

ДОХОДЫ БЮДЖЕТА ЧЕРЕЗ ПРОЦЕДУРЫ ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА¹

Д.Л. Комягин

Доктор юридических наук

Профессор Национального исследовательского университета

Высшая школа экономики

Тема доклада обусловлена стремлением осветить динамический характер публичного хозяйства и его колоссальный масштаб, и вызвана стремлением представить результаты исследования, которое было проделано за минувший год с момента предыдущей конференции, посвященной государственному (муниципальному) финансовому контролю².

Вкратце напомним, что исследование показало разнообразие состава казны, элементами которой являются драгоценные камни и металлы, золотовалютные резервы, государственные резервы, земля, недра, вода, биоресурсы, культурные ценности. Все эти активы являются источниками публичных доходов. Для правового регулирования отношений, связанных с наиболее значительными активами казны, приняты отдельные федеральные законы³ и даже кодифицированные акты⁴. За пределами гражданского права лежат отношения, регулируемые земельным, лесным, водным, природоохранным, бюджетным законодательством, законодательством о государственном материальном резерве, о недрах, о драгоценных металлах и драгоценных камнях, о животном мире, о рыболовстве и водных биологических ресурсах, культивируемых биоресурсах, континентальном

¹ Исследование выполнено при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 14-03-00603 «Государственная казна как источник бюджетных доходов».

² Казанский (Приволжский) государственный университет, 22-23 мая 2014 года.

³ Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ "О государственном материальном резерве"; Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 "О недрах"; Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ "О драгоценных металлах и драгоценных камнях"; Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ "О животном мире".

⁴ Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ.

шельфе, объектах культурного наследия и т.д. При этом в состав казны введён ещё бюджет, который имуществом не является⁵. Техническое развитие и иные глобальные процессы предлагают для включения в оборот все новые объекты. После принятия Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 года⁶ появилось квоты на эмиссию (выбросы) в атмосферу парниковых газов и их прекурсоров; развитие биотехнологий ставит вопрос о сохранении и охране генофонда не только сельхозкультур, но также и человека (нации); развитие частного права привело к необходимости рыночной оценки доброго имени и репутации⁷.

В то же время, по официальной отчетности Федерального казначейства, нефинансовые активы имущества Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований (с учетом амортизации) составили немного более 5 трлн руб. Эти цифры в несколько раз меньше ежегодных доходов федерального бюджета, хотя не менее его трети формируется за счет эксплуатации имущества казны (нефтегазовые доходы). В итоге получается, что стоимость казны меньше прибыли, которая ежегодно извлекается из нее. Учитывая роль, которую играет содержимое казны для национального благосостояния, следует вспомнить про *экономическую безопасность* государства.

В этой связи проблему представляет собой отсутствие правового института, объединяющего регулирование разных частей публичной казны (источников публичных доходов), то есть встает вопрос *надлежащего правового регулирования государственного хозяйства как единого целого*.

⁵ См. подробнее Казна и бюджет / под ред. Д. Л. Комягина – М. Наука. 2014

⁶ СЗ РФ № 46, ст. 5204. 1996 г.

⁷ Речь идет и об оценке нематериальных активов т. н. "гудвилла", которая производится согласно международным стандартам финансовой отчетности, введенным в действие приказом Минфина России от 25 ноября 2011 г. № 160н, а также о коммерческом использовании наименования Россия и Российская Федерация и производных от них, которое сегодня регулируется постановлением Правительства РФ от 3 февраля 2010 г. № 52.

Подход к решению данной проблемы может быть следующий: необходимо выделить процедуры, связанные с *трансформацией государственной (муниципальной) казны*, то есть функционированием *публичного хозяйства*. Далее следует найти (создать) механизм их взаимодействия.

Процедурами трансформации казны, прежде всего, выступают *приватизация* (выбытие имущества из состава казны), *национализация* (поступление имущества в казну), *бюджетный процесс*, процедура *закупок для публичных нужд* или контрактная система. Своеобразную процедуру преобразования денежной части казны в неденежную часть, представляют собой *бюджетные инвестиции*. Мобилизация доходов бюджета связана с *налоговой процедурой*, а также со значительным количеством разрозненных *процедур мобилизации неналоговых доходов*.

Легко увидеть, что процедуры поступления и выбытия активов казны, её трансформации, урегулированы неоднородно и фрагментарно. Приватизация урегулирована рядом федеральных законов, национализация не урегулирована вовсе. Бюджетный кодекс РФ (далее – БК РФ) регулирует бюджетный процесс. Федеральный закон «О контрактной системе» принят одновременно на основании БК РФ и ГК РФ. Мобилизация налоговых доходов урегулирована Налоговым кодексом РФ, а процедуры мобилизации неналоговых доходов урегулированы частично, например, мобилизация таможенных платежей, природоресурсных платежей.

Казалось бы, все указанные процедуры должны охватываться неким единым механизмом *государственного стратегического планирования*, что позволит выявить лакуны и пробелы правового регулирования. К сожалению, недавно принятый федеральный закон 28 июня 2014 года № 172-ФЗ О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁸ такого механизма не

⁸ Принят во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации».

содержит, оставляя правовое регулирование на том же уровне. «систематизацию» документов стратегического планирования.

Это является существенным препятствием для решения проблемы регулирования публичного хозяйства как единого целого. Как противоположный пример, можно взять хорошо известный советский опыт государственного стратегического планирования⁹. Предполагалось с самого начала и создание долгосрочного плана до 15 лет.

В советский период истории России существовало жесткое правило, согласно которому проект бюджета (как финансовый план) не рассматривался Верховным Советом СССР без утвержденного народнохозяйственного плана¹⁰. «Бюджет в известном смысле является финансовым разделом плана развития народного хозяйства, формируясь в соответствии с ним»¹¹.

Олег Емельянович Кутафин отмечал существование процесса планирования социально – экономического развития в СССР (*планового процесса*). Полный цикл процесса текущего планирования охватывал более полутора лет, а перспективного планирования – семь-восемь лет¹². Циклы складывались из стадий: составления проекта плана, его рассмотрения и утверждения, организации выполнения, составления и утверждения отчетов об их исполнении¹³. К восьмидесятым годам в СССР сложились следующие картина: комплексная программа научно-технического развития имела *двадцатилетний* горизонт с разбивкой по пятилетиям, основные направления экономического и социального развития составлялись на *десять лет*, а планы социально-экономического развития – на *пять лет и один год*,

⁹ Первым в мире государственным стратегическим планом являлся план ГОЭЛРО (при всех его издержках), а далее были пятилетки: 1928—1932 гг., 1933-1937 гг., 1938-1941 гг., 1946-1950 гг., 1951-1955 гг., 1956-1960 гг., 1961-1965 гг., 1966-1970 гг., 1971-1975 гг., 1976-1980 гг., 1981-1985 гг., 1986-1990 гг.

¹⁰ См.: Бюджетная система Союза ССР: сборник законодательных материалов / сост. С. С. Глезин. М., 1947. С. 11.

¹¹ Пискотин М. И. Советское бюджетное право – М. 1971. С. 212.

¹² Кутафин О. Е. Плановая деятельность советского государства. Государственно - правовой аспект – М. 1980. С. 203.

¹³ Там же с. 209 – 210.

государственный бюджет был *годовым*. Пятилеткам соответствовали циклы *перспективного* планирования, а годовые планы относились к *текущему* планированию.

Представляется, что плановая процедура является естественным началом всех иных народнохозяйственных процедур и должна быть воссоздана. Эта процедура должна переходить в бюджетный процесс и, далее – в процесс публичных закупок. Такому сквозному хозяйственному процессу могли бы соответствовать многочисленные процедуры мобилизации публичных доходов, кассовые планы. Отчетность представляла бы оценку сделанного по сравнению с запланированным, после чего начиналась бы реализация нового плана в следующей цикле. Мог бы иметь место и скользящий принцип, когда в ходе выполнения плана формируется и уточняется план на следующий период.

Переходя к теме государственного контроля финансового контроля, следует отметить уже состоявшееся наличие особого вида государственного контроля для каждой юридической процедуры¹⁴. Очевидны, все эти виды контроля должны быть, во-первых, интегрированы между собой, как и составляющие их процедуры, и, во-вторых иметь продолжение в форме тех или иных мер ответственности.

Во-первых, согласно Федеральному закону «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации», в Российской Федерации действует *стратегический контроль*. В наиболее общем виде его можно определить как контроль за процедурой целеполагания и достижением соответствующих целей социально – экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Согласно закону (ст. 3), мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования - деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и

¹⁴¹⁴ С точки зрения теории права плановый процесс, бюджетный процесс, процедура публичных закупок являются именно юридическими процедурами.

итогах реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия его участников в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими своих полномочий.

В чем же выражается стратегический контроль? Согласно закону, весь он умещается в ежегодном докладе Секретаря Совета Безопасности Президенту Российской Федерации о состоянии национальной безопасности Российской Федерации, в ежегодном отчете Правительства Российской Федерации и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, сводных годовых докладов о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ и докладов о реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти. Об ответственности речи не идет вовсе.

Представляется, что масштаб и значение стратегического контроля не соответствуют мерам по его обеспечению и охране.

Во-вторых, контроль в бюджетной сфере, распадается несколько не связанных между собой направлений: контроль за соблюдением бюджетного законодательства¹⁵, налоговый контроль и валютный контроль, а также контроль за поступлением неналоговых доходов бюджета.

В начале данного доклада сказано о многообразии доходов бюджета. В действительности контролем не может не сопровождаться мобилизация всех без исключений доходов бюджета. Исходя из этого, следует говорить и о бюджетном аспекте таможенного контроля (например, проверка таможенной стоимости товара), контроля в Лесном, Водном, Земельном кодексах, законодательстве о недрах и так далее. Разумеется, финансовый контроль урегулирован также Бюджетным кодексом Российской Федерации, законами о Счетной палате РФ и контрольно-счетных органах, а также законами о парламентском контроле и парламентском расследовании. Здесь, в противоположность стратегическому контролю, мы имеем дело не с

¹⁵ По стечению обстоятельств он именуется в Бюджетном кодексе Российской Федерации государственным финансовым контролем.

отсутствием норм, а с их неупорядоченностью и коллизийностью.

В-третьих, в рамках процедуры закупок для государственных нужд мы сталкиваемся еще с одним специфическим видом контроля, который одновременно осуществляют Минэкономразвития России, Федеральное казначейство и Росфиннадзор. Его методами являются, в том числе, плановые и внеплановые проверки¹⁶.

Итак, существуют интегрированные процедуры стратегического планирования (планового процесса), бюджетного процесса, закупок для публичных нужд и соответствующие им особенные виды контроля. Кроме того, в связи с мобилизацией доходов бюджета, есть сложные процедуры приватизации и национализации. Очевидно, что они взаимосвязаны, так как составляют единый механизм публичного хозяйства. Учтено ли все это в законотворческой практике, например, при подготовке единого закона о государственном финансовом контроле? Если нет, то может получиться, что решая какую-то задачу в одном сегменте публичного хозяйства, мы наносим ущерб функционированию другого сегмента.

¹⁶ С. 99 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".