

© 2017 г.

Е.Л. ВАСЯНИНА

КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫМИ ДОХОДАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Васянина Елена Леонидовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия (Санкт-Петербург, Россия) (E-mail: elenavasianina@yandex.ru).

Vasyanina Elena L. – PhD in Law, associate Professor of the department of state and legal disciplines of Northwest branch of Russian Academy of justice (Saint-Petersburg, Russia) (E-mail: elenavasianina@yandex.ru).

Аннотация: в настоящий момент критерии эффективности управления публичными доходами не имеют четко-го законодательного закрепления. На основе анализа законодательства, а также финансово-правовой доктрины в статье определены критерии эффективной модели управления публичными доходами в Российской Федерации. Такими критериями, по мнению автора, являются: 1) создание механизма стыковки частных интересов и общих целей; 2) закрепление в законе режима публичной собственности на доходы, мобилизация которых обеспечивается мерами государственного принуждения; 3) разграничение на законодательном уровне правил управления и использования публичных доходов в зависимости от способов их привлечения в денежные фонды.

Abstract: at the moment the criteria of effectiveness of management of public revenues are not clear legislative consolidation. The definition of these criteria is of key importance in the current economic conditions. The article defines the criteria for an effective model of management of public revenues in the Russian Federation. These criteria are: 1) creating docking mechanism of private interests and common goals; 2) binding on the public property regime legislative level; 3) the distinction on the legislative level of the rules governing and use of public revenues, depending on how they attract money funds.

Ключевые слова: бюджет, публичные доходы, публичная собственность, управление, налоги, сборы, штрафы, государственная корпорация, межбюджетные трансферты, банк.

Key words: budget, public revenues, public ownership, management, taxes, fees, fines, state corporation, interbudgetary transfers, bank.

В современных экономических условиях проблема совершенствования правил управления публичными доходами остается предметом острых политических дискуссий.

Анализ законодательства, а также правовой доктрины позволяет выделить следующие формы управления публичными доходами: *во-первых*, формы управления публичными доходами, поступившими непосредственно в бюджетную систему Российской Федерации. Таковыми являются: 1) межбюджетное распределение доходов; 2) управление нефтегазовыми доходами федерального бюджета; 3) размещение бюджетных средств на депозитах в банках; 4) размещение бюджетных средств в ценные бумаги; 5) управление остатками средств на единых счетах бюджетов;

во-вторых, формы управления доходами, поступившими в фонды денежных средств, которые сформированы за рамками бюджетной системы Российской Федерации (фонды государственных корпораций, компенсационные фонды саморегулируемых организаций, негосударственные пенсионные фонды)¹.

Существование обозначенных форм управления публичными доходами требует установления условий эффективности их реализации.

Бюджетный кодекс РФ, закрепляя положения, касающиеся построения бюджетной системы России, определяет лишь критерии эффективности использования бюджетных средств, применение которых возможно в условиях реализации механизма финансирования. Принцип эффективности управления публичными доходами финансовым законодательством не установлен.

Единственным закрепленным на законодательном уровне критерием, позволяющим оценить эффективность управления публичными доходами, является цель, которая должна быть достигнута при осуществлении операций со средствами публичных денежных фондов. Однако заявленные в законе цели управления доходами в ряде случаев не достигаются, а положения об ответственности уполномоченных субъектов отсутствуют.

Анализ законодательства, а также финансово-правовой доктрины позволяет сделать вывод о том, что эффективная модель управления публичными доходами должна базироваться на следующих критериях: 1) создание механизма стыковки частных интересов и общих целей; 2) закрепление в законе режима публичной собственности на доходы, мобилизация которых обеспечивается мерами государственного принуждения; 3) разграничение на законодательном уровне правил управления и использования публичных доходов в зависимости от способов привлечения в денежные фонды.

¹ См.: Васянина Е. Л. Фискальные доходы государства: правовой анализ. М., 2015. С. 122.

Из названных условий на сегодняшний день созданы лишь механизмы стыковки частных интересов и общих целей, которыми являются, например система пенсионных накоплений граждан, формирование Фонда национального благосостояния, фондов обязательного социального страхования, гарантирования пенсионных накоплений. Однако применение указанных механизмов, не обеспеченных положениями законодательства о публичной собственности, о разграничении режимов регулирования публичных доходов, не позволит достичь эффективности управления в обозначенной сфере.

Отсутствие закрепленного на законодательном уровне режима публичной собственности приводит к тому, что органы государственной власти отождествляют предоставленное им право эффективного управления публичными доходами с правом собственности на них, что выражается в ряде случаев в присвоении и растрате бюджетных средств².

Мысли о существовании публичной формы собственности прослеживаются в трудах ученых-юристов дореволюционного периода. Например, С. Ю. Витте указывал на существование частного, народного и мирового имущества. При этом к народному имуществу ученый относил предметы, материальные средства, которые служат народу для непосредственного удовлетворения его нужд и доставляют ему пользу или удовольствие³.

На современном этапе развития правовой доктрины при исследовании проблем в области совершенствования правил управления публичными доходами учеными ставится вопрос о необходимости введения общественной (публичной) формы собственности на отдельные объекты национального хозяйства, в частности на нефтегазовый сектор. Уникальный опыт развития общественной собственности на высокодоходные объекты природных ресурсов имеет место на Аляске. Главной экономической формой реализации общественной собственности на природный ресурс (нефть) стало создание Постоянного фонда Аляски, образуемого из ежегодных отчислений от нефтяных доходов частных компаний, которые на условиях долгосрочной аренды добывают нефть⁴. В 1982 г. законодательный орган штата одобрил постоянную программу дивиденда Фонда, согласно которой последний выступает объектом общественного распоряжения и управления и используется, в частности, для выплаты дивидендов всем жителям Аляски⁵.

² См.: *Васянина Е. Л.* К вопросу об эффективности управления государственными доходами // *Финансовое право.* 2014. № 9. С. 15–19. Указанная мысль прослеживается в работах первой половины XX в. (см.: *Венедиктов А. В.* Избр. труды по гражданскому праву. В 2-х т. Т. II. М., 2004. С. 10).

³ См.: *Витте С. Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах. СПб., 1912.

⁴ См.: *Рязанов В. Т., Осадин Н. Н.* Общественная собственность и ее роль в формировании рыночной модели экономики России // <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=929> (Дата обращения: 17.02.2014 г.).

⁵ См.: *Моргунов Е. В.* Фонд будущих поколений: сущность и содержание (На примере Постоянного фонда Аляски) // <http://www.cemi.rssi.ru> (Дата обращения: 17.02.2014 г.).

Для сравнения: в нашей стране нефтегазовые доходы Резервного фонда и Фонда национального благосостояния находятся в государственной собственности Российской Федерации, соответственно, в отношении владения, пользования и распоряжения этими доходами доминирует государство (бюрократический аппарат), а не общество. На сегодняшний день нефтегазовые доходы инвестируются в долговые обязательства иностранных государств, а также используются в целях финансового обеспечения коммерческой деятельности государства. Более того, нормативное регулирование процесса управления нефтегазовыми доходами федерального бюджета построено таким образом, что гражданам практически не предоставляется возможность отследить объем средств указанных фондов, а также операций по их использованию⁶.

Конституция РФ (ст. 8) не исключает наряду с государственной, муниципальной и частной собственностью существование иной формы собственности, позволяющей создать эффективный механизм контроля со стороны граждан, хозяйствующих субъектов, что сможет обеспечить прозрачность в сфере управления публичными доходами. Однако в действующем законодательстве отсутствует детализация понятия “иные формы собственности”, что, по сути, сводит на нет указанные конституционные предписания⁷.

Существование особой формы собственности на денежные средства, поступившие в публичные денежные фонды с применением механизма государственного принуждения, подтверждается Конституционным Судом РФ. Так, Суд отметил следующие особенности правового режима в отношении невостребованных сумм фискальных платежей, поступивших в бюджет и учитываемых в составе прочих неналоговых доходов: 1) обозначенный правовой режим не предполагает прекращения права собственности плательщика на эти денежные средства, использование которых осуществляется при наличии с его стороны распорядительных актов; 2) соответствующие денежные средства, находящиеся на бюджетном счете, приобретают публично-целевой характер⁸.

⁶ Так, начиная с 2010 по 2013 г. объем средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния вообще не определялся федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующие периоды. Более того, в указанный период операции с нефтегазовыми доходами этих фондов не отражались в Федеральном законе о Федеральном бюджете (см.: Федеральный закон “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации” от 30 сентября 2010 г. в первоначальной редакции).

⁷ В отдельных постсоветских государствах право публичной собственности имеет законодательное закрепление. Так, в Республике Молдова публичная собственность представлена совокупностью имущества публичной сферы и частной сферы государства, административно-территориальных единиц, для каждой из которых предусматривается соответствующий правовой режим (см.: *Халабуденко О. А.* Имущественные права. Кн. 1. Вещное право. Кишинев, 2011. С. 192, 193).

⁸ См.: Определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “ЭФКО Пищевые Ингредиенты” на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 122 Федерального закона “О таможенном регулировании в Российской Федерации”» от 5 марта 2013 г. // <http://www.pravo.gov.ru> (Дата обращения: 10.04.2013 г.).

Такой правовой режим предполагает создание эффективного механизма контроля за реализацией публичными субъектами полномочий по управлению публичными доходами. В Российской Федерации отдельные элементы обозначенного контрольного механизма закреплены в Федеральном законе “О стратегическом планировании в Российской Федерации” от 28 июня 2014 г.⁹, из смысла которого следует, что государственное управление, элементом которого является управление публичными доходами, базируется на положениях о контроле и мониторинге за реализацией стратегии социально-экономического развития государства. Однако положения о контроле и ответственности уполномоченных субъектов в Законе сформулированы достаточно абстрактно. Вместе с тем, как справедливо отмечается в литературе, о введении публичной формы собственности можно вести речь лишь в том случае, если в системе отношений владения, пользования и распоряжения реально и в разнообразных формах с применением эффективного механизма контроля доминирует общество, а не бюрократический аппарат¹⁰.

Отсутствие закрепленного на законодательном уровне режима публичной собственности на доходы, мобилизация которых основана на механизме применения мер принуждения, приводит к коммерциализации управления публичными доходами, бессистемному применению гражданско-правовых способов регулирования, что в целом выражается в размывании границ финансово-правового регулирования и, как следствие, неэффективном управлении.

Проведенный анализ законодательства позволяет выделить следующие примеры негативной практики коммерциализации управления публичными доходами. *Во-первых*, в ряде случаев публичные доходы оказываются в управлении коммерческих организаций без прямого указания в законе. Так, перечисление огромных взносов в уставные капиталы государственных компаний приводит к тому, что значительная часть бюджетных средств размещается в банках, а проценты от их размещения согласно законодательству становятся собственностью компании. Таким образом, происходит фактическое беспроцентное кредитование государством акционерных обществ¹¹. Например, «уставный капитал государственной корпорации “Агентство кредитных гарантий” частями внесено 50 миллиардов рублей. Из них в качестве гарантий за 2014 и 2015 годы использованы лишь 13 миллиардов. Остальные деньги “пристроились” в банках»¹².

В настоящий момент в целях разрешения обозначенной проблемы в бюджетном законодательстве установлен режим казначейского сопровождения операций с бюджетными средствами. Так, согласно ст. 5 Федерального закона

“О Федеральном бюджете на 2016 год” от 14 декабря 2015 г.¹³ в 2016 г. казначейскому сопровождению подлежат договоры (соглашения) о предоставлении субсидий государственным корпорациям, юридическим лицам, государственным компаниям. Не использованные в 2015 г. субсидии из федерального бюджета на счетах, открытых указанным лицам в Центральном банке РФ, в кредитных организациях, не позднее 1 апреля 2016 г. подлежат перечислению на счета Федерального казначейства в подразделениях Центрального банка РФ.

Таким образом, посредством указанных норм законодатель обеспечил распространение сферы публично-правового регулирования на отношения, складывающиеся по поводу осуществления операций с бюджетными средствами с момента их списания с бюджетного счета и предоставления участникам гражданского оборота.

Во-вторых, проблемы в сфере управления публичными доходами возникают в связи с тем, что иногда вместо уполномоченного органа стороной финансового обязательства оказывается коммерческая организация, превращающаяся в “посредника” между бюджетом и получателями бюджетных средств. Так, стартовавшая в 2015 г. система докапитализации банков за счет имущественного взноса из государственного бюджета привела к тому, что субъекты Федерации получают кредиты не напрямую из бюджета, а через коммерческие структуры, т.е. банки¹⁴. По результатам проведенной проверки аудиторы Счетной палаты РФ заявляют: “Если для банков и дальше будет более комфортно и менее проблемно кредитовать регионы, чем давать деньги реальному сектору экономики, то это не то, ради чего начиналась программа докапитализации”¹⁵.

В-третьих, коммерческие элементы, не совместимые с целями создания Фонда национального благосостояния, присутствуют при управлении нефтегазовыми доходами федерального бюджета, которые, как было отмечено ранее, инвестируются в долговые обязательства иностранных государств, используются для удовлетворения потребностей крупных российских компаний. Например, на сегодняшний день согласно Федеральному закону “О российском Фонде прямых инвестиций” от 2 июня 2016 г.¹⁶ акционерное общество “Управляющая компания Российского Фонда Прямых Инвестиций”, единственным акционером которой является Российская Федерация, реализует проекты с использованием средств Фонда национального благосостояния.

В-четвертых, примером бессистемного применения гражданско-правовых способов регулирования в сфере управления публичными доходами является сложившийся подход к регулированию пенсионных накоплений. Так,

¹³ См.: <http://www.pravo.gov.ru>, 2015. 15 дек.

¹⁴ «Порядок и условия размещения имущественного взноса Российской Федерации в имущество Государственной корпорации “Агентство по страхованию вкладов”, в субординированные обязательства и привилегированные акции банков» (утв. решением Совета директоров ГК “Агентство по страхованию вкладов” от 13 января 2015 г. (протокол № 1, разд. I)) (в ред. от 17 июля 2015 г.).

¹⁵ Махонин А. Система докапитализации банков пока не начала работать в полную силу // http://www.ach.gov.ru/press_center/news/22569 (Дата обращения: 8.08.2015 г.).

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2016. № 23. Ст. 3278.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (Ч. I). Ст. 3378.

¹⁰ См.: Рязанов В. Т., Осадин Н. Н. Указ. соч.

¹¹ См.: Рекомендации парламентских слушаний на тему “Основные направления повышения эффективности расходов федерального бюджета: реальность и перспективы”, состоявшихся в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 23 июня 2015 г. (утв. Постановлением Государственной Думы ФС РФ от 1 июля 2015 г. № 7072–6 ГД).

¹² Зыкова Т. Счетная палата назвала проблемные места Федерального бюджета 2016 г. // Росс. газ. 2015. 2 нояб.

пенсионные накопления, управление которыми осуществляют негосударственные пенсионные фонды, в последнее время используются как источник бесплатных денег для проектов акционеров. Финансовым мегарегулятором выявлены случаи, когда «фонды, вкладывая накопления в ценные бумаги, отражали на счетах клиентов доходность со знаком минус»¹⁷.

В-пятых, коммерческая составляющая в механизме межбюджетного распределения доходов проявляется в том, что к процедуре предоставления финансовой помощи привлекаются специально созданные организации¹⁸ для софинансирования расходов муниципальных образований. В 2014 г. был создан Фонд развития моногородов в качестве дочерней структуры ВЭБа, основной целью которого согласно Уставу¹⁹ является финансирование расходов муниципальных образований посредством реализации мероприятий по строительству, реконструкции объектов инфраструктуры в моногородах. Иными словами, Фонд является «проводником» денег до проблемных регионов²⁰.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что в современных условиях закрепление и корректировка правил управления публичными доходами осуществляются для целей разрешения экономических и политических проблем. Это приводит к искажению базовых принципов регулирования финансовых отношений, к ослаблению гарантий социальной защиты населения, установленных Конституцией РФ. Вместе с тем мысль о недопустимости сведения права к политике и экономике прослеживается в трудах ученых первой половины XX в. Как указывал А. Я. Вышинский, «сведение права к политике приводит к тому, что применение закона определяется не силой... закона, а политическими соображениями»²¹.

Сложившийся на практике подход к реализации механизма управления публичными доходами свидетельствует о размывании границ финансово-правовой сферы. Иными словами, происходит не что иное, как встраивание финансовых обязательств в сферу гражданско-правового регулирования, а «любые попытки ведения финансовой деятельности на началах диспозитивности всегда будут обречены на неудачу»²².

Следует отметить, что полностью отказаться от применения гражданско-правовых способов регулирования в сфере управления публичными доходами нельзя,

поскольку финансовые отношения не могут существовать в отрыве от сформированных в экономической сфере моделей поведения участников гражданского оборота, предполагающих использование диспозитивных элементов.

Тем не менее пределы и условия применения гражданско-правовых способов воздействия на отношения, складывающиеся в сфере управления публичными доходами, должны быть четко определены. Обозначенная проблема отражается в докладе Стиглица о реформе международной валютно-финансовой системы: «Финансовое регулирование должно быть всеобъемлющим, его границы должны определяться экономической функцией финансовых институтов, а не их наименованием или местонахождением. Регулирование должно охватывать все соответствующие институты и инструменты»²³.

Определение границ воздействия публично-правовой и гражданско-правовой сфер регулирования на механизм управления публичными доходами видится в разграничении на законодательном уровне правил управления и использования публичных доходов в зависимости от способов их привлечения в денежные фонды. С учетом предусмотренных законодательством правил привлечения доходных источников в публичные фонды можно выделить: 1) *собственные доходы государства*, которыми являются средства, полученные государством от приносящей доход деятельности, от продажи имущества, составляющего казну публично-правового образования, заемные средства; 2) *фискальные доходы*, формирование которых происходит путем принудительного изъятия имущества частных субъектов. К ним относятся: налоги, сборы, штрафы, иные виды фискальных взиманий и принудительных изъятий.

Однако на сегодняшний день на законодательном уровне не закреплено деление доходов на указанные группы и, соответственно, отсутствует «привязка» порядка привлечения публичных доходов к режимам их управления и использования. Иными словами, поступившие в публичные фонды доходы независимо от способов их привлечения могут быть использованы государством как в коммерческих целях, так и на погашение расходов, связанных с основными направлениями деятельности государства, т.е. с обороной и безопасностью, оказанием государственных услуг, социальной защитой населения и т.п.

В юридической литературе разграничить режимы управления и использования публичных доходов предлагается через закрепление бюджетного правила, согласно которому бюджет следует поделить на две составляющие: «*бюджет возобновимых обязательств*, который формируется при достаточно низкой цене на нефть и соответствующим образом утверждается парламентом, и *бюджет проектов*»²⁴, в рамках которого рентные доходы по мере их поступления будут направляться на повышение эффективности экономики. Иными словами, финансирование коммерческих проектов будет осуществляться по остаточному принципу и не будет иметь приоритета.

¹⁷ Биянова Н. ЦБ намерен бороться с пенсионным спонсорством // Ведомости. 2015. 26 мая.

¹⁸ См.: постановление Правительства РФ «О предоставлении из Федерального бюджета в 2014–2017 годах субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» от 11 ноября 2014 г. (в ред. от 5 ноября 2015 г.).

¹⁹ См.: Устав некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» // <http://www.fmrgrus.ru/?p=479> (Дата обращения: 16.05.2016 г.).

²⁰ См.: Николаева Д. Субсидии моногородам рассчитали по-новому: Фонд их развития отчитался за 2015 год // Коммерсантъ. 2016. 4 мая.

²¹ Вышинский А. Я. Основные задачи науки советского социалистического права. Доклад на I Совещании по вопросам науки советского государства и права (16–19 июля 1938 г.) // Вопросы правоведения. 2009. № 1. С. 194–284.

²² Запольский С. В. Теория финансового права: научные очерки. М., 2010. С. 271.

²³ Доклад Стиглица о реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса. Доклад Комиссии финансовых экспертов ООН. М., 2012. С. 153, 154.

²⁴ Мау В. Резервный фонд ослабляет экономику // Ведомости. 2015. 26 марта.

Другой способ разграничения режимов регулирования публичных доходов был определен Федеральным законом “О бюджете развития Российской Федерации” от 26 октября 1998 г., утратившим силу с 1 января 2005 г. Согласно данному законодательному акту бюджет развития, являвшийся составной частью федерального бюджета, формировался за счет доходов, полученных от коммерческой деятельности государства, которые использовались на финансирование инвестиционных проектов. Другими словами, формирование бюджета развития позволяло закрепить режим управления собственными доходами государства, тем самым отграничивая его от режима регулирования доходов, поступление которых в бюджетную

систему обеспечивается мерами государственного принуждения.

Сегодня подобные правила управления публичными доходами в законодательстве отсутствуют. Это приводит к тому, что денежные средства, поступившие в публичные фонды при исполнении фискальной обязанности участниками финансового правоотношения, могут быть направлены на стремительно растущие запросы крупных компаний.

Учитывая изложенное, следует исключить из финансовой практики коммерциализацию публичных доходов, поступление которых в публичные фонды обеспечивается мерами государственного принуждения.