

Научная специальность

12.00.04 «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право»

УДК 346.62+347.73

## **ФИНАНСЫ И ГОСУДАРСТВО: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

© **Цыренжапов Ч. Д., 2020**

Томский государственный архитектурно-строительный университет, г. Томск, Россия

Рассмотрены общетеоретические вопросы финансового права, его основополагающих научных категорий, проанализирована актуальная проблема соотношения финансов и государства через призму финансово-правовой теории Российской Федерации. Исследовано содержание правовых категорий «финансы» и «государство». Установлено, что они соотносятся друг с другом не как «первостепенное» и «второстепенное», не как «главное» и «принадлежность главного», а как самостоятельные социальные институты, обеспечивающие стабильность/справедливость/развитие общественных отношений и по этой причине вынужденно взаимодействующие между собой. Отмечается, что государство является главным субъектом организации финансов: оно делает это на макроуровне путем признания и оформления финансовых институтов; на микроуровне через ведение «финансового хозяйства» публично-правовыми образованиями. Предлагается вернуть в научно-понятийный аппарат современной финансово-правовой науки Российской Федерации категорию «финансовое хозяйство». Определено, что финансовое хозяйство – это работа по созданию, преобразованию и ликвидации финансовых фондов, это поиск оптимальных организационно-управленческих форм существования этих фондов, это установление степени централизации/децентрализации в фондовой системе публично-правового образования, т. е. организация материальных финансов на уровне конкретных отношений. Сформулирован вывод о том, что организация финансов находится вне содержания финансово-правовой категории «финансовая деятельность», которая в свою очередь не всегда имеет отношение к перераспределению национального дохода страны. Выявлено, что самоорганизация финансов, как правило, происходит без участия государства, что хорошо доказывает наличие отраслевых финансов, т. е. та их часть, которая располагается в сфере производства экономических благ и вполне может существовать вне государства.

*Ключевые слова:* финансы, отраслевые финансы, финансовое право, финансовая деятельность государства, финансовое хозяйство.

**Ф**инансы – сложное и многогранное явление общественно-экономической природы, которое выражает себя через распределение и перераспределение национального дохода. Достижение и стабильность финансового равновесия в обществе, справедливое деление финансового результата жизнедеятельности общества – главные задачи финансов в современном мире.

Государство – основной, первичный, вечный и идеальный субъект, нацеленный на общественный порядок, а значит, на нормальное функционирование национальной финансовой системы. Именно этот субъект собирает, распределяет и использует все публичные фонды денежных средств (независимо от формы собственности и типа публично-правового образования) на территории всей страны. Государство заинтересовано в постоянном финансовом обеспечении работы в публичных интересах, непрерывном перераспределении финансовых ресурсов в рамках правового и морально-нрав-

ственного стандарта, достигнутого соответствующим обществом.

Участие государства в финансовых процессах обусловлено рядом причин. Во-первых, оно банально нуждается в финансовых ресурсах для самообеспечения: бюрократические структуры в цивилизованное время не должны самостоятельно добывать себе «пропитание», которое предоставляется им даже в условиях фрагментарной неэффективности. Во-вторых, есть государственные задачи, имеющие зачастую незаменимо-монопольные свойства и нуждающиеся в достаточном финансировании. Для реализации подобных задач и, соответственно, опять же для самообеспечения государство осуществляет принудительное изъятие доли собственности частных субъектов в форме налогов, ибо «эгоизм» частного субъекта в запутанной среде можно преодолеть только таким способом. Оборона страны, правопорядок, фундаментальная наука, освоение космоса требуют огромных финансовых вложений, часто непосильных для частного

субъекта, а главное, они не дают в обозримой перспективе личных финансовых выгод. В-третьих, государству нужны финансовые ресурсы в качестве собственных средств (инструментов) для властно-управленческой деятельности, в том числе для формирования стабилизационно-резервных фондов и финансового контроля над общественными процессами.

Данные проявления активности государства в финансовых процессах демонстрируют актуальность и необходимость «финансовой деятельности» как основополагающей финансово-правовой категории и как системы триединых действий. «Финансовая деятельность» неразрывно связана с самим фактом существования государства, его властной сущностью и функциональным назначением, а также содержательно жива конкретными актами государства по собиранию денежных средств, их распределению, использованию.

Вышеуказанные аспекты участия государства в финансовых процессах показывают и то, что «финансовая деятельность» не всегда имеет отношение к перераспределению национального дохода и богатства страны, что закономерно отделяет ее от целей по обеспечению финансового равновесия в обществе. Очевидно, что в этом смысле «финансовая деятельность» явно ближе к государству, чем к финансам, если под ними понимать нечто активное и самодостаточное.

Полагаем, что государство участвует в финансовых процессах не только как уникальный субъект финансовой деятельности, но и как важнейшее звено в механизме распределения и перераспределения национального дохода. Данный механизм настолько объективно необходимый атрибут современного общества, что государство, вероятно, не является в нем главным элементом. Думается, что государство, не пытающееся поглотить все общество, само нуждается в трансцендентно существующем финансовом регуляторе, предназначенном для реализации распределительных и перераспределительных функций в экономической системе. Государство при всем желании не способно охватить вниманием все финансовые отношения, а конкретнее «услышать» каждый сигнал об обоснованной потребности в денежной поддержке.

Поэтому финансы, развивая в себе регулятивные свойства, в эпоху «всеобщего поклонения деньгам» постепенно выходят на передовые позиции; обретают самостоятельность и внутреннее единство в качестве отдельного типа социального регулирования [6, с. 130]. В этой связи гипотетически можно предположить, что финансы обладают общественно-политически-

ми чертами и сглаживают конфликты неравенства доходов между финансово сильными и финансово слабыми субъектами.

Думается, что одной стороной финансы повернуты к государству, а другой – к беспрепятственному и почти неподвластному обороту экономических благ. Государство, в свою очередь, осуществляя финансовую деятельность, через призму «объектов налогообложения», «объектов финансирования», «объектов финансового контроля» не видит всего разнообразия финансовой жизни в стране. Финансы же в отношении государства ведут себя противоречиво: то покладисты, то непослушны.

В настоящее время финансы находятся вне границ государственного господства. Государство не контролирует в полной мере финансы. В этом понимании финансы близки к таким экономическим категориям, как кредит, цена, инфляция. Всемерная «подконтрольность» финансов государству вредна, так как они теряют свою гибкость и динамичность. Поэтому финансам в современном мире больше присуща характеристика «общественные», чем «государственные» [5, с. 76].

Заметим, что тема правильного распределения и перераспределения продукта (дохода), заработанного той или иной нацией, с каждым годом в человеческом мире становится чувствительнее: бедные беднеют, а богатые богатеют. Государственный механизм в большинстве своем не справляется с задачей выравнивания в странах уровня жизни разных слоев населения. Возможно, финансовый механизм, подкрепленный морально-нравственными ориентирами и правовыми идеалами, основанный на коллективном разуме и разграничении «Я – Мы», принципах добровольности и взаимопомощи, предложит выход из кризисного положения.

Сегодня финансы по отношению к государству перестали быть вторичным явлением и, соответственно, их взаимодействие не может быть охарактеризовано по формуле «власть – подчинение». Стоит признать, что государство и финансы стали однопорядковыми величинами; они оба – социальные институты, нацеленные на эволюционное развитие общества, на торжество справедливости и порядка в нем. Финансы и государство взаимодействуют примерно так же, как государство взаимодействует с правом.

При этом совершенно ясно, что государство использует финансы для реализации своих целей (задач, функций), но использует настолько широко, насколько сами финансы позволяют это делать. Так, государство строит собственную систему финансовых фондов и через нее

осуществляет перераспределение национального дохода по своему разумению. При первом приближении государство облагает налогами высокодоходные отрасли экономики и направляет их, например, на финансовую поддержку сельского хозяйства, на расширение программ социальной защиты населения. Вместе с тем трудно объяснить тот факт, что государство допускает бегство капиталов в оффшорные зоны, «золотые парашюты», дикие проценты на рынке микрозаймов и т. п.

Государство безостановочно находится в поиске оптимальной денежно-фондовой структуры в рамках финансовой системы. Этот властвующий субъект волен закрыть какой-то конкретный денежный фонд, открыть новые денежные фонды, направления расходования денежных средств, сократить финансирование тех или иных инфраструктурных проектов, территорий, увеличить собираемость какого-либо обязательного платежа. Даже может перекроить всю бюджетную систему. Однако государство не может выйти из перераспределительного механизма: с одной стороны, оно не может не осуществлять «финансовую деятельность» (аккумулировать, распределять, использовать денежные ресурсы), а с другой стороны, оно не может не заниматься организацией финансов, т. е. вынуждено вести свое «финансовое хозяйство».

Сегодня перед наукой финансового права стоит важнейшая сугубо теоретическая задача переосмысления основных финансово-правовых категорий с учетом современных преобразований во всех сферах российского общества. При решении этой задачи важно опереться на финансово-правовое прошлое. Прав А. А. Пилипенко в том, что «...в модусах прошлого – настоящего – будущего в русле проблемно-концептуального поиска парадигмальных трансформаций финансового права изучение исторического наследия представляет собой определенный доктринально-методологический ресурс познания многих современных финансово-правовых явлений» [2, с. 2]. Кроме того, красной линией через все финансово-правовое пространство в поиске путей решения названной задачи должна пройти проблема поиска оптимального баланса «властного» и «имущественного», «государственного» и «общественного» начала в каждой финансово-правовой категории.

В этой связи задаемся вопросом: а не пришло ли время возвращения категории «финансовое хозяйство» в актуальный научно-понятийный аппарат? Безусловно, такое возвращение будет

не на первые позиции и не с прежним значением, но точно обогатит современную финансово-правовую науку России.

Понятие «финансовое хозяйство государства» имело широкое распространение в России до 1917 г. и занимало весомое место в системе категорий финансово-правовой науки прошлого. Можно утверждать, что тогда данная категория была фундаментальной и многие именно с ней связывали предмет соответствующей науки. Ныне же понятие финансового хозяйства утратило былое значение и полностью выведено из научного оборота.

Анализ исторических источников показывает, что тогда под «финансовым хозяйством» в большинстве своем понималась или хозяйственная деятельность государства по созданию финансовой базы, или определенная сумма ресурсов (средств), находящихся в ведении государства и необходимых для удовлетворения общественных потребностей. На наш взгляд, определение, наиболее точно отражающее содержание понятия «финансовое хозяйство» того периода времени, дано А. И. Буковецким. Он пишет: «Совокупность материальных ресурсов, которыми располагает публично-правовой союз (государство) для удовлетворения коллективных потребностей своих сочленов, является его финансовым хозяйством» [1, с. 5]. Интересно, что через призму рассматриваемой категории государство представлялось неким субъектом, как и все, занимающимся своим хозяйством, а не исполняющим исключительные и властные функции по мобилизации, распределению и использованию финансовых ресурсов. Отличие финансового хозяйства от частного формулировалось не по признаку наличия власти, а по признаку значимости тех потребностей, которые легли в основу его появления и ведения.

В 40–60-е гг. прошлого века на передовые позиции вышла «финансовая деятельность», понимаемая однозначно как властно-управленческая или исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов. Финансовые отношения в советских социально-политических условиях были оформлены новыми финансово-правовыми категориями. Связано это с тем, что, образно говоря, на смену «хозяйствующему государству» пришло «властвующее государство».

Между тем, на наш взгляд, если исходить из исторического значения понятия «финансовое хозяйство», оно сейчас могло бы отражать круг общественных отношений, связанных с обустройством системы финансовых фондов публично-правового образования, будь то Фе-

дерация, ее субъект или муниципальное образование. Иначе говоря, финансовое хозяйство – это система финансовых фондов, находящихся под управлением публично-правового образования и необходимая для предоставления им общественных благ.

Категория «финансовое хозяйство» тяготеет к материальной стороне финансов. Нам представляется, что финансовое хозяйство есть организация материальных финансов, т. е. это организация финансов на уровне конкретных отношений. Государство сначала организует финансы на институциональном уровне, затем организует их через ведение финансового хозяйства публично-правовых образований.

В своем новом понимании «финансовое хозяйство» будет отражать субъектный подход к финансам, когда актуален вопрос о собственности каждого финансового ресурса. Если финансы представляют собой финансовые отношения макроуровня, то финансовое хозяйство совершенно точно явление микроуровня. Функционирование механизма перераспределения национального дохода страны во многом объективный процесс, не зависящий от устремлений того или иного субъекта. Финансовое же хозяйство есть деятельность конкретного субъекта по предоставлению общественных благ вполне конкретным получателям.

Считаем, что финансовое хозяйство – это часть финансовой системы страны. Финансовое хозяйство вбирает в себя исключительно публичные финансовые фонды, а финансовая система образуется как из публичных, так и из частных денежных фондов. Тем самым категория финансового хозяйства, с одной стороны, подчеркивает обособленность публичных финансовых фондов в общей системе денежных фондов и накоплений в экономике страны. С другой стороны, оно устанавливает границы фондовой системы каждого публично-правового образования в национальной финансовой системе. Через финансовое хозяйство публично-правовые образования оказывают свое субъективное воздействие на финансовую систему страны и на происходящие в ней объективные процессы. Финансовое хозяйство, являясь элементом управления, находится под контролем публично-правового образования. Так, согласимся с Н. В. Колосовым в том, что муниципальный резервный фонд должен быть создан непосредственно муниципальным образованием, а не местной администрацией [3, с. 25–26].

Финансовое хозяйство в большей части – это работа по созданию, преобразованию и ликвидации финансовых фондов, это поиск

оптимальных организационно-управленческих форм существования этих фондов, это установление степени централизации/децентрализации в фондовой системе. Финансовое хозяйство – это всегда необходимость администрирования процессов функционирования системы финансовых фондов, в частности, внутрисистемных финансовых потоков. Администрирование осуществляется и властно-принудительными и добровольно-стимулирующими методами. Публично-правовое образование постоянно находится в состоянии устройства и переустройства собственной системы финансовых фондов и потоков. Такие процессы наиболее динамично идут на децентрализованном уровне. Перманентная реформа сети государственных (муниципальных) учреждений – яркая иллюстрация финансовых преобразований, проводимых публично-правовым образованием на уровне децентрализованных финансов.

В наиболее обобщенном виде ведение финансового хозяйства для публично-правового образования связано с рядом вопросов:

- Какие финансовые фонды должны быть в системе помимо бюджета?
- Какие финансовые фонды целесообразно ликвидировать для обеспечения эффективности функционирования фондовой системы?
- В какой организационно-правовой форме создать тот или иной финансовый фонд?
- Какова степень централизации в системе финансовых фондов?
- Какова управляемость системы финансовых фондов на децентрализованном уровне?
- Каков уровень обособленности системы в рамках финансовой системы страны?
- Каков объем системы финансовых фондов, в том числе бюджета?
- Как наладить управление конкретным финансовым фондом в рамках системы?
- Устойчива ли система к внешним воздействиям и насколько тесно взаимосвязаны финансовые фонды внутри нее?
- Функционирование системы финансовых фондов в полной ли мере удовлетворяет население в общественных благах?

Завершая рассуждения о категории финансового хозяйства, следовало бы подчеркнуть, что трансформация финансового права в современной России вряд ли состоится без возрождения отдельных финансово-правовых конструкций прошлого. Посмеем предположить, что «финансовое хозяйство» рано или поздно войдет в систему категорий современной финансово-правовой теории и существенно ее обогатит, особенно в части познания финансов, уточне-

ния предмета финансового права, решения вопросов правового регулирования финансовых отношений на децентрализованном уровне.

Далее, нам представляется, что наиболее тесное взаимодействие финансов и государства происходит в области «организации финансов», которая выходит за пределы «финансового хозяйства» и «финансовой деятельности» государства. Дело в том, что финансовые отношения с течением времени трансформируются, а государство осмысляет и легализует объективные процессы в финансовой системе.


Отсюда когда государство организует финансы на макроуровне, то оно пытается проникнуть в регулятивную сущность финансов и преодолеть свойство скрытности финансового механизма. К примеру, в настоящее время государство озабочено стремительным развитием цифровых денег, включая криптовалюту. Государство в финансовой сфере, помимо собирания, распределения, использования денежных ресурсов, проявляет активность как конструктор финансовых структур (технологий, инструментов), но только создавая новые законодательные формы и конструкции. Государство желало бы быть «творцом» финансов, полностью контролировать финансовое поведение своих граждан, но вряд ли это будет этичным и эффективным.

Организация финансов включает в себя «самоорганизацию финансов». И нам кажется, что самоорганизация финансов идет без участия государства и представляет собой пока в основном «черный ящик». Тем временем, в нашем представлении, финансы скорее самоорганизующееся явление, чем организуемое. И этот факт хорошо доказывает наличие отраслевых финансов. Отраслевые финансы – это та часть финансов, которая располагается в сфере производства экономических благ и вполне может существовать вне государства.

Отраслевые финансы, по сути, допускают наличие совокупности «свободных» финансовых отношений, проще говоря, за пределами государства. «Налоги» и «бюджеты» невообразимы без государства, а отраслевые финансы – только лишь без соответствующих отраслей. Другими словами, финансы жилищно-коммунального хозяйства будут до тех пор, пока будет жилищно-коммунальное хозяйство. Здесь нет прямой зависимости отраслевых финансов от государства. Более того, сами отраслевые финансы формируют налогооблагаемую базу для государства [4, с. 175].

В самоорганизации проявляется регулятивная сущность финансов. Необъяснимая сила

заставляет огромные массы людей добровольно участвовать в формировании финансовых фондов, предназначенных для самых разных целей. При этом спектр мотивов финансового поведения обширный: сохранение и увеличение личного капитала; оказание помощи другим людям, попавшим в сложную жизненную ситуацию; охрана окружающей среды и сбережение природы; увлечения и хобби; желание рисковать и азарт; политические и гражданские мотивы и многое другое. Одни считают рациональным наращивать личные накопления, скрываться от налогообложения, другие считают рациональным прямо противоположное.

Таким образом, финансы и государство соотносятся друг с другом не как «первостепенное» и «второстепенное», не как «главное» и «принадлежность главного», а как самостоятельные социальные институты, обеспечивающие стабильность/справедливость/развитие общественных отношений и по этой причинной необходимости взаимодействующие между собой. Государство организует финансы: делает это на макроуровне путем признания и оформления финансовых институтов; на микроуровне через ведение «финансового хозяйства» публично-правовыми образованиями. Организация финансов находится вне содержания финансово-правовой категории «финансовая деятельность», которая, в свою очередь, не всегда имеет отношение к перераспределению национального дохода страны. Финансы обладают самоорганизующимися свойствами, делающими финансовый распределительный и перераспределительный механизм общества более устойчивым, динамичным и точным. 

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Буковецкий А. И. Введение в финансовую науку. Л., 1929. 135 с.
2. Пилипенко А. А. Историко-методологические аспекты формирования категориально-дефинитивного аппарата финансового права // Финансовое право. 2009. № 6. С. 2–4.
3. Колосов Н. В. Резервные фонды местных администраций: особенности правового регулирования // Сибирский юридический вестник. 2019. № 2(85). С. 22–26.
4. Цыренжапов Ч. Д. Концептуальные вопросы правового регулирования отраслевых финансов в России // Миссия современного государства и права в эпоху социальных перемен : материалы Междунар. науч.-практ. конф., г. Иркутск, 26 окт. 2018 г. Иркутск : Изд-во ИГУ, 2019. С. 172–176.
5. Цыренжапов Ч. Д. Финансы – общественный институт // Проблемы учета и финансов. 2012. № 4 (8). С. 76–78.
6. Цыренжапов Ч. Д. Финансы и право как социальные регуляторы // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 65. Томск, 2015. С. 130–132.

## REFERENCES

1. Bukovetsky A.I. *Introduction to Financial Science*. Leningrad, 1929. 135 p. (in Russian)
2. Pilipenko A.A. Historical and Methodological Aspects of Formation of Category and Definition Apparatus of Financial Law. *Financial Law*, 2009, no. 6, pp. 2-4. (in Russian)
3. Kolosov N.V. Reserve Funds of Local Governments: Features of Legal Regulation. *Siberian Legal Bulletin*, 2019, no. 2(85), pp. 22-26. (in Russian)
4. Tsyrenzhapov CH.D. Conceptual Issues of Sector-specific Finance Legal Regulation in Russia. *Mission of the Modern State and Law in the Era of Social Changes: Proceedings of the International Applied Science Conference*. Irkutsk, October 26, 2018. Irkutsk, Irkutsk Stat Univ. Publ., 2019, pp. 172-176. (in Russian)
5. Tsyrenzhapov CH.D. Finance as a Public Institute. *Problems of Book Keeping and Finance*, 2012, no. 4(8), pp. 76-78. (in Russian)
6. Tsyrenzhapov CH.D. Finance and Law as Social Regulators. *Legal Issues of the Consolidation of the Russian Statehood. Part 65*. Tomsk, 2015, pp. 130-132. (in Russian)

## Finance and State: Current Issues of Interrelation and Interaction

© Tsyrenzhapov Ch. D., 2020

General theoretical issues of financial law and its fundamental scientific categories are considered, the actual problem of the ratio of finance and the state through the prism of the financial and legal theory of the Russian Federation is analyzed. The

content of the legal categories “finance” and “state” is investigated. It has been established that they relate to each other not as “primary” and “secondary”, not as “main” and “belonging of the main”, but as self-sufficient social institutions that ensure stability / justice / development of social relations and, for this reason, are forced to interact between by myself. It is noted that the state is the main subject of the organization of finance: it does this at the macro level by recognizing and formalizing financial institutions; at the micro level through the conduct of a “financial economy” by public law entities. It is proposed to return to the scientific-conceptual apparatus of modern financial and legal science of the Russian Federation the category “financial economy”. It is determined that the financial economy is the work of creating, transforming and liquidating financial funds, it is the search for optimal organizational and managerial forms of existence of these funds, it is the establishment of the degree of centralization / decentralization in the stock system of public law education, that is, the organization of material finances at the level of concrete relationship. The conclusion is made that the organization of finance is outside the content of the financial and legal category “financial activity”, which in turn does not always relate to the redistribution of the country’s national income. It has been revealed that the self-organization of finance, as a rule, occurs without the participation of the state, which proves the existence of sectoral finances, that is, that part of them located in the sphere of production of economic goods and may well exist outside the state.

*Keywords:* finance, sector-specific finance, finance law, financial activity of the state, financial economy.