

ПРОЦЕДУРЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ (МУНИЦИПАЛЬНОЙ) КАЗНЫ¹

Д.Л. Комягин

Доктор юридических наук

Профессор НИУ Высшая школа экономики

Тема доклада обусловлена стремлением осветить динамический характер публичного хозяйства и его колоссальный масштаб. Объем денежной части казны (бюджета) огромен в сравнении с любыми частными денежными фондами, но незначителен в сравнении со стоимостью всех активов казны, если их свести воедино. Данное утверждение актуально для России, богатства которой (нефтегазовые запасы – их небольшая часть) являются существенно недооцененными.

При колоссальном национальном богатстве в России не должно возникать недостатка в финансовых и иных ресурсах для исполнения всех публичных функций. Состав казны крайне разнообразен, её элементами являются драгоценные камни и металлы, золотовалютные резервы, государственные резервы, земля, недра, вода, биоресурсы, культурные ценности. Парадоксально, что понятие казны установлено ГК РФ², но ГК не регулирует большинство отношений вокруг публичного имущества. Для правового регулирования отношений, связанных с наиболее значительными частями казны, приняты отдельные федеральные законы³ и даже кодифицированные акты⁴. За пределами гражданского права лежат

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

² Согласно п. 4 ст. 214 и п. 4 ст. 215 ГК РФ государственную (муниципальную) казну составляют средства соответствующего бюджета и иное государственное (муниципальное) имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями

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.

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 введён ещё бюджет, который имуществом не является⁵.

Приведенный выше перечень общественных отношений, связанных с казной, не является закрытым, 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.

Согласно Балансу исполнения консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2013 г., нефинансовые активы имущества Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований (с учетом амортизации), составили 5 083 389 943 966 руб , то есть немного более 5 трлн руб! Эти цифры в несколько раз меньше ежегодных доходов федерального бюджета, хотя не менее трети федерального бюджета формируется за счет эксплуатации имущества казны (нефтегазовые доходы)! В итоге получается, что стоимость казны меньше прибыли, которая ежегодно извлекается из нее.

⁵ См. подробнее Казна и бюджет / под ред. Д. Л. Комягина – М. Наука. 2014 Раздел 1

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.

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, 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 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 частями, 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 содержит, оставляя правовое регулирование на том же уровне. По сути этот закон осуществляет не более, чем своеобразную «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 планирования.

Первый в мире стратегический план ГОЭЛРО, принятый в 1921 году, включал в себя задания по отраслям промышленности. Острая дискуссия «генетиков и телеологов» закончилась тем, что с 1925 года отмечается наличие финансового плана государственной промышленности (промфинплана) и контрольных цифр Гоплана. Эти цифры «с каждым годом всё теснее стали охватывать народно – хозяйственные процессы»⁹ и преобразовались в полные пятилетние планы экономического развития. В Союзе ССР прошло двенадцать пятилеток, в ходе которых достигались плановые показатели по национальному доходу, валовой продукции промышленности, сельского хозяйства, капиталовложениям (инвестициям) и иные (иногда – досрочно)¹⁰. 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

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

⁹ Государственный бюджет и единый финансовый план СССР – М. 1930. С. 31

¹⁰ 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.

плана¹¹. «Бюджет в известном смысле является финансовым разделом плана развития народного хозяйства, формируясь в соответствии с ним»¹².

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 лет¹³. Циклы складывались из стадий: составления проекта плана, его рассмотрения и утверждения, организации выполнения, составления и утверждения отчетов об их исполнении¹⁴. 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 *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.

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

¹² Пискотин М. И. Советское бюджетное право – М. 1971. С. 212.

¹³ Кутафин О. Е. Плановая деятельность советского государства. Государственно - правовой аспект – М. 1980. С. 203.

¹⁴ Там же с. 209 – 210.