

УПРАВЛЕНИЕ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА С ПОМОЩЬЮ НОРМ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

© 2017 г. Ольга Николаевна Горбунова¹

Показано, как можно и нужно управлять делами государства и общества с помощью норм финансового права. Автор, занимаясь долгие годы изучением финансового права на основе системного анализа, в свое время пришел к выводу о том, что нет лучшего способа управлять государством, чем управлять с помощью денег.

Shows how it is possible and necessary to manage the Affairs of state and society by the rule of Financial Law. The author, being engaged for many years studying Financial Law on the basis of system analysis at the time concluded that there is no better way to govern than to govern with money.

Ключевые слова: государство, общество, финансовое право, финансы, деньги, налог, бюджет.

Key words: state, society, Financial Law, finances, money, tax, budget.

Автор, занимаясь долгие годы изучением финансового права на основе системного анализа, в свое время пришел к выводу о том, что нет лучшего способа управлять государством, чем управлять с помощью денег². Особенно эффективно такое управление осуществляется в государстве именно с рыночной экономикой, где Государственный бюджет — основной финансовый акт, денежный закон государства — пополняется за счет налогов, которые регулируются законами, принимаемыми представительными органами власти государства и не могут быть изменены по усмотрению кого бы то ни было. А прибыль после уплаты всех налогов в бюджетную систему остается у собственника, который распоряжается ею по своему усмотрению в соответствии с его учредительными документами, и никто не может ее по своему желанию у собственника изъять. В то время как в авторитарном государстве это

происходит систематически, как это было в плановой социалистической экономике в СССР.

Следует обратить внимание, что вопросы собственно финансов — это специальные вопросы, изучаемые экономической — финансовой наукой. «Финансы — это система отношений в обществе по поводу образования и использования денежных фондов в соответствии с функциями и ролью категорий, также изучаемых наукой о финансах. Так, финансы в широком смысле слова представляют собой: а) публичные финансы, куда входят бюджет; налоги; госкредит; внебюджетные фонды; финансы предприятий, государственное имущество и личное страхование; б) кредитная система, к которой относятся: операции центрального банка, операции коммерческих банков; негосударственное страхование; негосударственные пенсионные фонды; инвестиционные фонды, ломбарды; в) финансы отраслей воспроизводственного процесса, куда входят: финансы предприятий и организаций производственной сферы; финансы предприятий и организаций непроизводственной сферы; финансы прочих субъектов воспроизводственного процесса; г) вторичный финансовый рынок, куда входят операции с векселями и залоговыми документами; операции с акциями; операции с драгметаллами и драгоценностями; биржевые операции с товарными массами; операции с недвижимостью; д) международные финансы — это международные финансовые организации; международные кредитные организации; инвестиционные операции; валютные операции»³.

¹ Доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования РФ (E-mail: arina_zagrebina@mail.ru).

Olga Gorbunova, Doctor of Law, Professor, honorary worker of higher professional education of the Russian Federation (E-mail: arina_zagrebina@mail.ru).

² См.: Финансовое право. Учеб. М., 1996. С. 11; 2000. С. 16; 2005–2006. С. 18. Кроме того, занимаясь системным анализом в области финансовой деятельности государства, автор в свое время пришел к выводу о необходимости принятия общего федерального закона «О финансах», где в преамбуле закона рассматривались бы общие с экономистами и финансистами понятия и термины финансовой деятельности, а в Особенной части системно закреплялись основы всех финансово-правовых институтов в их связях и взаимозависимостях. Автор много раз развернуто выступал с этим предложением в печати (см., например: Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2012. С. 154–178).

³ Финансы. Учеб. для вузов / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. М., 2000. С. 21, 22.

Правовые нормы являются юридической оболочкой финансовых отношений. Именно изучению значения и роли этой “правовой оболочки” и посвящена данная статья.

Как известно, норма права может содействовать развитию того или иного явления, может просто закреплять существующие общественные отношения, регулируемые данной нормой права, а может и отрицательно влиять на регулируемое общественное отношение — мешать его развитию. Именно под таким углом рассмотрены разные аспекты действий норм финансового права в управлении государством.

Норма финансового права, как и всякая норма права, — это писаное правило поведения, которое регулирует, применяется к определенному общественному отношению и создает правоотношение, где в соответствии с нормой права определены права и обязанности сторон (субъектов — участников правоотношения), и в зависимости от того, к какой отрасли права норма права относится, предписывает исполнять веления государства в императивной или диспозитивной форме. Как пишет проф. М.В. Карасева, “финансовое правоотношение является разновидностью правового отношения. Между ними существует взаимосвязь общего и особенного. Отсюда сущность финансово-правового отношения выводится из взаимосвязи с теми же явлениями, что и сущность любого другого правоотношения... Финансовое правоотношение возникает на основе финансово-правовой нормы, к числу существенных признаков правоотношения... следует отнести волевой характер правоотношения, который вытекает из взаимосвязи правоотношения как социального явления с государством”⁴. Именно в нормах права государство устанавливает права и обязанности сторон или, если угодно, правила игры как в экономике, так и в социальных процессах.

Как известно, норма права состоит из гипотезы, диспозиции и санкции, где санкция играет особую роль, так как это — предписываемая государством и обеспечиваемая принудительной силой государства ответственность субъектов правоотношения за неисполнение или ненадлежащее исполнение предписаний государства, его воли, веления.

Гипотеза — одна из трех частей нормы права, которая указывает на условия ее действия. Так, в ст. 6 БК РФ дается определение бюджета как формы образования и расходования денежных

средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Хотя эта формулировка Закона требует уточнения, так как в ней не указывается на то, что бюджет — это фонд денежных средств государства или органа местного самоуправления, который является информационным источником. Эта запись в Законе есть важное условие, создающее предпосылки для реализации норм Бюджетного кодекса РФ в правоотношения.

Диспозиция — часть правовой нормы, содержащая непосредственно правило поведения субъекта — участника, которое и должно быть выполнено. Например, в ст. 50 БК РФ закреплено, какие налоговые доходы и в каком объеме должны быть зачислены в федеральный бюджет; к диспозициям норм о налогах относятся налоговые ставки, закрепленные в определенных статьях Налогового кодекса РФ. Так, налоговая ставка по НДФЛ в соответствии со ст. 224 НК РФ устанавливается в размере 13%, если иное не предусмотрено настоящей статьей.

Санкции, предписывающие ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение нормы права, например, в бюджетной деятельности, содержатся в ч. 4 БК РФ, которая так и называется “Ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации”, а также отчасти в КоАП РФ (ст. 15.14, 15.15 и т.д.). То же положение мы имеем и по налоговому праву — санкции содержатся не только в налоговом, но и в административном Кодексе (ст. 15.3 КоАП РФ и т.д.). Правда, автор не совсем согласен с существующим положением, так как административная ответственность за правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг (гл. 15 КоАП РФ) возлагается на субъектов, совершивших как простые нарушения правопорядка, так и подрывающие экономическую основу государства (так как любое нарушение бюджетного, налогового, страхового и другого финансового законодательства может привести к сокращению доходной базы бюджета, а это уже угроза экономической основе государства, потому что не будут профинансированы необходимые государственные расходы, а следовательно, не будут выполнены поставленные в данный период времени перед государством задачи). Поэтому и по финансовому законодательству, в том числе по бюджетному и налоговому, ответственность должна быть более дифференцирована. Она должна быть приведена в систему, где разграничивались бы простые нарушения порядка в государстве (например, нарушены сроки

⁴ Карасева М.В. Финансовое правоотношение. Воронеж, 1997. С. 77.

предоставления материалов по бюджету или налоговой декларации) от ответственности финансово-правовой, где были предусмотрены не только штрафы (основное наказание по КоАП РФ), но и рассматривались вопросы финансовой ответственности – вопросы по возмещению нанесенного государству экономического ущерба. Но это тема уже другого исследования.

Естественно, санкции за правонарушения, представляющие общественную опасность и являющиеся преступлением, содержатся в Уголовном кодексе РФ.

Как видим, субстанция нормы финансового права, как и субстанция нормы права, вообще очень сложна. Законодателю и правоприменителю следует при конструировании и применении каждой нормы права исходить из системных связей тех общественных отношений, которые норма должна регулировать, и из системной связи самой нормы права с нормами других отраслей права. Только это даст нам возможность понять: почему нормы бюджетного права взаимосвязаны и взаимозависимы от норм налогового права; почему в бюджетной деятельности мы должны стремиться к тому, чтобы вся бюджетная система была сбалансирована, прозрачна и транспарентна, и какую реальную практическую роль играет в этом система банков?

Законодателю и правоприменителю следует учитывать, что нормы финансового права, рассматриваемые в общей системе финансового права, дают нам возможность определить правовые коридоры для прохождения прямых и обратных связей в управлении государством. Учитывая информационную сущность как финансов, так и финансового права в целом, возможно будет осуществлять постоянный мониторинг за процессом движения потоков денежных средств в государстве и обществе, а в случае каких-то сбоев и нарушений в государственном управлении принимать нужные решения и вносить соответствующие поправки, исправления, проводить коррекцию и корреляцию правовых норм с целью достижения конечных результатов в управлении государством и обществом. Конструировать нормы права в области финансовой деятельности государства следует более продуманно и фундаментально, объединяя усилия в этой области как юристов-финансистов, так и экономистов, специалистов по финансам, что даст возможность избежать тех бесчисленных перманентных поправок в финансовое законодательство (что мы сегодня наблюдаем), тормозящих развитие государства и общества с рыночной экономикой.

В целом право представляет собой систему, состоящую из норм права и правоотношений, делящуюся на отрасли права в зависимости от того, какую сферу жизни государства и общества они регулируют. Так, отрасль финансового права регулирует все взаимоотношения и связи, складывающиеся в области финансовой деятельности государства, т.е. деятельности по образованию, перераспределению и использованию фондов денежных средств. Это прежде всего – нормы права и правоотношения в бюджетной сфере, а также в налоговом праве, с помощью которого обеспечивается в большей мере доходная часть бюджетной системы, нормы права и правоотношения, складывающиеся в расходной части бюджета, где на основании расходных обязательств деньги из бюджета поступают в экономику и социальную сферу. Затем нормы финансового права регулируют отношения, складывающиеся в банковской сфере, через которую происходит реальная аккумуляция, перераспределение и использование физической массы денег (неважно, в какой форме они находятся – наличные, безналичные, электронные и т.д.). Правда, в банковской сфере дело обстоит сложнее, так как большой пласт деятельности банков регулируется гражданским и административным правом. Это касается всей банковской системы (ЦБ России, коммерческие банки, филиалы иностранных банков). Объясняется это тем, что между отраслями права нет “китайской стены”, все отрасли права зависят друг от друга, взаимодействуют друг с другом и, можно сказать, дополняют друг друга диалектически, т.е. системно и логически. Именно поэтому все нормы финансового права позволяют регулировать очень сложные взаимосвязи и взаимозависимости в обществе и государстве в интересах граждан, государства и общества в целом, обеспечивая успешное цивилизационное развитие.

Известно, что человечество в процессе эволюционного развития прошло путь от непосредственного товарообмена к товарно-денежным отношениям, где деньги стали всеобщим эквивалентом. Государство же в процессе своей деятельности по управлению экономическими и социальными процессами стало вести учет доходов и расходов в денежной форме, образуя фонды денежных средств, которые, с одной стороны, обеспечивают реальное управление государством, так как обеспечивают все органы государства денежными ресурсами, а с другой – являются информационным источником, позволяющим осуществлять всю деятельность государства рационально, прозрачно и в необходимые для нормального развития государства определенные

сроки. Например, деньги на ГСМ из бюджетной системы должны приходиться в начале весны, чтобы обеспечить нормальную посевную без разорительных кредитных затрат, а не осенью, когда уже собирают урожай, что в настоящее время происходит почти регулярно.

Все отрасли права делятся на публичное и частное право. Именно в зависимости от этого нормы права определяют веления государства в той или иной форме — диспозитивной или императивной, что является методом правового регулирования. Нормы финансового права относятся к категории публичного права. Однако особенность данной отрасли права состоит в том, что это самая рыночная отрасль из всех публичных отраслей права, именно в ней ярко проявляется суть тех кибернетических понятий, которые лежат в основе управления вообще и на которых основывается современная школа финансового права: системный анализ, прямые и обратные связи, информационная сущность норм финансового права и мониторинг, постоянное слежение рублем за всеми процессами, происходящими в государстве и обществе. Приведем пример: сами финансы как государственный феномен и нормы права, их регулирующие, обеспечивающие процесс образования, перераспределения и использования фондов денежных средств, представляют собой единую систему, определяющую порядок расположения институтов и норм отрасли финансового права, где подотрасли, институты и нормы права в целом составляют систему. Расположенные в определенном порядке нормы права дополняют друг друга диалектически и логически, иначе мы никогда не смогли бы понять, как связаны между собой бюджет, бюджетная система, налоги, неналоговые платежи, расходы бюджета, страхование, банки, деньги и денежное обращение, ценные бумаги и т.д. Рассматривая же систему в целом, становится совершенно очевидно, что бюджет и бюджетная система — основа всей финансовой деятельности государства и финансового законодательства, доходная часть бюджета пополняется за счет налогов. Кстати, именно в этом звене очень ярко проявляются прямые и обратные связи в государстве, где поступление денег из бюджета на нужды хозяйства в соответствии с расходными обязательствами есть прямая связь, а поступления НДФЛ и других налогов в бюджетную систему — обратная связь, где государство получает информацию о том, вовремя ли пришли и потрачены бюджетные ассигнования, бюджетные деньги в хозяйстве, в каждой хозяйствующей структуре. Если налоговые платежи в бюджетную систему вовремя не пришли, значит, произошел

сбой в системе. Государство должно на это реагировать, вносить поправки, а иначе происходят задержки в выплате заработных плат в бюджетной сфере, и начинается кризис неплатежей, что и случилось в нашей недавней экономической истории в 90-е годы, да и происходит нередко сейчас. Дальнейшая деятельность государства по контролю и мониторингу дает возможность оценить эффективность использования выделенных средств. Таким образом осуществляется управление с помощью денег. Кстати, об использовании прямых и обратных связей в области финансового контроля весьма серьезно и обоснованно пишет известный специалист в области государственного финансового контроля проф. Е.Ю. Грачева⁵.

При рассмотрении норм финансового права необходимо исходить из общих положений системы права в целом, где в первую очередь изучаются теория и история государства и права; затем — конституционное право, так как конституционные принципы лежат в основе всех отраслей права, а многие из статей Конституции РФ просто являются статьями прямого действия, в том числе и в финансовом праве (например, ст. 57). Далее в соответствии с системой права в целом должны изучаться нормы административного права, которые регулируют всю деятельность государства по образованию, организации деятельности и компетенции (компетенция — это предметы ведения, права и обязанности, а также территория юрисдикции каждого органа государства) всех органов государства, теоретические основы необходимости образования тех или иных органов государства, проблемы, связанные с определением компетенции каждого органа, вопросы административной ответственности. Для того чтобы реально исполнялись и соблюдались принципы, заложенные в Конституции, а органы власти и управления реально и полностью исполняли свои обязанности по выполнению задач и функций государства, необходимо в государстве (особенно в государстве с рыночной экономикой) обратить внимание именно на правовые нормы финансового права, которые, по нашему мнению, должны занимать место в системе права после административного права. Дело в том, что в финансовой системе, представляющей собой систему финансовых, денежных фондов государства и общества, аккумулируются денежные

⁵ См.: Грачева Е. Ю. Обеспечение публичных интересов в условиях рынка как важнейшая цель государственного финансового контроля. Сб. очерков финансово-правовой науки современности. М.; Харьков, 2011. С. 205–228.

средства государства и общества для выполнения стоящих перед государством и обществом задач и функций в каждый данный момент его развития. Осуществляются аккумуляция, перераспределение и использование финансовых фондов государства с помощью норм финансового права, где воля государства выражается в императивной форме. Прежде всего любое цивилизованное государство аккумулирует у себя в руках, а затем использует в целях осуществления государственного управления основной финансовый фонд государства – бюджет. Сейчас это – вся бюджетная система. В Российской Федерации вся эта деятельность регулируется Бюджетным кодексом РФ. Это огромная всеохватывающая деятельность государства, которая осуществляется в основном с помощью норм бюджетного, налогового права и других норм финансового права. Затем через бюджет государство на основе расходных обязательств распределяет денежные средства, прежде всего между органами государства в социально-культурной сфере, поддерживает экономику, оплачивает государственный аппарат, финансирует оборону. Только при условии нормального и рационального перераспределения и использования денежных средств в государстве на основе норм финансового права возможно его конституционное развитие как правового государства. Поскольку финансы – это абстрактное отображение всей государственной и общественной жизни и деятельности государства и общества, все реальные деньги всех денежных фондов используются и тратятся всеми без исключения органами государства в соответствии с их компетенцией (правовое положение самих органов определяется, как отмечено выше, нормами административного права). Важно иметь в виду, что после распределения государственных средств через бюджет реальные расходы каждого субъекта хозяйственной деятельности регулируются уже нормами других отраслей права, в частности гражданского, трудового и даже экологического.

Нормы финансового права (так же, как и сами финансы в целом) выполняют в государстве не только функции распределения и контроля, но и функцию стимулирования. Однако если задачи финансов и финансового права в сфере перераспределения и контроля всеми признаются и не вызывают сомнения, то с функцией стимулирующей дело обстоит сложнее. Дело в том, что нормы финансового права, а это прежде всего нормы бюджетного и налогового права, как и все другие нормы права могут содействовать процессу развития общественных отношений в какой-либо области, просто устанавливая правила

поведения или даже препятствовать развитию определенных общественных отношений. В нормах финансового права все эти свойства проявляются особенно ярко. Так, в начале 90-х годов, когда правительство Гайдара проводило “шоковую терапию”, о стимулирующей и дестимулирующей функциях норм налогового права было, видимо, забыто. В результате в конце 1991 г. были установлены налоги: 32% налога на прибыль и 28% НДС. В то же время общая политика либерализации цен привела к тому, что в страну хлынули сравнительно дешевые, красиво упакованные товары иностранного производства. Отечественная легкая промышленность не смогла быстро и кардинально перестроиться. При такой огромной налоговой нагрузке она не выдержала конкуренции с товарами иностранного производства и практически была разрушена, что мы и ощущаем до сих пор. Этому не помогло даже то, что в августе 1992 г. налог на добавленную стоимость был снижен до 20% (сейчас он снижен до 18%, а на некоторые товары даже до 10%). Необходимо обратить внимание, что любые изъятия из прибыли хозяйствующих субъектов в бюджет всегда отрицательно сказываются на перераспределении капитала. В результате вначале мы имеем какие-то выгоды для пополнения доходной части бюджета, но затем это отрицательно сказывается на определенной области хозяйства, страдает какая-то часть хозяйства. Подобный пример можно привести и сегодня. В прессе мы постоянно жалуемся на то, что у нас не развиваются малый и средний бизнес, индивидуальное предпринимательство. Тогда как в некоторых экономиках мира в бюджетах этих стран доходы от этой деятельности составляют до 60% доходов бюджетов (в частности, в Китае). В то же время для малого и среднего бизнеса установили страховые платежи в размере 36% от фонда заработной платы, а надо сказать, что регулируются страховые платежи тоже нормами финансового права. По данным “Российской газеты”, уже в начале 2013 г. закрылось 600 тыс. ИП. Огромное количество людей лишились работы, снизилась покупательная способность, что немедленно сказалось и на потреблении, и на производстве. Получилось, что мы сами подорвали внутренний рынок. Почти сразу же пошли сообщения, что сократились продажи на “Автовазе”, а уровень ВВП стал падать. К сожалению, этот негативный тренд сохраняется и сейчас. В январе 2014 г. из бизнеса ушли 10 тыс. ИП⁶.

Таким образом, мы видим, что этот предмет чрезвычайно сложен. Он лежит на грани

⁶ См.: Минус миллион // Росс. газ. 2014. 31 марта. С. 3.

или, если угодно, на стыке экономики и права и требует очень хорошего знания и понимания как экономических и социальных процессов, происходящих в государстве, так и фундаментального знания теории права и практического правоприменения.

Строго говоря, не только в государстве с рыночной экономикой огромную роль играет вся правовая система. Об этом прежде всего говорят современные экономисты. Так, например, проф. Е.Ф. Борисов⁷ отмечает, что в государстве с рыночной экономикой правовая система в первую очередь регулирует рынок, устанавливает для субъектов рынка единые правила поведения. Роль права в хозяйственной деятельности состоит в том, что эта деятельность получает следующие свойства: общеобязательность, точность и формальную определенность; системность в процессе воздействия на человеческую деятельность; упорядоченность и стабильность. Именно вся система права защищает субъектов рынка и наказывает виновных за нарушение правовых норм и тем самым охраняет экономические интересы рыночных агентов.

Здесь весьма важно иметь в виду, что в демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления, что закреплено в ст. 1 Конституции РФ, в государстве социальном, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), равноправными субъектами рынка являются: государство, общество, граждане, юридические лица. Именно в правовых нормах отражаются интересы государства, общества, гражданина. Учитывая, что вся система права делится на публичное и частное, нормы публичного права в большей мере защищают интересы всего государства и общества, а нормы частного права — интересы частные (гражданина и юридического лица). Правда, деление это весьма условно и совершенно не исключает, что нормы публичного права непосредственно направлены на защиту прав личности (особенно это касается норм Конституции РФ), а нормы, относящиеся к частному праву, — на защиту в целом установленного в государстве правопорядка. В этом смысле государственным и либералам следует, видимо, в каждом конкретном случае в связи с принятием законов и подзаконных актов (особенно по финансовому праву) и при решении вопросов

по их правоприменению договариваться и придти к консенсусу.

Здесь следует обратить внимание на то, что «основу правового регулирования всей системы рыночных отношений составляет Гражданский кодекс, который выполняет роль кодекса цивилизованного рынка»⁸. С одной стороны, Кодекс отражает и законодательно закрепляет в ст. 1 коренные особенности рынка: экономическую свободу его субъектов, что выражается в равенстве субъектов; неприкосновенность собственности; свободу договоров; недопустимость произвольного вмешательства в какие-либо частные дела; необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав; обеспечение восстановления прав; судебная защита также регулирует отношения рынка, содержит нормативно-законодательное регулирование многообразных рыночных связей. Законодательное закрепление экономической свободы в комплексе правовых принципов и норм других отраслей права делает гражданское право стержнем и источником развития цивилизованного рынка.

В то же время необходимо, видимо, обратить внимание и на другой аспект проблемы. Дело в том, что цивилизованный рынок возникает и развивается только в экономически и социально развитом государстве, где обязательно существуют финансы, основой которых являются бюджет, вся бюджетная система. Экономика реально развивается за счет развития материального производства и социальной сферы. Однако, если перераспределение произведенной продукции и социальных услуг на уровне базиса осуществляется в большей мере с помощью норм гражданского и трудового права, где все отношения регулируются в основном на договорных началах, участники правоотношений равны, а отношения носят эквивалентный характер, следовательно, регулирование их носит диспозитивный характер. Перераспределение же ВВП и Национального дохода из сферы хозяйства государству для использования денежных средств органами управления, для осуществления задач и функций государства, контроль и стимулирование в хозяйстве государства осуществляются в большей мере с помощью норм финансового права и носят императивный характер, так как средства, заработанные в хозяйстве, перераспределяются через бюджет и другие денежные фонды в интересах государства и всего общества.

⁷ См.: Борисов Е.Ф. Экономическая теория. М., 1997. С. 148.

⁸ Там же.

Лучший способ управлять государством с рыночной экономикой — это управлять им с помощью денег, что возможно только с помощью норм финансового права. Однако для существенного понимания данного положения необходимо, видимо, прежде всего понимать, что такое государственное управление как категория в целом, а затем хорошо разобраться в экономической теории Дж.М. Кейнса о государственном управлении рыночной экономикой⁹. При этом неплохо изучить теорию Фридмана о рыночном управлении государством, которую в основном использовали наши новореформаторы на первых этапах рыночных реформ и которая говорит о том, что в государстве с рыночной экономикой управляет обществом в основном сам рынок, чем меньше в нем государственного вмешательства, тем лучше. Следует, наверное, сравнить мультипликационные эффекты применения положений и той и другой теории в реальной жизни России начиная с 1990 г. и до наших дней и подумать, какой путь экономического развития больше приемлем для России в настоящий период времени. Наверное, для этих размышлений должны объединить усилия как экономисты, так и юристы.

Итак, термин “управление” — исключительно сложное и многофункциональное понятие, определяющее информационные взаимодействия в нашем случае в области системы финансов и финансового права, взаимоотношения государства, гражданина, общества. Процесс управления — это информационный процесс, включающий в себя приемы, способы, методы, алгоритмы, имеющий две основные составляющие — объективную и субъективную. В субъективной составляющей основную роль играет человек, отвечающий за объективность и правильность принимаемого решения. Именно от его квалификации, интеллекта, заинтересованности в результатах работы, распределения, использования информации зависят результаты любой работы. Снижая роль субъективной составляющей в процессе нормативного регулирования финансово-правовых отношений, снижая или даже исключая в норме возможность усмотрения чиновника, законодатель снижает коррупционные возможности аппарата управления¹⁰.

Можно сказать, что управление — свойство системы, направленное на ее сохранение и дос-

тижение ею определенных конечных результатов. С точки зрения управления делами общества “управление есть целенаправленное нормативно-институциональное воздействие на общественные процессы для преобразования их в соответствии с объективными законами в интересах трудящихся”¹¹. Конечной целью управления является достижение определенных целей или цели получения заранее предполагаемых результатов (в частности, сейчас в России это — развитие рыночной экономики, социализация жизни населения и построение правового государства).

На наш взгляд, наиболее эффективно заданный конечный результат может быть достигнут при соблюдении обеспечиваемых финансами и нормами финансового права, их регулируемыми, двух условий: а) обеспечение глобальной не только прямой, но и обратной связи как внутри систем государства и общества, так и между системами всех уровней, что, в свою очередь, предполагает б) саморегулирование систем всех уровней, что и обеспечивает поступательное диалектическое развитие.

Анализируя указанные проблемы, следует, видимо, подвергнуть анализу и их фундаментальную основу, а именно: роль и функции денег как в публичном, так и в гражданском обороте. Деньги полностью обслуживают как публичный, так и гражданский оборот. Однако публичный оборот они обслуживают как финансы, а в гражданском обороте участвуют как средства платежа и накопления. Поэтому здесь уместно привести замечание, высказанное проф. Е.А. Ровинским, что не все деньги — финансы, но финансы обязательно деньги. Дело в том, что деньги как денежная масса представляются совершенно однородными в том смысле, что свободно переходят из одной формы в другую (наличные, безналичные, электронные и т.д.). Точно также они, являясь инструментом стоимостного движения, обслуживают все общественные отношения и связи, где необходимо соответствующее движение стоимости. Иными словами, если можно отделить гражданско-правовой оборот от публичного, то невозможно разделить деньги на публичные и гражданские. Любые деньги в любой момент времени способны выполнить любую из свойственных им функций, а именно: единицы счета, меры стоимости, средства платежа, средства обращения стоимости (накопления) и информационного

⁹ См.: Кейнс Дж.М. Общая теория занятости процента и денег // Кейнс Дж.М. Избр. произведения. М., 1993. С. 224.

¹⁰ См.: Горбунова О.Н., Назаркин И. Ж. Значение естественнонаучных подходов при изучении финансового права // Финансовое право. 2013. № 11. С. 2–5.

¹¹ Тихомиров Ю.А. Управление делами общества. М., 1984. С. 9.

носителя¹². Все указанные функции закреплены в законах и нормативных актах. Так, в гражданском обороте деньги — эквивалент стоимости товара, который обращается на рынке. В публичном же обороте деньги, аккумулированные в фондах денежных средств (оставаясь эквивалентом стоимости товара), составляют финансовую систему и не только служат перераспределению ВВП и Национального дохода, но и являются исключительно важным информационным источником. Ярким примером этому служит Государственный бюджет, в частности Закон о Государственном бюджете на текущий год, принимаемый представительными органами государственной власти во всех цивилизованных странах. Анализируя бюджет, мы всегда можем определить, из каких источников слагается его доходная часть и на какие цели направляются бюджетные расходы. Следовательно, можем определить, в каком состоянии на данный период времени находятся экономика и социальные процессы в государстве, а также какова политика государства на ближайший и на предстоящий бюджетный период, поскольку бюджетная система сейчас рассчитывается на три года. Так, если мы хотим большего развития сельского хозяйства, то и по бюджету, и по бюджетным программам на эти цели должно выделяться из бюджета большее количество денег, по крайней мере по сравнению с прошлым годом. Если мы хотим укрепления обороноспособности страны, то видим по бюджету, какие суммы выделяются государством на эти цели из федерального бюджета. Это огромные деньги (за последние годы около 3 трлн руб.), о чем широко информировала граждан пресса. Заметим, что деньги, ассигнуемые из бюджета, могут быть потрачены соответствующими органами только в объеме, установленном в норме права, в частности в соответствующей статье Закона о бюджете. При этом если мы действительно хотим сократить коррупционный бюрократический аппарат и сделать бюджет более транспарентным, то по каждому направлению, например, выделенных средств следует их более конкретизировать: прямо в бюджете или в бюджетных программах выделять две строки: отдельно на содержание аппарата управления и отдельно непосредственно на функциональную деятельность данного органа. Заметим, что все показатели статей бюджета — это нормы финансового права, где деньги могут быть истрачены соответствующими органами только в объеме,

определяемом законом. Например, в расходах на образование и в бюджетах, и в программах по образованию должны отдельно закрепляться расходы на содержание бюрократического аппарата — аппарата министерства и руководства учебным заведением. В расходах по бюджету и во внебюджетных расходах должно быть также четко определено, в каком соотношении должна находиться бюджетная зарплата руководителя организации или учреждения с зарплатой функциональных работников. Об этом заявил Президент РФ: зарплата руководителя учреждения не должна превышать средний заработок работника более чем в восемь раз.

Если данное положение будет закреплено в Законе о бюджете, это и будет та норма права, которая послужит развитию социальной справедливости в государстве и обществе. Чтобы не получалось так, что зарплата руководителя в десятки раз выше зарплаты работников, непосредственно выполняющих функцию органа (учителя, врачи и т.д.). В медицине, например, огромный недобор медицинских сестер и нянечек, которые на свои зарплаты не только не могут содержать семьи, но и самих себя. Причем это касается всех социальных отраслей в государстве. Чтобы перераспределение было более справедливым, а это и есть одно из направлений управления обществом и государством, видимо, в демократическом государстве, во всех областях деятельности население должно знать о рыночных принципах, лежащих в основе управления государством. Так, если бюджетному учреждению разрешено оказывать платные услуги, а это регулируется законодательными актами и учитывается бухгалтерией (работа которой (особенно сейчас) строится также на правовых основах, так как действует Закон о бухгалтерском учете, и, следовательно, работа бухгалтерий достаточно юридизирована), то из дополнительных средств, заработанных на коммерческой основе, обязательно должна материально в денежном эквиваленте мотивироваться зарплата всех, кто физически осуществляет то или иное направление деятельности: лечит (врачи, медсестры, нянечки в лечебных учреждениях); учит (учителя школ, профессорско-преподавательский состав вузов). Это также касается учреждений культуры и других бюджетных организаций. Наверное, в законе должно быть определено, какие границы в соотношении зарплаток рабочих и руководящего персонала должны устанавливаться, пределы которых нельзя нарушать. Думается, это должны быть законы и нормы права прямого действия. На наш взгляд, именно

¹² См.: Горбунова О.Н., Денисов Е.Р. К вопросу о юридической природе денег и современного понимания денежных форм // Финансовое право. 2007. № 8. С. 2.

нормы финансового права могут защитить людей и их зарплату от бюрократического произвола.

Люди, непосредственно лечащие, обучающие и воспитывающие новое поколение, должны на себе чувствовать положительные эффекты от новаций рынка в рыночной экономике. Чтобы не было такого положения, что в бюджетном учреждении — поликлинике или в больнице, где человек лечится на коммерческой основе, к нему персонал относился бы просто как к лишней нагрузке, поскольку все преференции (прибыли) руководители учреждения присвоили себе. А ведь это рыночно заработанные дополнительно к бюджетным ассигнованиям деньги, о которых коллектив должен быть информирован и которые должны быть справедливо распределены всем участвующим в процессе оказания платных услуг гражданам. Думается, что одним из принципов рыночной экономики должно лежать закрепленное в нормах права справедливое распределение получаемых благ таким образом, чтобы каждый участвующий в процессе работник или служащий был заинтересован в конечных результатах своего труда. А такая заинтересованность в рыночной экономике должна обязательно выражаться в денежном эквиваленте так, чтобы каждый работник был заинтересован не только в выполнении своих обязанностей, здесь он имеет соответствующие образование и должность, но и был персонально заинтересован в расширении оказания платных услуг как можно большему кругу лиц. Но это случится, если это будет отражаться на его заработках. Но это, как нам кажется, может быть урегулировано прежде всего именно нормами финансового права. Конечно, трудовые отношения регулируются в основном

нормами трудового права, а все договорные отношения — нормами гражданского права. Однако предписания, веления государства о том, как должны использоваться средства всех бюджетных учреждений, должны быть прежде всего закреплены в нормах публичного финансового права. Именно финансовое право как раз находится на стыке не только экономики и права, но и публичного и частного права, так как именно в его нормах закрепляются, уравниваются, выражаются и дополняются реальные интересы гражданина, государства, общества.

Итак, в демократическом государстве с рыночной экономикой создаются ВВП и Национальный доход в экономике и социальной сфере с помощью норм всей системы права. Но именно связь между макроэкономикой и микроэкономикой осуществляется в основном за счет норм финансового права, на основании норм финансового права и финансово-правовых отношений.

Думается, что нормы права, в том числе и финансового права, которое регулирует систему финансов, обеспечивают прямые и обратные связи в государстве и обществе и создают правовые коридоры для их обеспечения как в самой системе финансов, так и в системе макро- и микроэкономики, где они являются связующим звеном и обеспечивают связи и взаимозависимости как в экономике, так и в социальных процессах, и в конечном счете обеспечивают как обществу, так и государству глобальную цель, их нормальное цивилизационное развитие, а как более локальную цель — совершенствование, в частности, финансово-правовых норм, что послужит укреплению и развитию цивилизации и права в целом.