

# §1 ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

А.Д. Селюков

## ФАКТОРЫ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

**Аннотация:** В статье рассматриваются причины недостаточной эффективности науки финансового права. Выделяется роль целеполагания как неотъемлемого элемента финансовой деятельности и в тезисном варианте указывается несколько наиболее значимых причин, определяющих целевые установки правового регулирования финансовых отношений.

**Ключевые слова:** Целеполагание, деятельность, государство, финансы, факторы, законы, политика, экономика, камералистика.

Сегодняшнее состояние финансового права как науки отмечается большим ростом количества исследований, но без заметного прироста качества, точнее - их результативности для решения проблем общества. Усилия исследователей в основном направлены на решение задачи по обеспечению процедурных вопросов движения публичных финансов.<sup>1</sup> Мы справляемся с этой задачей, правда, в относительной степени. Но, насколько в итоговом варианте улучшилась жизнь народа, решены проблемы экономики, социальные вопросы? Очевидно, прав классик, когда говорил, что без решения общих вопросов, сосредотачивая внимание лишь на частностях, нельзя получить ожидаемых результатов. К таковым общим вопросам надо, прежде всего, отнести взаимосвязь целеполагания финансового законодательства с реальными потребностями страны, укрепления ее суверенитета, надлежащей формы защиты публичных интересов. Важно при этом, чтобы само целеполагание, как особый этап законотворческой деятельности, также нашло свое место в науке, и в законодательстве финансового права.

В науке финансового права нет расхождений относительно учета в структуре понятия финансовой деятельности государства элемента целеполагания, определяющего направленность финансовой деятельности, как и любого другого вида целенаправленной деятель-

ности.<sup>2</sup> По своему значению в социальной деятельности целеполагание предполагает опережающее отражение в идеальной форме путей изменения реальной действительности. 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. Применительно к правовой сфере целеполагание трансформируется в правовую материю и учитывает особенности права как особого социального явления.

Однако понятие «целеполагание» остается в финансовом праве бесхозным, неиспользованным должным образом. Возможно, поэтому остается без ответа вопрос: «Куда идет король в финансовой сфере?».<sup>3</sup> А потом пройдет время, и мы поймем, что шли не в том

<sup>2</sup> 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.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 38; Финансовое право/ Отв. Ред. Н.И. Химичева. – 3 –е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2003. с. 85; О.В. Болтинова Бюджетное право. М. 2005., с.25 и др.

<sup>3</sup> Не называя термином «целеполагание» С.В. Запольский, например, ставит вопрос о смысле существования финансового права. См.: Запольский С.В. Теория финансового права: Научные очерки. – М.: РАП, 2010, с.98

<sup>1</sup> С.В. Запольский говорит о «процедурно-технической организации движения финансовых ресурсов». См.: Запольский С.В. Теория финансового права: Научные очерки. М., 2010, с. 217.

направлении. Если бы целеполагание выступало как единое системное понятие, действительно охватывающее все его проявления в финансовой сфере, то финансовое законодательство, как логическое порождение финансовой деятельности государства, не имело бы той печальной картины – регулирование без должной пользы для страны. В свою очередь, системный характер финансовой деятельности государства ориентирует его на реализацию конституционных положений о социальном государстве, о надлежащей защите национальных интересов, о реальном учете в бюджетной системе принципа федерализма и др.

Исходя из такого подхода, действующее законодательство должно означать объективированные цели самого законодателя, который определил правовую форму различных сфер общественной жизни в том виде, который был задуман. Целеполагание применительно к законодательству в аспекте системного подхода по своему содержанию означает указание на характер целей, которые призван обеспечить тот или иной закон, а также направление и порядок достижения поставленных целей.

Таким образом, финансовое законодательство как объективированное целеполагание в оптимальном варианте можно было бы рассматривать как результат влияния уровня социального развития самого общества и форм государства, как отражение потребностей общества в финансовой сфере.<sup>4</sup> Финансовое законодательство должно быть итогом сознательной социальной деятельности уполномоченных органов государства, а целеполагание – как неотъемлемый его признак в финансовой сфере. При этом целеполагание в законотворческой деятельности в этом случае должно быть представлено отдельными нормами права, которые должны предопределять содержание всего остального законодательства. Однако на практике в качестве общего недостатка национально-го законодательства, включая финансовое законодательство, отмечается низкий уровень его концептуального обеспечения, вследствие чего оно не решает многие проблемы общества. В этой связи было бы полезным, если бы законодатели, подобно тому, как

в Афинском государстве, несли ответственность за последствия тех законов, которые они приняли. В целом роль права была бы выше, если бы не было неподготовленных и даже вредных законов.

Что такое факторы для целеполагания деятельности государства в финансовой сфере? Слово «фактор» означает наличие обстоятельства, влияющего на протекание каких-либо событий. Причем, это обстоятельство должно иметь существенное значение для получения нужных результатов в осуществляемых процессах. В конечном счете, это учет внешней среды, которая определяет направленность целеполагания, а также учет субъективных обстоятельств, определяющих степень готовности субъектов, которые осуществляют выбор конкретных вариантов целей для государства из числа возможных, определить их наиболее оптимальные варианты, а затем приложить необходимые усилия для реализации поставленных целей. Внешняя среда выступает как совокупность объективных факторов и включает в себя состояние экономики, социальной сферы, влияние глобальных процессов и т.п. Субъективные обстоятельства или факторы объединяют политические механизмы осуществления властных отношений, личную способность конкретных людей ставить и достигать конкретные цели. При учете факторов целеполагания финансовой деятельности государства следует опираться на наработки специалистов по экономике, социологии, политологии, национальной безопасности и др., логически интегрируя и продолжая общую научную концепцию применительно к конкретной ситуации.

Нет возможности в одной работе перечислить и даже мельком рассмотреть все факторы, определяющие процесс целеполагания финансовой деятельности государства. Учет одних только социальных факторов требует значительных корректировок направленности финансового законодательства. Например, задачи сохранения народонаселения России, преодоления нищеты, оказания надлежащей медицинской помощи и многие другие нерешенные проблемы являются для финансового права подлинными ориентирами правового регулирования. Но если эти обстоятельства как сформулированные целеполагающие установки выбросить из текстов законов и избежать их анализа в научных исследованиях, то для чего еще нужен механизм правового регулирования?

В данном случае уместно сказать об учете объективных социальных законов, которые в сфере финансово-правового регулирования должны получить свое

<sup>4</sup> Еще в XIX веке Патлаевский И.И. 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.

полное отражение. Дело в том, что правовые законы есть разновидность законов долженствования, поскольку они содержат правила должного, обязательного поведения и предназначены для человека в отличие от законов бытия, которые действуют в природе независимо от человека. «Законы бытия говорят о том, что в действительности есть известный порядок. Напротив, законы долженствования говорят о тех связях или отношениях, которые должны осуществляться людьми в их жизни и деятельности», – отмечал И.А. Ильин.<sup>5</sup> Далее он указывает: «Человек должен соблюдать предписанный порядок именно потому, что он лучший... Поэтому прежде, чем устанавливать норму, необходимо иметь верное и отчетливое представление о том, что есть лучшее», пишет И.А. Ильин.<sup>6</sup>

О том, насколько в финансовом праве учитывались объективные законы или хотя бы существенные характеристики экономических отношений говорит О.Н. Горбунова, которая пишет, что в период социализма финансовое законодательство «было больше административно-правовым, чем финансово-правовым».<sup>7</sup> Но, что изменилось в данном вопросе в наше время? Насколько действующее финансовое законодательство базируется на учете объективных законов? Нет ли под прикрытием отказа от «административно-командной системы» использование административно-олигархической системы, вместо учета реальных потребностей развития общества? Например, в налоговой сфере государству предоставлено право на налоговые изъятия без какого-либо законодательного ограничения их объема. Значит, государство не учитывает закономерность, раскрытую в знаменитой Кривой Лаффера, согласно которой целесообразно определять предел налоговых изъятий, чтобы не подрывать национальную экономику. Весь налоговый опыт российского государства в период рыночной экономики свидетельствует, что государство к национальной экономике относится как к чужой, которую можно «доить», не взирая ни на какие объективные законы. По этому поводу еще

во второй половине XIX века ученые в сфере финансового права говорили о пределах, «мере» государственного воздействия на частную сферу экономики, ибо «благосостояние государственного хозяйства всецело зависит от благосостояния всего народа и что, поэтому оно должно вестись не иначе как при возможно полной всесторонней пощаде народной экономии».<sup>8</sup>

Для раскрытия темы особую актуальность имеет политический фактор в сфере финансового права, который никогда не исключался, но в последнее время все активнее выступает в качестве объекта исследования. Что такое политический фактор или политика для целей финансово-правового регулирования? Чаще всего – это ориентир, высказанный очередным президентом как главой государства. Задача права, включая юридическую науку, понимается как обязанность по претворению политической установки в жизнь. Однако проблема в том, что политические установки не всегда имеют обоснованный, базирующийся на системной основе характер.

Но это еще не все проблемы, есть и другие. Выслушав очередное послание Федеральному Собранию РФ, депутаты и другие политики молча уходят по своим местам, и нет при этом надлежащей гарантии, что установки, данные президентом страны, воплотятся в полном объеме в жизнь. Если бы каждое «Послание Федеральному Собранию РФ» оформлялось в виде федерального закона о целях развития страны, при этом четко определялся механизм реализации закона, а за невыполнение его была бы определена реальная ответственность, то появилась бы надежда ждать большей результативности от таких посланий.

В процессе анализа роли политики для целей отражения ее в финансовом праве следует учитывать различие между политикой как сферой общественной жизнедеятельности, которая обеспечивает разработку стратегических установок, и финансовой политикой, которая непосредственно связана с задачами развития финансовой деятельности государства, совершенствованием финансовой системы. Поэтому, когда рассматриваются вопросы взаимодействия политики и финансового права важно учитывать свою собственную иерархию политических элементов: от общих задач идти к ее частным проблемам. С другой стороны, если цели финансовой политики государства имеют ложную направленность, то необходимо пересматривать

<sup>5</sup> Ильин И. А. Теория права и государства. – Москва, издательство «Зерцало», 2003 г. (воспроизводится по изданиям 1915 и 1956 гг.). См.: [http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_z1752\\_4.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1752_4.html).

<sup>6</sup> Ильин И. А. Теория права и государства. – Москва, издательство «Зерцало», 2003 г. (воспроизводится по изданиям 1915 и 1956 гг.). См.: [http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_z1752\\_4.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1752_4.html).

<sup>7</sup> Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России: научно-популярная монография. – М.: ООО «Издательство «Элит», 2012. С. 18.

<sup>8</sup> Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. – М.: «Статут», 2002. С. 48.

или корректировать общие ориентиры политики государства, там искать способы приведения политики государства в соответствие с закономерностями развития общества, его интересами.

С другой стороны, понятие политики, особенно в рамках финансовой политики, в научной литературе чаще всего рассматривается не в его истинном узком смысле слова, как сфера, определяющая цели и иные стратегические задачи определенных процессов, а в его широком толковании, включающем в себя не только постановку цели,<sup>9</sup> но и порядок ее реализации. При втором его понимании, финансовую политику трактуют практически адекватной понятию «финансовая деятельность государства». Такой подход не позволяет разграничивать политику как деятельность органов государственного управления от остального механизма реализации управленческих установок.

О взаимосвязи финансового права и политики говорил еще В.А. Лебедев, который признавал за финансовым правом свойство быть политической наукой.<sup>10</sup> В настоящее время тема политики получила свое развитие, в частности в трудах М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, Ю.Л. Смирниковой и других авторов. В частности, в трудах названных ученых отмечается признак присутствия политического аспекта в системе финансово-правовых отношений. Так, например, М.В. Карасева говорит о «политической напряженности финансового права» как необходимости учета зависимости финансово-правовых норм в процессе их формирования от политики.<sup>11</sup> В другом случае финансовое право, выступающее как совокупность правовых норм, рассматривается как продолжение политики государства по обеспечению финансовыми ресурсами государства и как способ регулирования общественных отношений.<sup>12</sup> Одновременно финансовое право признается в

качестве площадки, на которой сталкиваются позиции различных политических сил.<sup>13</sup> При этом финансовому праву отводится не только роль ведомой силы, роль проводника политических установок, но и ставится задача учета также обратного влияния финансового права на политику.<sup>14</sup> В частности, признается, что не все политические установки находят свое отражение в нормах финансового права, либо они трансформируются в процессе их юридизации. По этому поводу имеет смысл привести высказывание Карла Поппера, который считал, что «все политические проблемы в конце концов носят институционный характер ... в политике важны не столько личные мнения, сколько юридическое оформление проблем».<sup>15</sup>

Однако потребности нашей действительности диктуют двигаться дальше, что предполагает участие специалистов в сфере финансового права в обсуждении и решении политических вопросов, совмещенных с финансово-правовой проблематикой. В этой связи возникает вопрос: насколько специалисты в области финансового права должны высказываться о качестве любых политических оценок и взглядов? Так, либеральные взгляды одной из экономических научных школ, взятые на вооружение Министерством финансов РФ, предполагают продолжение размещения средств Резервного фонда в активы зарубежных стран. Другой пример – само Министерство финансов на федеральном уровне давно уже реализует миссию распределителя бюджетных средств между отраслями экономики и сферами общественной жизни, взяв на себя тем самым функции определения политической стратегии развития страны. Что получается из этого, мы видим на примерах пустого топтания экономики и потери имеющихся возможностей для решения стратегических задач. Кстати, положительное начало проявляется там, где бюджетные деньги направляют вопреки позиции Минфина РФ (например, программы развития обороноспособности). Еще хуже ситуация отно-

правовой политики выделяет бюджетно-правовую, налогово-правовую политику, правовую политику в сфере страхования и т.п. См.: См.: Смирникова Ю.Л. Финансовое право и политика: соотношение и взаимодействие: монография/ Ю.Л. Смирникова; под ред. Е.Ю. Грачевой; РПА Минюста России – М.: РПА Минюста России, 2011, с. 35.

<sup>13</sup> См.: Смирникова Ю.Л. Указ соч. с. 6-7.

<sup>14</sup> Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юристъ, 2003, с. 156.

<sup>15</sup> Поппер К. Открытое общество и его враги: Пер. с англ. Т. 2. М.: Феникс. 1992. С. 189.

<sup>9</sup> «Политика — борьба множества интересов (искусство управления с учётом интересов всех слоёв общества). Определение связано с этимологией греч. *πολιτικός*, где *поли* (поли) означает *множество*, а *тикос* (тикос) — *интерес*. См.: <http://ru.wikipedia.org/wiki>.

<sup>10</sup> Лебедев В.А. Финансовое право / Под ред. А.Н. Козырина; Сост. А.А. Ялбулганов. – М.: Статут, 2000. С. 5.

<sup>11</sup> Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). – М.: Юристъ, 2003. с. 27.

<sup>12</sup> Крохина Ю.А. указывает на двойственность финансово-правовой политики, подразумевая при этом связь с общегосударственной политикой и с финансовым правом. См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России. – М.: Норма, 2004. с.84. В другом случае Ю.Л. Смирникова в рамках финансово-

сительно создаваемого при поддержке Правительства РФ единого мегарегулятора финансовых рынков в лице Банка России. Уже одной только ставкой рефинансирования он показал, что не будет поддерживать инвесторов в своей стране. А иначе – почему крупные хозяйствующие субъекты России позанимались в зарубежных банках кредитов на сумму более 300 миллиардов долларов?

Нет нужды в проведении специальных исследований, чтобы определить, что эти меры не на пользу России. Поэтому необходимо пересмотреть господствующий подход о том, что роль юридической науки – только обеспечение той политики, которая сформулирована другими. Полагаю, пришло время ответственно сказать, что российская финансовая политика во многом не отвечает интересам страны, и тот же Центральный банк РФ неадекватно обеспечивает национальные интересы России.

Сказав о влиянии политического фактора, нельзя не указать на то, что само государство, будучи реальным воплощением политики,<sup>16</sup> одновременно выступает как единый субъект и обуславливает порядок использования финансово-правовых механизмов. Однако при таком понимании государство выступает уже не фактором в механизме осуществления финансовой деятельности, а субъектом, центрообразующим началом функционирования финансовой системы и всей экономики.<sup>17</sup> При этом следует сделать оговорку, что российское государство еще не научилось управлять публичными финансами и с помощью финансов эффективно влиять на других субъектов экономики. Оно еще не решило задачи по обеспечению повышения результативности самого государственного управления посредством использования новых способов применения финансовых инструментов в системе управленческой деятельности.

По своей сути государство является продуктом развития самого общества, способом его самоорганизации и в этом качестве по мере усложнения самого общества оно увеличивает свою регулятивную функцию для обеспечения публичных интересов. Но как

субъект отношений государство представлено системой органов и учреждений, других уполномоченных субъектов, составляющих в совокупности аппарат государства, который нередко подменяет интересы всего государства своими интересами, что негативно сказывается на результатах финансовой деятельности.

В этой связи стоит задача разработки концепции управления самим государственным аппаратом, в основе которой должна лежать идея о необходимости разграничения ответственности в структуре аппарата государства между лицами, принимающими политические, управленческие решения, и исполнителями, которые не имеют реальных возможностей обеспечивать свои личные интересы посредством своего должностного положения. Довольно часто для чиновника, принимающего решения, существует возможность в силу неясностей законодательства совмещать два варианта: между обеспечением интересов государства и удовлетворением своих личных интересов. Законы не всегда в четкой форме запрещают реализацию внеслужебных интересов должностного лица госаппарата, когда это лицо находится при исполнении служебных обязанностей.<sup>18</sup>

По этой причине нередко чиновники богатеют не за счет результатов собственности, использования средств производства, а за счет доступа к власти. Прав А.Б. Венгеров в отношении того, что «номенклатура гонится, прежде всего, за властью, а не за экономической прибылью и охотно жертвует последней ради даже незначительного прироста своей власти.... номенклатура не капиталистический, а некий иной класс, основанный на власти, а не на собственности и соответственно действующий методом внеэкономического принуждения».<sup>19</sup> При этом в отличие от настоящего собственника чиновник практически не рискует своим имущественным положением, поскольку наносится ущерб лишь тому делу, которым он управляет, но не его имущественному положению. Специфический путь России в рыночную экономику не только усилил существовавшие тенденции злоупотребления властью, но развил их и добавил новые элементы в форме приватизации власти.

<sup>16</sup> Государство в этом случае рассматривается в качестве политической власти, которая связана с интересами больших масс людей, пронизывает жизнедеятельность общества в аспекте наиболее значимых для него проблем.

<sup>17</sup> Оно не только получает от общества средства на свое существование, но передает обратно обществу деньги в форме социальных выплат, инвестиций, финансирования решения других публичных проблем.

<sup>18</sup> В этом плане показателен пример Германии, которая отличается от России тем, что в ней деятельность власти урегулирована правом, сводя к минимуму возможность для чиновников поступать по своему усмотрению.

<sup>19</sup> Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. – 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. С. 97.

В связи со сказанным можно предложить измерять степень прогрессивности государства в зависимости от возможности использования (невозможности использования) своего служебного положения должностными лицами государственного аппарата для обеспечения своих личных интересов. Также необходимо учитывать, что, если чиновник получает небольшую зарплату и вправе по своему усмотрению решать многие вопросы, связанные с деньгами, то объективно его должность будет иметь коррупциогенный характер. Преодоление этого фактора имеет принципиальное значение для осуществления государством эффективной антикоррупционной деятельности. Отрицательное значение имеет и то обстоятельство, что принятые законы могут применяться избранно, делая фактически граждан неравными перед законом.

К числу важнейших факторов, определяющих целеполагание финансовой деятельности государства, является понимание, а точнее оценка сущности рыночной экономики, что предопределяет выбор стратегических подходов в финансово-правовой сфере. Никто же не отрицает, что влияние на финансовое право социалистического или капиталистического типов экономики имеет значительный характер, который нельзя не учитывать. А с другой стороны, как понимать этот фактор? Общепринятые показатели, характеризующие экономику как рыночную, включают в себя: свободу предпринимательской деятельности, равенство различных форм собственности, свободу перемещения внутри границ товаров и капиталов и конкуренцию. Однако, почему, при наличии названных признаков, за исключением конкуренции, нет цивилизованных рыночных отношений. Элита страны не производит товары и услуги, а в основном делит то, произведено другими и в другое время. Есть основания считать, что без учета взаимосвязи социально-экономического статуса каждого члена общества и доли его вклада в производство продуктов человеческого труда, положительных изменений в стране не будет,<sup>20</sup> но будет криминальный рынок. Рынок может быть признанным только тогда, когда государство будет не мешать каждому способному и желающему жить богаче

за счет прироста результатов человеческого труда, за счет вклада в экономику, помогать при этом бедным и не только в виде социальной поддержки, но и в виде создания, например, специальных банков для помощи малому бизнесу. А для этого надо будет некоторую долю отбирать у богатых (но в разумных пределах). Государство должно научиться, не мешая тем, кто способен самостоятельно работать, помогать им через формирование инфраструктурных элементов нормальной предпринимательской среды. Для государства главным элементом всегда было и должно быть – осуществление контроля за соответствием доли полученного в личное пользование богатства доле сделанного вклада в развитие экономики. В этих условиях необходимо активно и целенаправленно использовать финансово-правовые механизмы для совершенствования основ рыночной экономики.

И еще об одном обстоятельстве, которое не включено в традиционно понимаемое финансовое право, хотя и не выступает совсем уж внешним для него явлением. В XIX веке наука о финансах выделилась из состава единой науки о государственном хозяйстве – камералистики, а затем стала постепенно отдаляться от своей причинной основы – государственного управления. Вместе с этим стало упускаться из вида, что управленческие цели государства на самом деле предопределяют направленность и конкретные формы осуществления его финансовой деятельности.<sup>21</sup> Нацеленность правовых и соответствующих научных усилий переключилась на порядок осуществления финансовой деятельности (ее процедурную часть).

С учетом проблем современной России пришло время объединить в единое целое процесс постановки целей государственного управления относительно использования финансовых инструментов и процесс последующей реализации таких целей в единый алгоритм финансовой деятельности, обеспеченный нормами права. В силу сказанного, государственное управление является непосредственным элементом финансовой деятельности государства, не просто его фактором. О роли управления как показателя успеха любой деятельности (в том числе это относится к го-

<sup>20</sup> Отсутствие такой взаимосвязи обусловило по сути почти легальный способ получения баснословного богатства за счет механизмов приватизации либо неправых методов обкрадывания своих сограждан путем создания финансовых пирамид и прочих методов деления богатства, а не его увеличения.

<sup>21</sup> Как правило, управленческие цели и задачи как фактор, обуславливающий порядок осуществления финансовой деятельности публично-правовых образований, либо определяются в виде нечетких ориентиров, либо просто подразумевается, что эти ориентиры содержатся обособленно в другом месте.

сударственному управлению) хорошо определил американский социолог Питер Дракер, который отметил, что исторические успехи той или иной страны на 80% объясняются не природными ресурсами, не экономическим базисом или технологиями и даже не талантом народа, а эффективностью управления.<sup>22</sup>

Во многом обсуждаемые здесь проблемы связаны с тем, что финансовое право как самостоятельная отрасль права достаточно четко определилась со своим предметом регулирования. Но так получилось, что предмет финансового права – определенные группы финансовых отношений – предопределил во многом параметры объекта науки финансового права, не позволяя выйти за узкий круг таких отношений. Не по этой ли причине даже категория «финансовая деятельность государства» в системе финансово-правовых знаний теряет «свою голову» – целесообразность, которая является неотъемлемым элементом любой осмысленной деятельности.<sup>23</sup> Таким образом, не следует объединять в одном пространстве предмет отрасли права и объект науки об этой отрасли. На это обстоятельство, кстати, указывает Ю.Л. Смирникова, которая отмечает, что предмет отрасли права и объект финансово-правовой науки не тождественные понятия.<sup>24</sup>

Что же должно быть в итоге в основе целеполагания финансовой деятельности государства? С учетом той истории, которую прошла Россия за последние 100 лет, основным вопросом, который предопределял все другие проблемы, был вопрос о состоянии национальных интересов общества, понимаемых как совокупность интересов всех проживающих наций и слоев этого общества. В этом контексте национальные интересы становятся выше классовых интересов и должны занимать главенствующее место в системе публичных интересов.

Было бы легче направить деятельность органов власти на обеспечение интересов России, если бы были сформулированы принципы финансовой деятельности государства на уровне федерального зако-

на<sup>25</sup>, тогда проще было бы корректировать неверные политические установки, не соответствующие глубинным закономерностям развития общества. Сами эти принципы можно вывести из Конституции РФ, рассматривая ее как обобщенную правовую модель развития общества.<sup>26</sup> А.Н. Кокотов отмечает, что именно конституционное право осуществляет постановку целей для национального права, общеправовое целеполагание, закрепляет базовые для всех отраслей права ценности.<sup>27</sup> Поэтому положения Конституции РФ могут стать основой противодействия политическим установкам, противоречащим интересам общества, при условии добавления в нее положения о том, что государство обязано активно решать вопросы обеспечения национальных интересов.

#### Библиография:

1. Болтинова О.В. Бюджетное право. М. 2005.
2. Венгеров А.Б. Теория государства и права. – 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000.
3. Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России: научно-популярная монография. – М.: ООО «Издательство «Элит», 2012.
4. Запольский С.В. Теория финансового права: Научные очерки. М.: РАП, 2010.
5. Ильин И. А. Теория права и государства. – Москва, издательство “Зерцало”, 2003 г. (воспроизводится по изданиям 1915 и 1956 гг.). См.: [http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_z1752\\_4.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1752_4.html).
6. Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). – М.: Юристъ, 2003.
7. Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве. Понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. N 1.
8. Кравченко А.И. Прикладная социология и менеджмент. М., 1995.

<sup>25</sup> Еще в 1993 году О.Н. Горбунова в своей диссертации обосновала необходимость принятия закона о финансах и его принципах.

<sup>26</sup> Автор считает возможным рассматривать положения Конституции РФ в совокупности как модель развития России, как общеправовое целеполагание, которые должны определять перспективы развития страны, в том числе в сфере финансовой деятельности государства.

<sup>27</sup> Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве. Понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. N 1. С.18.

<sup>22</sup> Цит. по: Кравченко А.И. Прикладная социология и менеджмент. М., 1995. С. 3.

<sup>23</sup> «Всякая деятельность включает в себя цель, средство, результат и сам процесс деятельности, и, следовательно, неотъемлемой характеристикой деятельности является ее осознанность». См.: Философский энциклопедический словарь. – М.: «Советская энциклопедия». 1983. С. 151.

<sup>24</sup> Смирникова Ю.Л. Указ соч. с. 23.

**Государство и гражданское общество**

9. Крохина Ю.А. Финансовое право России.– М.: Норма, 2004.
10. Лебедев В.А. Финансовое право: / Под ред. А.Н. Козырина; Сост. А.А. Ялбулганов. – М.: Статут, 2000.
11. Патлаевский И.И. Курс финансового права. Одесса. 1885.
12. Поппер К. Открытое общество и его враги: Пер. с англ. Т. 2. М.: Феникс. 1992.
13. Смирникова Ю.Л. Финансовое право и политика: соотношение и взаимодействие: монография/ Ю.Л. Смирникова; под ред. Е.Ю. Грачевой; РПА Минюста России – М.: РПА Минюста России, 2011.
14. Соколова Э.Д. Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований./ Под ред. Е.Ю. Грачевой – М.: ИД «Юриспруденция», 2007.
15. Философский энциклопедический словарь. – М.: «Советская энциклопедия». 1983.
16. Финансовое право/ Отв. Ред. Н.И. Химичева.– 3 –е изд., перераб. и доп.– М.: Юристъ, 2003.
17. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. – М.: «Статут», 2002. С. 48.
18. Интернет – ресурсы. <http://ru.wikipedia.org/wiki>.
4. Zapol'skiy S.V. Teoriya finansovogo prava: Nauchnye ocherki. M.: RAP, 2010.
5. Il'in I. A. Teoriya prava i gosudarstva. – Moskva, izdatel'stvo «Zertsalo», 2003 g. (vosproizvoditsya po izdaniyam 1915 i 1956 gg.). Sm.: [http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_z1752\\_4.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1752_4.html).
6. Karaseva M.V. Byudzhetnoe i nalogovoe pravo Rossii (politicheskiy aspekt). – М.: Yurist', 2003.
7. Kokotov A.N. Konstitutsionnoe pravo v rossiyskom prave. Ponyatie, naznachenie i struktura // Pravovedenie. 1998. N 1.
8. Kravchenko A.I. Prikladnaya sotsiologiya i menedzhment. M., 1995.
9. Krokhnina Yu.A. Finansovoe pravo Rossii.– М.: Norma, 2004.
10. Lebedev V.A. Finansovoe pravo: / Pod red. A.N. Kozyrina; Sost. A.A. Yalbulganov. – М.: Statut, 2000.
11. Patlaevskiy I.I. Kurs finansovogo prava. Odessa. 1885.
12. Popper K. Otkrytoe obshchestvo i ego vrugi: Per. s angl. T. 2. М.: Feniks. 1992.
13. Smirnikova Yu.L. Finansovoe pravo i politika: sootnoshenie i vzaimodeystvie: monografiya/ Yu.L. Smirnikova; pod red. E.Yu. Grachevoy; RPA Minyusta Rossii – М.: RPA Minyusta Rossii, 2011.
14. Sokolova E.D. Teoreticheskie i pravovye osnovy finansovoy deyatel'nosti gosudarstva i munitsipal'nykh obrazovaniy./ Pod red. E.Yu. Grachevoy – М.: ID «Yurisprudentsiya», 2007.
15. Filosofskiy entsiklopedicheskiy slovar'. – М.: «Sovetskaya entsiklopediya». 1983.
16. Finansovoe pravo/ Отв. Ред. Н.И. Химичева.– 3 –е изд., перераб. и доп.– М.: Yurist', 2003.
17. Yanzhul I.I. Osnovnye nachala finansovoy nauki: Uchenie o gosudarstvennykh dokhodakh. – М.: «Statut», 2002. S. 48.

**References (transliteration):**

1. Boltinova O.V. Byudzhetnoe pravo. M. 2005.
2. Vengerov A.B. Teoriya gosudarstva i prava. – 3-e izd. –М.: Yurisprudentsiya, 2000.
3. Gorbunova O.N. Finansovoe pravo i finansovyy monitoring v sovremennoy Rossii: nauchno-populyarnaya monografiya. – М.: ООО «Izdatel'stvo «Elit», 2012.