосредоточение внимания лишь на процедуре правового обеспечения финансов без учета фактора целеполагания и учета степени его осуществления социально не эффективно. Возможен случай наличия блестяще отработанной с точки зрения юридической техники правовой формулы (совокупности правовых норм), обеспечивающей правовое воздействие на соответствующие отношения, но для общества в конечном счете он не даст нужной пользы, поскольку не обеспечивает конкретные его интересы.

***Финансовая деятельность государства
как логическая причина
возникновения, трансформации
и развития системы
финансовых правоотношений***

После постановки цели начинается этап самой деятельности, который для правового обеспечения данной цели реализуется через правоотношения. В этом смысле финансовая деятельность государства после установления целеполагания реализуется в форме возникновения, изменения и прекращения правоотношений. Ибо невозможно представить реализацию финансовой деятельности без взаимодействия уполномоченных субъектов государства с иными субъектами по поводу финансов, на основе чего возникают отношения, имеющие правовую форму²². Финансовая деятельность государства включает в себя также этапы контроля за достижением цели, положениями законов, а также применение санкций за их нарушение. Можно сказать, что все виды финансовых правоотношений, а также ряд иных

правоотношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства, реализуются в ходе осуществления финансовой деятельности государства. В содержательном плане понятие финансовой деятельности государства (помимо того содержания, которое мы обычно вкладываем в понятие “правоотношение”) предполагает инициирование государством отношений по поводу финансов, нацеленное на получение определенного результата и одновременно выступает причиной возникновения соответствующих правоотношений.

Как особое социальное явление, осуществляемое во времени отдельно от возникающих при этом правоотношений, само явление – финансовую деятельность государства – трудно выделить. Дело в том, что как только начинается финансовая деятельность государства, так практически в то же время образуются соответствующие правоотношения. Хотя логически правильно можно выделить финансовую деятельность государства как предшествующее явление по отношению к правоотношениям и одновременно как причину их возникновения, изменения или прекращения.

М.В. Карасева называет финансовую деятельность государства и муниципальных образований сферой финансово-правового регулирования²³, с чем можно согласиться, если считать, что все финансовые правоотношения образуются и реализуются в процессе финансовой деятельности государства. Однако вопрос о том, что могут быть финансовые правоотношения вне сферы финансовой деятельности государства (о муниципальных образованиях было отмечено выше), можно решить положительно, если рассматривать как финансовые те правоотношения, которые складываются, например, по поводу финансов между религиозными организациями, поскольку они отражают публичные интересы.

Но в таком случае надо говорить уже не о финансовой деятельности государства и муниципальных образований, а о финансовой деятельности субъектов, обеспечивающих реализацию публичных интересов в сфере финансов. Очевидно, это так. Но в то же время без поддержки государства все они не смогут реализовать свою миссию. Та же церковь без опоры на государство, косвенной его поддержки не может обеспечивать свои интересы с помощью финансов. То же самое можно сказать о профсоюзах, политических партиях, если они действительно стремятся обес-

²² По вопросу роли права в отношении финансов А.И. Худяков пишет, что “право является формой бытия финансов, а финансовое законодательство – средством его организации” (см.: Худяков А.И. Указ. соч. С. 45). С.В. Запольский назвал роль финансовой деятельности государства как “двигателя”, запускающего в том или ином режиме различные нормы финансового права. Далее он указывает на “причинность ее по отношению к нормам финансового права” (см.: Запольский С.В. Указ. соч. С. 75, 76).

²³ См.: Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть. Учеб. М., 1999. С. 14.

печивать интересы неопределенного круга лиц. Говорить об участии гражданского общества, его субъектов в осуществлении финансовой деятельности возможно, но больше как о перспективе, нежели как о развитом явлении.

Признак финансовой деятельности государства как причинной основы появления, изменения и прекращения финансовых правоотношений недостаточно учитывается в науке финансового права. Хотя именно это обстоятельство имеет методологическое значение, поскольку позволяет увидеть целостность всех элементов финансового права как единой системы, объединенной общей задачей осуществления финансовой деятельности ради обеспечения публичных интересов в сфере финансов.

Такой подход позволяет также подумать о **расширении перечня элементов системы финансового права**, поскольку благодаря ему учитывается роль государства в лице его уполномоченных представителей, осуществляющих реализацию названных интересов в сфере финансов. Обеспечивается общая направленность всех финансовых правоотношений на одну цель, а именно: финансовая деятельность государства обуславливает всем финансовым правоотношениям активную доминирующую роль субъектов, обеспечивающих публичные интересы.

Названный подход по взаимосвязи финансовой деятельности государства и финансового права позволяет по-новому взглянуть на состав элементов финансового права. С учетом стоящей перед уполномоченными субъектами государства задачи по обеспечению его интересов в сфере денежных отношений есть основание по включению в структуру финансового права института финансово-правового регулирования ценообразования. Исходя из тех же позиций обеспечения публичных интересов, мы должны также включать в систему финансового права институт финансово-правового регулирования публичных финансов, закрепленных за государственными корпорациями, институт финансово-правового обеспечения государственных закупок за счет публичных финансов и др.

Для целей ее правового обеспечения финансовая деятельность государства выступает как интегральное, комплексное явление, обеспечивающее возникновение различных типов правоотношений, регулируемых нормами права различных отраслей. В результате осуществления финансовой деятельности государства задействуются нормы права различных отраслей, образуются различные по предмету и методу виды правоотношений.

Таковыми правоотношениями выступают финансовые, административные, гражданско-правовые, социальные и др. Из сказанного вытекает, что понятие финансовой деятельности государства шире, чем понятие совокупности финансовых правоотношений²⁴. Однако учитывая, что преобладающим фактором в структуре финансовой деятельности государства является участие государства в лице своих публично-правовых образований, которые реализуют свои полномочия через своих уполномоченных субъектов, то основная правовая форма реализации финансовой деятельности государства есть финансовые правоотношения.

Для достижения своих целей, связанных с обеспечением публичных интересов, государство в лице своих уполномоченных субъектов воздействует на другие субъекты по поводу финансов методом юридического равенства, если этот метод дает должный результат. Но даже в этом случае одновременно используется публично-правовой метод для обеспечения со стороны представителя государства соответствующих интересов.

Например, комплексный правовой институт государственных закупок обеспечивается нормами финансового права на этапе выделения средств из бюджетов, осуществления контроля за правомерностью и эффективностью расходования средств. Нормы административного права обеспечивают постановку целей закупок, определения перечня уполномоченных субъектов, порядок их деятельности. Нормы гражданского права регулируют саму сделку купли-продажи товаров, работ, услуг за счет бюджетных средств. Представители публично-правовых образований в одностороннем порядке определяют практически все условия предстоящей сделки, а их партнерам остается лишь присоединиться к сделке или нет. Таким образом, названная выше доминирующая роль уполномоченных субъектов публично-правовых образований в рассматриваемом институте позволяет обеспечить публичные интересы и одновременно реализовать частные интересы партнеров государства по сделкам, что реализуется на основе метода юридического равенства.

Однако там, где реализуется финансовая деятельность государства, чаще всего существует востребованность властного метода и, соответ-

²⁴ Одновременно следует признать, что не все правоотношения, создаваемые в процессе осуществления финансовой деятельности государства, являются предметом финансового права. Но все финансовые правоотношения возникают только в процессе осуществления финансовой деятельности государства.

ственно, нормы публичного права, поскольку другими способами достичь результата не получится. Например, взимание налогов на основе диспозитивных норм и в форме сделок с государством в условиях современной налоговой культуры результата не даст.

Выбор того или иного правового метода воздействия на правоотношения, применения норм права зависит от степени востребованности для обеспечения публичных интересов конкретных результатов, получаемых посредством использования финансовых инструментов. Государство в последние годы для обеспечения своих интересов в сфере финансов активнее применяет метод юридического равенства, поскольку он позволяет не только учесть интересы и запросы государства, но и в равной мере интересы партнера государства, побуждает его с усердием, заинтересованно обеспечивать не только свои, но и государственные интересы.

Уполномоченный субъект государства в процессе осуществления финансовой деятельности, направленной на обеспечение публичных интересов, вправе также применять **метод рекомендаций**, который, несмотря на иерархичность отношений между сторонами финансовых правоотношений, позволяет в оптимальной форме осуществлять интересы не только властвующей стороны, но и подчиненной стороны правоотношений. Поскольку финансовые правоотношения есть имущественные по своему содержанию, то они в большей мере, чем административно-правовые отношения, требуют учета интересов тех субъектов, с кем уполномоченный представитель государства вступает в правоотношения.

С точки зрения правового обеспечения частных и публичных интересов в финансовой сфере можно отметить, что обе категории интересов обеспечиваются в равной мере частноправовым и публично-правовым методами. Разве для отдельного человека не имеет значения то, что с помощью публично-правового метода решаются вопросы экологии, обеспечения общественного порядка, обороны и др.²⁵ В то же время государство свои публичные интересы обеспечивает с помощью частноправового метода, вступая через своих уполномоченных представителей в различные сделки с иными субъектами.

Намного важнее понять то, насколько должен работать публично-правовой метод для обеспечения публичных интересов, оставляя остальное пространство для безбрежного применения частноправового метода. В настоящее время как никогда стоит задача по определению **критериев необходимости и допустимости** в целом участия государства в делах общества, в том числе в вопросах степени проявления публично-правового и частноправового методов регулирования финансовых отношений. Оптимальным представляется порядок, согласно которому доля публично-правового метода должна быть всегда квотированной, четко определенной по всем показателям его применения. В решении остальных вопросов должен работать частноправовой метод.

В сфере проявления частных интересов задача государства состоит в том, чтобы существовали правила, регулирующие порядок взаимодействия сторон правоотношений на принципах юридического равенства, чтобы при заключении сделок каждая из сторон передала другой стороне обусловленный условиями сделки эквивалент, и тем самым не допускать процветающего в нашей стране “лохотрона”. Предоставляя свободу участникам гражданско-правовых отношений в целом, государство в том же Гражданском кодексе РФ активно применяет публично-правовой метод в случаях, когда принцип диспозитивности, свободы договора не дает должного результата. Элементарным примером могут стать нормы права о порядке регистрации юридических лиц, об условиях действительности сделки, публично-правовое регулирование рынка ценных бумаг и т.п.

Второй задачей государства является то, что оно в реальной практике реализует недостаточно. Речь идет о тех случаях проявления частных интересов на основе частноправового метода, когда интересы одной из сторон или всех участвующих сторон приобретают одновременно публично-правовой характер. В этом случае государство обязано вмешиваться для защиты публичных интересов в финансовой сфере. Причем само вмешательство может осуществляться как властным способом, так и посредством заключения гражданско-правовой сделки. Например, для поддержки интересов инвестора из бюджета может быть предоставлен бюджетный кредит или осуществлена иная форма поддержки за счет бюджетных средств. В этом случае частные интересы инвестора и публичные интересы государства совпадают.

В другом случае государство берет на себя задачу о предоставлении квартиры гражданину, который заключил с застройщиком договор о приоб-

²⁵ Та ностальгия по социализму, что сейчас наблюдается, есть прямое осмысление населением, что государство того периода лучше сегодняшнего обеспечивало их публичные интересы.

ретенции для себя той же самой квартиры, взял для этого кредит в банке, но оказался и без квартиры, и с обязанностью возвращать кредит с процентами в банк. На практике государство, хотя и не часто, но решает эти вопросы каждый раз в индивидуальном порядке. Полагаем, что для решения подобных вопросов с участием бюджета должна работать норма права, обязывающая государство “держатъ руку на пульсе”, не допускать обмана и нарушений законных прав и интересов инвестора и в обязательном порядке брать на себя заботу по восстановлению справедливости, помогать непрофессиональным участникам рыночных отношений. И в этом случае частные интересы инвестора и интересы государства совпадают.

Там, где невозможно обеспечивать публичные интересы с помощью частноправовых методов регулирования, государство обязано добиваться обеспечения публичных интересов, опираясь на властный, императивный метод. Применительно к финансовой сфере государство последние два с лишним десятилетия исходило из ошибочной установки наименьшего воздействия на частные финансы, притом что их развитие тормозилось по причине недостаточного участия государства в обеспечении их общих, публичных интересов.

Таким образом, сфера применения публично-правового метода для обеспечения публичных интересов определяется следующим образом. Там, где невозможно получить полную реализацию публичных интересов с помощью метода договора, сделки, должен работать публично-правовой метод. Именно этот подход можно взять в качестве одного из критериев для определения **границ предмета финансового права**, включения в него расширенного списка публичных финансов помимо только тех, которые относятся по форме собственности к государственным или муниципальным. Даже в тех случаях, когда есть только частные финансы, возможно, например, финансово-правовое регулирование процесса ценообразования для обеспечения публичных интересов.

В процессе выбора методов правового обеспечения своей финансовой деятельности госу-

дарство руководствуется сформулированными на политическом уровне целями. При наличии комплексных правовых институтов (бюджетный кредит, государственная гарантия и др.) публичные нормы определяют цель участия публично-правового образования в конкретных отношениях, порядок использования бюджета для этих целей, порядок взаимодействия уполномоченных субъектов публично-правовых образований, реализующих процесс участия названных образований в соответствующих отношениях, а также публичный контроль за исполнением законодательства. Частноправовые нормы в названном процессе определяют характер заключаемой сделки. Они, как правило, не включаются в состав финансового законодательства либо не детализируют подробно порядок заключения сделки, как это делает Гражданский кодекс РФ.

Публично-правовой метод регулирования финансовой деятельности государства или частноправовой метод ее регулирования применяются в зависимости от конкретной ситуации и степени достижимости поставленной государством цели в процессе реализации деятельности в сфере финансов. Названные признаки предопределяют объемы правового поля применения норм финансового права и пределов их распространения, показатели предмета финансового права.

Ошибкой постперестроечных лет осуществления финансовой деятельности государства стало искусственное сужение ее пространства до уровня только фондов денежных средств, что обернулось большими проблемами в формировании нормальных рыночных отношений. Во многом это было связано с неолиберальными взглядами на сужение роли государства в сфере экономики. Однако потребности обеспечения национальных и в целом публичных интересов развития общества требуют значительной активизации роли государства с учетом определения критериев необходимости и допустимости его участия в экономике и на этой основе утверждения новых подходов к пониманию роли финансовой деятельности государства в финансовой сфере.