

# ДОХОДЫ БЮДЖЕТА ЧЕРЕЗ ПРОЦЕДУРЫ ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА<sup>1</sup>

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 контролю<sup>2</sup>.

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 законы<sup>3</sup> и даже кодифицированные акты<sup>4</sup>. 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 шельфе, объектах культурного наследия и т.д. При этом в состав казны

---

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

<sup>2</sup> Казанский (Приволжский) государственный университет, 22-23 мая 2014 года.

<sup>3</sup> 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".

<sup>4</sup> Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ.

введен ещё бюджет, который имуществом не является<sup>5</sup>. Техническое развитие и иные глобальные процессы предлагают для включения в оборот все новые объекты. После принятия Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 года<sup>6</sup> 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 репутации<sup>7</sup>.

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*.

Подход к решению данной проблемы может быть следующий: необходимо выделить процедуры, связанные с *трансформацией*

---

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

<sup>6</sup> СЗ РФ № 46, ст. 5204. 1996 г.

<sup>7</sup> 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.

*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»<sup>8</sup> такого механизма не содержит, оставляя правовое регулирование на том же уровне. «систематизацию» документов стратегического планирования.

---

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

Это является существенным препятствием для решения проблемы регулирования публичного хозяйства как единого целого. Как противоположный пример, можно взять хорошо известный советский опыт государственного стратегического планирования<sup>9</sup>. 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 плана<sup>10</sup>. «Бюджет в известном смысле является финансовым разделом плана развития народного хозяйства, формируясь в соответствии с ним»<sup>11</sup>.

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 лет<sup>12</sup>. Циклы складывались из стадий: составления проекта плана, его рассмотрения и утверждения, организации выполнения, составления и утверждения отчетов об их исполнении<sup>13</sup>. 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*, государственный бюджет был *годовым*. Пятилеткам соответствовали циклы

---

<sup>9</sup> 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.

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

<sup>11</sup> Пискотин М. И. Советское бюджетное право – М. 1971. С. 212.

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

<sup>13</sup> Там же с. 209 – 210.

*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 следующем 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 процедуры<sup>14</sup>. 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 итогов реализации документов стратегического

---

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

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 законодательства<sup>15</sup>, 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

---

<sup>15</sup> 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 проверки<sup>16</sup>.

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.

---

<sup>16</sup> 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".