

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНА О ФИНАНСАХ И ПРОЕКТ ЗАКОНА “О ФИНАНСАХ”

© 2017 г. Ольга Николаевна Горбунова¹

В статье рассматриваются проблемы принятия закона “О финансах”, история вопроса, проект закона “О финансах” и его система.

The article discusses the adoption of the Finance Act, the history of the issue, the draft Finance Act and its system.

Ключевые слова: финансовая деятельность государства, финансовое право, закон “О финансах”, бюджет, налоги, банки, ценообразование, системный анализ, кибернетические связи, информационная сущность, мониторинг.

Key words: financial activity of the state, Finance Law, Finance Act, budget, taxes, banks, pricing, system analysis, cybernetic connection, information entity, monitoring.

Как известно, финансовая деятельность государства (деятельность по аккумуляции, перераспределению и использованию фондов денежных средств) регулируется финансовым правом, одной из самых динамичных отраслей права. Финансовое право – это право управления, потому что управление во всех областях жизни государства и общества осуществляется с помощью финансов. Государство, направляя средства на развитие экономики и социальных процессов, может стимулировать различные сферы деятельности или, ограничивая ассигнования в определенные области, может их сокращать. При этом ни одна компетенция (ни органов представительной, ни исполнительной власти) не может быть реализована без решения соответствующих финансовых проблем. Это особенно важно в условиях становления рыночной экономики.

Для современного научного изучения проблем принятия, применения и использования норм финансового права необходимо пользоваться такими сущностными кибернетическими понятиями и категориями, как “системный анализ”, “прямые и обратные связи”, “информационная сущность” (денег и финансов) и “мониторинг” (слежение рублем за всей финансово-хозяйственной деятельностью государства). Учитывая, что мониторинг является неотъемлемой составной частью финансового контроля государства, для

нас весьма важно высказывание С. В. Степашина: “Фактически при оценке эффективности функционирования объектов контроля как составной части системы экономических отношений должна одновременно проводиться комплексная оценка эффективности органов и процессов управления как единой кибернетической системы...”². Думается, что в этом случае деятельность государства станет прозрачной, что послужит по крайней мере сокращению коррупции.

Сохранению баланса во всей финансовой системе для достижения указанных целей и будет служить предлагаемый закон о финансах. Закон о финансах должен отражать тенденции развития и трансформации рыночной экономики в условиях рынка. Эта тенденция, содержащаяся в нормах закона о финансах, будет содействовать дальнейшему развитию интеграции и дифференциации всего финансового законодательства. Правда, с развитием рынка ценных бумаг этот путь становится все сложнее. Рынку все время угрожают такие объективные экономические процессы, как инфляция, девальвация, дефолты, финансово-экономические кризисы. Дело в том, что эти отрицательные процессы во многом провоцируются спекуляциями на рынке ценных бумаг, где эмиссия денег происходит на основе не развития производства и потребительского рынка, где каждый рубль несет информацию о реальной стоимости товаров и услуг, а виртуальных операций. Если рубль в материальном производстве является носителем реальной информации о стоимости, то, попадая на рынок ценных бумаг, такая прямая связь теряется или, во всяком случае, отдалена. Этот вопрос на сегодня ни в теории финансового права, ни в теории гражданского права,

¹ Профессор кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования РФ (E-mail: arina_zagrebina@mail.ru).

Olga Gorbunova, professor of the department of Financial Law of the Russian state University of justice, Doctor of Law, Professor, honorary worker of higher professional education (E-mail: arina_zagrebina@mail.ru).

² Степашин С. В. Конституционный аудит. М., 2006. С. 229.

к сожалению, достаточно не изучен. Пока деньги служат в рыночной экономике всеобщим эквивалентом и лучшим информационным источником, человечество и дальше будет успешно развиваться, опираясь на рыночные объективные экономические связи и взаимозависимости. Любое вмешательство в эти объективные процессы (особенно в виде применения санкций одних государств к другим) будет только отрицательно сказываться на их развитии.

Занимаясь системным анализом в области финансовой деятельности государства, автор уже давно пришел к мысли о необходимости принятия общего федерального закона “О финансах”. Еще в 80-е годы мною была опубликована статья в журнале “Советское государство и право”, который в то время возглавлял видный советский ученый в области финансового права и управления М. И. Пискотин. Предлагая к публикации статью, я, конечно, волновалась, потому что практически мое предложение было первым, так как о таком законе еще никто не писал, но статья была одобрена М. И. Пискотиным. С “легкой руки” и под опытным руководством старейшего редактора журнала В. П. Антоновой она была опубликована³. Спустя некоторое время на страницах журнала “Финансы СССР” появилась статья работников Министерства финансов СССР В. М. Слома и Л. М. Черепихина, также предлагавших принять такой закон⁴. К сожалению, они оба из министерства ушли и, по моему, к вопросу о необходимости принять закон “О финансах” не возвращались. Однако в то время я очень радовалась появлению такой статьи, так как это укрепляло мое мнение о том, что такой закон необходим и нужен, раз о нем заговорили юристы Минфина СССР. Я даже наивно надеялась, что мы будем разрабатывать такой закон (если не совместно с финансистами, то по крайней мере параллельно) и в результате согласований и консультаций юристов и финансистов получим качественный нормативный акт. К сожалению, этого не произошло. Правда, в Финансовой академии при Правительстве РФ была образована кафедра финансового права под руководством проф. Е. М. Ашмаринной, по инициативе которой в 2010 г. даже была созвана совместная научно-практическая конференция юристов-финансистов и ученых с кафедры финансов этой же

академии. Однако юристы-финансисты дружно в Финансовую академию приехали, а “чистые” финансисты с кафедры финансов на конференцию в свою альма-матер не пришли. Вот и говори после этого, что мы строим правовое государство, когда финансистов вопросы права и правоприменения в области финансов практически вообще не интересуют.

Несмотря на то что финансисты к вопросу о создании закона о финансах не возвращались, я продолжала работать над концепцией такого закона. Рассматривая вопрос с точки зрения системного анализа, пришла к выводу о том, что принятие такого закона совершенно необходимо. Развивающееся финансовое законодательство в течение долгого времени, да и в настоящий момент, не выработало даже общего понимания многих терминов, принципов и категорий (в том числе понятия “коррупция”), используемых как в экономике, так и в финансовом праве. За это время приняты такие важнейшие финансовые законы, как Бюджетный и Налоговый кодексы. Появилось много законов по регулированию финансовой деятельности государства, в том числе по банковской деятельности, валютному законодательству и т.д. Однако нигде не прослеживаются связь между этими законодательными актами, их взаимозависимости и взаимообусловленности. Например, доходы бюджетов (регулируемые гл. 6–9 БК РФ) напрямую зависят от состояния налоговой системы государства и имеют прямые и обратные связи. Так, если в доходную часть бюджета поступает достаточное количество доходов (а это в основном налоговые доходы), то может быть ослаблено налоговое бремя на граждан и юридических лиц, которые платят в бюджет налоги из своей прибыли или заработка. Если же, наоборот, в бюджете доходов не хватает, то налоговое бремя увеличивается. Выдающийся ученый-экономист, специалист в области финансов А. М. Бирман⁵ указывал, что и переизбыток средств в системе, и недостаток их приводят к тому, что всю систему начинает лихорадить, происходит разбаланс в хозяйстве в целом.

Или другой пример: налоги поступают в бюджет по-разному. Одни, собираемые на определенной территории, поступают полностью в соответствующий бюджет (федеральный, бюджеты субъектов Федерации, местные бюджеты (ст. 10 БК РФ)). Это – доходы, твердо закрепленные, или собственные доходы бюджетов (ст. 47 БК РФ). В идеале следовало бы на каждой территории

³ См.: Горбунова О. Н. Роль финансового права в выполнении планов экономического и социального развития // Сов. гос. и право. 1982. № 6. С. 12–20.

⁴ См.: Слом В. М., Черепихин Л. М. Совершенствовать финансовое законодательство // Финансы СССР. 1983. № 3. С. 16.

⁵ См.: Бирман А. М. Очерки теории советских финансов. В 3-х вып. Вып. 2. М., 1972.

получать столько доходов, чтобы они покрывали все необходимые расходы. Однако на практике этого нет. Поэтому многие годы в бюджетном регулировании, направленном на сбалансирование бюджетов всех уровней, использовались регулирующие доходы. Данный вопрос был урегулирован в ст. 48 БК РФ (регулирующие доходы бюджетов), которая, однако, в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ⁶ утратила силу. Думается, сделано это было ошибочно, по требованию МВФ, и для нашей страны неверно, учитывая огромную территорию, разные географические условия и демографический состав населения. В результате бюджеты местного самоуправления, лишившиеся регулирующих доходов, в настоящий момент не могут выполнять своих функций из-за отсутствия в их бюджетах достаточных реальных денежных средств.

Отчисление регулирующего дохода в процентах из бюджета вышестоящего в нижестоящий с целью сбалансирования каждого из них дает весьма большие преимущества в государственном управлении. Особенно ярко это видно на примере НДС – одного из самых больших, хорошо собираемых и гибких доходов бюджета, так как он складывается в торговле и в услугах. Торгуют и оказывают услуги повсеместно на всей территории государства, поэтому отчисления от этого дохода (хотя бы в долях процента в любой бюджет вплоть до местного самоуправления) можно сделать везде и тем обеспечить всю систему бюджетов реальными денежными средствами. В этом случае в каждый бюджет всей бюджетной системы будут попадать реальные деньги, и тогда все органы власти сверху до низу будут заинтересованы в выполнении государственного плана по бюджетным доходам. Поясню. Получая деньги по проценту, отчисленному из бюджета вышестоящего в нижестоящий, каждый руководитель субъекта Федерации и местного самоуправления будет гораздо интенсивнее заниматься на своей территории торговлей и услугами (ведь именно в этой сфере складывается доход, из которого платится НДС), создавать для них благоприятные условия (кстати, в основном это предприятия малого и среднего бизнеса, являющиеся основой всей экономики) для того, чтобы получить больше выручки. Чем больший объем денежных средств будет приходиться на каждый процент от

регулирующего дохода, непосредственно поступающий в соответствующий бюджет, автоматически будут увеличиваться и доходы бюджетов вышестоящих вплоть до федерального бюджета. При этом не нужно будет гонять деньги со всех точек необъятной страны в Москву, чтобы затем перераспределять их на местах через межбюджетные трансферты (гл. 16 БК РФ).

К сожалению, в государстве никто не прислушивается к мнению ученых. Автору даже делали замечание о том, что именно современные молодые руководители придумали эффективные способы перераспределения прибыли в государстве в виде межбюджетных трансфертов. Так, в ст. 129 БК РФ закреплено, что “межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации представляются в форме:

дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;

субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;

иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации;

межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов”.

На данный момент именно так распределяются доходы в государстве. В результате мы получаем два отрицательных результата:

1) нижестоящие бюджеты, особенно бюджеты местного самоуправления, лишены практически реальной доходной базы и не могут в полной мере осуществлять свои функции даже тогда, когда наступают стихийные бедствия (например, пожары в 2009 г.). Самое интересное в том, что я, постоянно возвращаясь к данной теме, нахожу созвучные высказывания у разных ученых и сегодня. Вот что пишет, например, известный экономист Е. Г. Ясин: “Очень актуальная сейчас, например, проблема местного самоуправления. Я поражаюсь – почему все молчат? Оно у нас практически ликвидировано. В нашей стратегии этот вопрос освящен очень неплохо. Ясно, насколько эта задача актуальна. И это подтверждают бесконечные суды над мэрами. Надо возвращаться к этим вопросам. Мы не сможем повысить гражданскую и деловую активность людей, если не будем серьезно заниматься развитием местного самоуправления. Наши эксперты определили стратегическую линию – стране нужна новая

⁶ См.: Федеральный закон “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений” от 20 августа 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3535.

социальная политика. А это клубок вопросов, которые мы бесконечно откладываем, уделяя внимание нефтяным доходам”⁷. Таким образом, вопрос об укреплении материальной базы местного самоуправления актуален именно сегодня. Но укрепить материальную базу местных бюджетов, полагаем, невозможно, не вернув бюджетное регулирование. К сожалению, других более полноценных источников доходов в настоящее время нет. Я этим вопросом занимаюсь с конца 60-х годов. Допускаю, что реформаторы надеялись получить достаточные доходы: поступления от налога на имущество физических лиц, от налогообложения земли, от малого и среднего бизнеса, который мог бы уже хорошо развиваться и работать с большой прибылью. Но этого не произошло, а жить людям надо здесь и сейчас, а денег у местной власти нет. Может быть, следует прислушаться к мнению ученых?

Предлагаемое перераспределение фактически порождает иждивенчество и коррупцию. Судите сами: деньги по указанным трансфертам закладываются во все нижестоящие бюджеты. И если они переводятся в нижестоящие бюджеты в срок, то тогда на местах все обстоит нормально. Вовремя выплачивается заработная плата бюджетникам, финансируются закупки на местах, одним словом, хозяйство финансируется своевременно. Следует иметь в виду, что деньги по трансфертам закладываются в нижестоящие бюджеты в момент их составления. За счет в том числе и этих средств финансируется хозяйство и субъектов Федерации, и местного самоуправления. Но если из центра происходят задержки по переводу трансфертов, то систему начинает “трясти, лихорадить”. Что делать? С мест посылают гонцов в Москву с просьбой дослать хотя бы часть денег по указанным доплатам к бюджету нижестоящему. Чиновник начинает договариваться с чиновником, от которого зависит просто технический перевод бюджетных денег. Можно считать, что это первый этап процесса, который в народе называют “бюджет пилат”.

Так что же выгоднее для государства? Чтобы на местах заработали больше денег и реально их перераспределили и для себя, и в бюджеты вышестоящие, или продолжать ждать трансфертов сверху, которые распределяют чиновники? В кибернетической системе выручка зачисляется в бюджет очень просто. Мы и сейчас видим в чеке на приобретенный товар отдельную строку по уплате НДС. Сейчас этот платеж полностью

в размере 100% (в соответствии со ст. 50 БК РФ) поступает в федеральный бюджет. А можно в платежном поручении по перечислению этого дохода, как это было раньше, указать три адреса, куда он должен быть зачислен в соответствии с процентом, который ему выделен из вышестоящего бюджета (федеральный, бюджет субъекта Федерации, местный бюджет), или написать три платежки по этим адресам. Всё (!). Чиновники к этому не причастны, деньги в полном объеме поступают в тот бюджет, в доходах которого они запланированы.

Как видно, спор этот не только теоретический, но и практический, утилитарный. Это спор о том, как лучше управлять государством с помощью денег. Между статьями Налогового и Бюджетного кодексов должна быть логическая системная связь, они должны корреспондировать друг другу. На наш взгляд, в Бюджетном кодексе должна быть восстановлена статья о бюджетном регулировании (ст. 48), а в Налоговом кодексе в специальной статье должно быть определено, какие налоги (доходы) могут быть регулирующими, и как они должны применяться при зачислении в бюджет. Но это только один пример. В целом же вопросы взаимодействия и корреляции институтов и подотраслей финансового права должны изучаться системно. В основе изучения финансового права в целом должен лежать общий закон “О финансах”. Он будет служить своего рода конституцией финансового права, в нем будут отражены общие принципы, категории, термины, на которых строится все финансовое законодательство. Кстати, вопрос о его точном названии может быть дискуссионным. Но то, что такого рода общий закон должен быть, не должно вызывать сомнений. Следует обратить внимание, что, поскольку сами финансы как экономическая категория динамично развиваются, также динамично развиваются и нормы права, регулирующие финансовую деятельность государства, — финансовое право. Законодательство по разным сегментам финансовой деятельности государства обширно и регулируется специальными законами (например, Бюджетный и Налоговый кодексы), а также целыми законодательными блоками (например, банковская деятельность или валютное законодательство). Поэтому речь не идет о том, что закон о финансах поглотит все остальное финансовое законодательство, которое будет развиваться самостоятельно и все более детально регулировать разные области финансовой деятельности государства.

Однако принципы взаимодействия всех институтов и подотраслей финансового права, термины

⁷ Ясин Е. Вырваться из треугольника недоверия // Росс. газ. 2012. 3 апр. С. 1, 2.

должны быть четко закреплены и урегулированы в едином основополагающем законе, тогда и правотворческая, и правоприменительная деятельность в государстве будет более эффективной.

К сожалению, в научном юридическом сообществе данное предложение пока что полной поддержки не получило. Объясняется это, на наш взгляд, в том числе и тем, что мы недостаточно внимательно читаем и слушаем друг друга. Так, Д. В. Винницкий пишет: «Например., вызывает сомнения, что российский законодатель отменит с таким трудом на протяжении последних десяти лет разрабатывающиеся и совершенствующиеся Налоговый и Бюджетный кодексы РФ и примет закон “О финансах” или, более того, Финансовый кодекс, исходя только из доктринально установленных потребностей». Далее он ссылается на Н. П. Кучерявенко, который, по его мнению, «справедливо отмечает, что хотя финансовое право рассматривается как отрасль права, оно формируется через становление и развитие составных институтов: бюджетного права, налогового права и т.д. При этом очень туманна перспектива появления единого кодифицированного финансово-правового акта»⁸.

Возникает недоуменный вопрос: кто и когда предлагает в одном нормативном акте (в законе о финансах) объединить все обширнейшее финансовое законодательство? Оно должно продолжать совершенствоваться в каждом институте или подотрасли права самостоятельно. Так, уже давно выдвигались предложения ученых юристов-финансистов выделить некоторые финансово-правовые институты в подотрасли финансового права. Можно считать, что бюджетное право, налоговое право и банковское право — это уже сформировавшиеся подотрасли финансового права⁹. Но об этом указанные выше ученые не пишут, а пишут совершенно произвольно о том, что автор закона о финансах предлагает в нем

объединить все (!?) нормы финансового права, что искажает смысл предлагаемого закона.

Предложение о принятии закона “О финансах” было выдвинуто мною еще в 80-е годы. В своих публикациях я постоянно возвращалась к мысли о необходимости принятия такого закона: «Таким образом, государство в лице его органов как организация публичной власти регулирует финансовую деятельность всех субъектов, ее осуществляющих. Оно направляет потоки денежных средств из одной сферы в другую, аккумулирует централизованные фонды денежных средств и использует их для выполнения своих задач и функций. Еще раз отметим: деньги как одно из достижений цивилизации служат всеобщим эквивалентом, а учитывая такую всеобъемлющую и всепроникающую роль финансов, очень важно закрепить общие принципы, лежащие в основе финансовой деятельности, в федеральном законе “О финансах”.

Как уже было сказано, этот закон должен быть доктринальным, т.е. не содержать норм прямого действия, хотя это и не исключается, а закреплять общие принципы функционирования финансовой системы и каждого ее института в отдельности. Разработка нового названного закона позволила бы урегулировать общие принципы функционирования финансовой системы страны в целом и дала возможность проследить хотя бы основные прямые и обратные связи в процессе развития экономики через финансы на основании общих экономико-политических и правовых принципов. Во всяком случае, были бы сделаны решительные шаги в этом направлении»¹⁰.

Где оппоненты увидели предложение объединить все нормы и институты финансового права в одном законе?

Кстати, во всех публикациях предлагается и структура такого закона. В законе в специальных статьях по каждому институту закрепляются принципы, которые лежат в основе финансового законодательства, которые должны способствовать его дальнейшему системному развитию и обеспечивать систему прямых и обратных связей в финансовой деятельности государства, содействовали бы развитию широкого мониторинга в области финансовой деятельности государства.

Следует отметить, что предложение о принятии основополагающего закона “О финансах” получило одобрение видного ученого, доктора юрид.

⁸ Винницкий Д. В. Российское финансовое право: перспективы формирования новой модели развития его Общей части в свете практики Конституционного Суда РФ // Современная теория финансового права. Сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 19–20 марта 2010 г.). М., 2011. С. 108, 109.

⁹ Кстати, выделить бюджетное право в самостоятельную подотрасль финансового права предлагали В. В. Бесчеревных (см.: *Бесчеревных В. В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976) и Т. В. Конюхова (см.: *Конюхова Т. В.* Институты бюджетного права Российской Федерации. М., 2009). О выделении банковского права в отдельную подотрасль или даже в отрасль права писали Г. А. Тосунян (см.: *Тосунян Г. А.* Государственное управление в области финансов и кредита в России. Учеб. пособие. М., 1997) и другие авторы.

¹⁰ Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1996. С. 43.

наук, проф. С. В. Запольского. «Нередко создается впечатление, что законодатель вообще не ощущает единства финансового права и ведет противоречивую деятельность “поинститутно”. Иначе невозможно объяснить отсутствие сквозных понятий и категорий даже для родственных нормативных актов, разрабатывавшихся и принимавшихся в одно и то же время, как, например, Налоговый и Бюджетный кодексы..., наблюдается полная дезинтегрированность, и можно даже сделать вывод о том, что законодатель не считает финансовое законодательство и финансовое право чем-то агрегированным»¹¹. Положительную оценку данному предложению дают такие ученые, как А. А. Мамедов, В. М. Зуев, Л. А. Савченко¹² и др.

На книгу автора “Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России”¹³, которая посвящена в основном предлагаемому закону, в журнале “Финансовое право” была помещена положительная рецензия проф. Ю. А. Крохиной¹⁴. Откликнулась на эту работу и проф. Г. В. Петрова. Ее большая статья была помещена в юбилейном номере этого же журнала¹⁵.

Таким образом, думается, известное философское положение о том, что сущность формальна, а форма существенна, очень важно при изучении вопросов, связанных с законом о финансах. Принятие такого закона в настоящее время необходимо. Это — вызов времени, поскольку для юриста весьма важен хорошо сформулированный законодательный акт, так как это — форма, оформляющая сущностное содержание финансовой деятельности государства. От того, как будут сформулированы основные положения закона, мы сразу сможем судить о сущности финансовых экономических явлений. Так, по поводу бюджета и налогов может приниматься только закон представительными органами власти, а затем они реализуются через принятие подзаконных нормативных актов органами государственного управления.

Этот закон, на наш взгляд, должен состоять из Общей и Особенной частей. При этом нужно учитывать положения общей теории права, где говорится, “что, в отличие от отраслевых дисциплин, занимающихся разработкой специального понятийного аппарата, теория государства и права выработывает общие для всех категории и понятия. Последние, как правило, служат исходной базой, основой для выработки менее общих, специальных понятий в рамках отраслевых юридических дисциплин”¹⁶.

Проект закона “О финансах” и его структура с комментариями

Общая часть закона “О финансах”

Принятие указанного закона наглядно организует всю систему институтов и подотраслей финансового права, которые взаимосвязаны и взаимообусловлены, где особенно ярко проявляются прямые и обратные связи в государственном управлении. Чем лучше будут сформулированы статьи закона “О финансах”, тем лучше будет проявляться информационная сущность финансов и финансового права, а также более успешно осуществляться финансовый мониторинг (слежение рублем), являющийся частью финансового контроля, поскольку финансовый контроль и мониторинг обеспечивают обратную связь в управлении как финансами, так и с помощью финансов.

В Общей части закона или в его преамбуле должно быть закреплено следующее: **во-первых**, закон должен быть доктринальным, обеспечивающим проявление прямых и обратных связей в жизни государства и общества и закрепляющим прежде всего основополагающие принципы финансовой деятельности государства и финансового права, такие как приоритет в области финансовой деятельности государства представительных органов власти; принцип федерализма, гарантирующий обеспечение бюджетных прав как Федерации в целом, так и всем ее составным частям, вплоть до местного самоуправления; принцип законности, который лежит в основе всякой нормотворческой деятельности и основой которой является строгое соблюдение статей Конституции РФ; принцип плановости, где прямо было бы предусмотрено, что государство и общество не могут развиваться, не рассчитав свои доходы и расходы на следующий год, а проследить за поступлением доходов и совершением

¹¹ Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. М., 2008. С. 84.

¹² См.: Савченко Л. А. Финансовый контроль, аудит, бухгалтерский учет — основные категории финансово-контрольного права // Очерки финансово-правовой науки современности / Под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. М.; Харьков, 2011. С. 229–247.

¹³ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003.

¹⁴ См.: Крохина Ю. А. Рец.: О. Н. Горбунова. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003 // Финансовое право. 2004. № 2. С. 68.

¹⁵ См.: Петрова Г. В. Новые понятия и подходы в науке финансового права // Там же. 2004. Юбилейный номер. С. 9–12.

¹⁶ Марченко М. Н., Дерябина Е. М. Теория государства и права: схемы с комментариями. Учеб. пособие. М., 2012. С. 10, 11.

расходов можно эффективно только через бюджет (бюджетную систему), систему государственных внебюджетных фондов, которые рассчитываются до начала финансового года или бюджетного периода. Бюджетные показатели обязательно должны коррелироваться со всеми другими актами государства, содержащими финансовые показатели.

Во-вторых, в Общей части закона должно быть более детальное обоснование и список терминов, употребляемых в области финансовой деятельности. В настоящее время по уже принятым кодексам мы имеем в этой части серьезные пробелы. Автор не ставит задачу останавливаться на всех имеющихся недостатках действующих правовых актов, принятие которых само по себе есть большое достижение в области правотворчества государства. Однако необходимо указать, что в ст. 6 Бюджетного кодекса дан неполный список терминов и понятий, где отсутствуют такие как “контингент поступающих или собираемых доходов на территории”, “бюджетное регулирование”, “бюджетный федерализм”¹⁷ и даже “бюджет текущий” и “бюджет развития”. Думается, что каждый из этих терминов имеет серьезный самостоятельный смысл, который следовало бы усвоить не только специалистам, но и гражданам, имеющим отношение к бюджетной деятельности. (Строго говоря, каждый гражданин государства имеет отношение к бюджетам бюджетной системы хотя бы в момент уплаты налогов и потребления услуг, предоставляемых ему государством: хорошие дороги, чистые дворы, охрана лесов и воды и т.д.)

Весьма важно, чтобы понятия и термины, используемые в законе, в том числе в Бюджетном и Налоговом кодексах, были исчерпывающими. Недостаточность терминов отражается и в самой законодательной практике. Рассмотрим некоторые примеры из Бюджетного и Налогового кодексов РФ.

Так, в ст. 6 БК РФ дается следующее понятие бюджетного процесса: “Бюджетный процесс – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности...”.

С точки зрения теории финансового права в данном понятии отсутствует даже упоминание о государственных внебюджетных фондах, а ведь фонды эти дополняют бюджеты, обеспечивая выполнение социальных функций государства, собирая и расходуя деньги на социальные нужды государства. Непонятно, распространяются ли на эти фонды нормы бюджетного процесса.

На наш взгляд, большим упущением БК РФ является то, что в ст. 6 отсутствует понятие бюджетного регулирования, а ст. 48, относящаяся к данному вопросу, в последней редакции БК РФ вообще утратила силу. В целом бюджетная деятельность государства всегда направлена на сбалансирование всех видов бюджетов и государственных внебюджетных фондов. Занимаясь составлением бюджета, а это касается всех звеньев бюджетной системы, перед работниками аппарата, государством в целом и даже перед обществом стоит необходимость решения основной задачи развития, которая обеспечивается тем, что все необходимые расходы каждой территории и государства в целом должны быть обеспечены в достаточной степени доходами. Конечно, лучше всего, если бы каждая территория могла аккумулировать достаточное количество доходов для покрытия своих расходов, и бюджет каждого уровня бюджетной системы был сбалансирован автономно. Однако в жизни любого государства, а тем более такого огромного, как наше, имеющего к тому же сложное федеративное устройство, такого никогда не происходит. Прежде всего это объясняется весьма разными экономическими, географическими, демографическими условиями в различных концах государства, которые сказываются на доходной части бюджетов. Есть густонаселенные небольшие территории в южных районах страны, где прекрасный климат, но не развита промышленная инфраструктура, поэтому население страдает от отсутствия работы. Есть огромные территории на севере и востоке страны, где идет основная добыча экспортной продукции (нефть, газ, лес), но очень малая численность населения. Все это сказывается как на доходах, так и на расходах бюджетов соответствующих территорий. Исправлять это положение призвано бюджетное регулирование, которое состоит в том, что регулирующие доходы перераспределяются из вышестоящих бюджетов в нижестоящие с целью сбалансирования каждого из них¹⁸. Когда мы составляем бюджет любого уровня, то вначале

¹⁷ Крохина Ю.Л. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001.

¹⁸ При этом автор не имеет в виду исключить из методов бюджетного регулирования дотацию, субвенцию, субсидию, выделение средств из фонда поддержки территорий.

считаем собственные доходы бюджетов (ст. 47 БК РФ). (Можно сосчитать вначале расходы, как это делается в западных системах права и делается у нас до революции.) Доходы определяются как закрепленные на постоянной основе, полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством Российской Федерации. Но этих доходов для удовлетворения своих нужд, как правило, не хватает, и тогда в бюджетном планировании используются регулирующие доходы бюджета (ст. 48 БК РФ утратила силу). В этой статье, по нашему мнению, вообще была допущена неточность: в ней говорится, что регулирующие доходы бюджетов – федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Федерации или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года) по разным видам таких доходов. Сразу возникает вопрос: если отчисления делаются на долговременной основе, а три года – срок немалый, то почему эти доходы названы не собственными или постоянно закрепленными, а регулирующими? Дело в том, что ежегодные отчисления от таких налоговых доходов, как НДС или налог на физических лиц (если их распределить между бюджетами всех уровней и которые традиционно считались регулирующими), мобилизуют все ветви власти на работу по выполнению государственного плана по бюджетным доходам. Органы власти начинают более интенсивно заниматься торговлей, устройством на работу проживающих на их территориях и т.д. Если же мы будем употреблять это понятие неточно, то искажение термина, используемого в законе, может отрицательно сказаться и на всей бюджетной деятельности. Так, если мы постоянно будем НДС, получаемый на территориях, распределять на 100% в федеральный бюджет, как это делается сейчас в соответствии со ст. 50 БК РФ, то власти и субъектов Федерации, и местного самоуправления будут все меньше уделять внимания торговле и услугам, а ведь именно от них поступает этот доход в бюджет. Не имея отчислений от этого дохода в свои бюджеты, они все меньше занимаются указанной деятельностью.

Это, конечно, не все пробелы в терминологии Бюджетного кодекса, их можно было бы продолжить, но интереснее в данном контексте, на наш взгляд, рассмотреть подобный пример в Налоговом кодексе.

В настоящее время (в том числе в Налоговом кодексе и в бухгалтерском учете) отсутствует

термин “себестоимость”, а используется понятие “выручка минус затраты” (ст. 247, 274 НК РФ). Это ведет к тому, что состав затрат постоянно меняется с целью уменьшения или увеличения налоговой базы. Плательщик, освобожденный от существенного понимания этого термина, старается сделать затраты как можно больше, чтобы часть выручки, подлежащая налогообложению, была как можно меньше. Или старается увеличить цену товара, идущего к потребителю, и совершенно не заинтересован в том, чтобы сокращать себестоимость за счет внедрения новых инновационных технологий, организации безотходного производства, снижения в целом издержек на производство с тем, чтобы увеличивался общий объем прибыли хозяйствующего субъекта, с одной стороны, а цены на потребительском рынке оставались без изменения, т.е. повышалась бы конкурентоспособность товара. С другой стороны, увеличились бы отчисления как в собственные денежные фонды субъектов-плательщиков, так и объем отчислений по налогам в бюджетную систему.

Именно этим целям служит понятие себестоимости продукции, которым почему-то пренебрегают наши законодатели. Нужно сказать, что у этого вопроса – понятие себестоимости – есть своя история. Еще в советские времена в условиях тоталитарного режима и планового хозяйства понятие себестоимости не являлось базовым при составлении плана. Никогда в советское время не поощряли в связи с выполнением плана по себестоимости или с ее экономией. Это объяснялось тем, что ставилась задача получать продукцию любой ценой, чтобы, в частности, не зависеть от импорта чего-либо. Однако отсутствие в законодательных плановых актах термина “себестоимость” отрицательно сказывалось на развитии производства даже в те времена, так как практически не ставилась задача сокращения расходов на производство. Тем более вопрос об использовании данного термина важен сейчас, в условиях развивающейся рыночной экономики. У этого термина есть весьма важная сущность. Дело в том, что в классическом понимании себестоимость – это затраты на производство (в том числе в первую очередь зарплата, потребленные в процессе производства материалы и оборотные средства, амортизация использованного в процессе производства или иной деятельности оборудования, имущества и накладные расходы). Даже самому неподготовленному в экономическом отношении ясно, что именно работа над снижением себестоимости может дать положительные результаты в секторе потребления. Например, вы

хотите, не увеличивая цены товара, увеличить в то же время поступления в бюджет, в том числе по налогу на прибыль и НДС. Что при этом нужно сделать? Снизить затраты на себестоимость, и это понятие должно быть совершенно прозрачным и ни в коем случае не изыматься из научного и практического оборота. Вы снижаете расходы на зарплату, экономите сырье, снижаете затраты на амортизацию, сокращаете накладные расходы. У вас при той же цене реализации увеличивается чистая прибыль (выручка), вы можете выплачивать большие суммы налогов без увеличения цены продукции – товара, идущего к потребителю, увеличивать свои фонды потребления.

В-третьих, все статьи закона “О финансах” должны закреплять основополагающее условие – обеспечение максимальной транспарентности в области финансовой деятельности государства. В основе такого положения должен лежать системный анализ, раскрывающий взаимосвязи и взаимозависимости всех финансово-правовых институтов, который обеспечивается логикой и диалектикой развития природы и общества. Закон должен обеспечивать правовые коридоры для осуществления прямых и обратных связей в области финансовой деятельности государства. Нормальное функционирование системы прямых и обратных связей даст возможность осуществлять широкий финансовый мониторинг и финансовый контроль в области финансов. О том, что понятие финансового контроля должно быть определено в преамбуле закона, говорит исследование теории данного вопроса.

Профессор А. Н. Козырин еще в 1996 г. указал, что “непременным условием нормального функционирования экономики и финансовой системы выступает финансовый контроль, составной частью входящий в механизм государственного контроля. Являясь самостоятельной функцией управления экономикой, контроль выступает в качестве важного этапа управленческого цикла, когда фактические результаты воздействия на управляемый объект сопоставляются с требованиями принятых решений и нормативных предписаний, в случае выявления их нарушений принимаются необходимые меры по устранению подобных отклонений”¹⁹.

Профессор Е. Ю. Грачева в 2000 г. писала: “Государственный финансовый контроль представляет собой один из видов государственного контроля и осуществляется на всех

стадиях финансовой деятельности, то есть в процессе собирания, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств”²⁰.

Профессор С. О. Шохин, говоря о сущности контроля, отмечает, что «контроль является составной частью понятия “управление”, которое, в свою очередь, вытекает из сущности власти и государства... Таким образом, контроль, являясь завершающей стадией цикла управления, одновременно является и “предтечей” нового цикла управления. Без него цикл управления будет разорван, т.е. управления не будет»²¹.

Указанные дефиниции без сомнения говорят о том, что общее определение финансового контроля должно даваться в преамбуле закона наряду с основными сущностными терминами, а затем его особенности должны рассматриваться в законе поинститутно.

По данному вопросу можно привести отрицательный пример из современной практики. Так, отсутствие должного финансового контроля и мониторинга за расходованием бюджетных средств для таких важнейших для государства территорий, как Крым и Севастополь, привело к тому, что “в прошлом году (2015. – *О.Н.*) им нужно было освоить 20 миллиардов рублей. В силу организационной неподготовленности фактически были переданы в виде субсидий Крыму и Севастополю 4,6 миллиарда рублей. Из них освоено 920 миллионов, или 4,5 процента”²².

Финансовый контроль и финансовый мониторинг, будучи достаточными, обеспечили бы прозрачность финансовой деятельности в государстве, когда на каждый данный момент функционирования и развития общества и государства было бы видно, откуда берутся и куда тратятся деньги по всем направлениям развития государства и общества. Это обеспечит и федерализм в государственном устройстве, так как территории будут лучше учитывать и расходовать как фонды денежных средств, так и направление их потоков, а следовательно, улучшатся отношения между территориями и центральной властью. Все это обеспечит дальнейшую демократизацию общества.

²⁰ Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 111.

²¹ Степашин С. В., Столяров Н. С., Шохин С. О., Жуков В. А. Государственный финансовый контроль. Учеб. для вузов. СПб., 2004. С. 74.

²² Росс. газ. 2016. 25 марта. С. 9.

¹⁹ Финансовое право. Учеб. / Под ред. О. Н. Горбуновой. М., 1996. С. 46 (Гл. 4).

Бюджет – это абстрактное выражение всех процессов в области экономики и социальной сферы, происходящих в государстве. Цифры статей бюджета на текущий год показывают: откуда в бюджет должны прийти доходы, как они будут перераспределяться и как расходоваться. В этом и состоит сущность прозрачности бюджета: доходы и расходы должны быть наглядно сопоставимы. Полагаем, что это должно быть доступно для каждого гражданина, а тем более для законодателя.

Такой порядок, когда в Законе о бюджете в специальных статьях прямо закреплялись доходы и расходы бюджета, существовал до 1996 г. Так, в ст. 7 Закона “О федеральном бюджете на 1996 год”²³ было закреплено: установить, что доходы федерального бюджета на 1996 г. формируются за счет процентных отчислений от основных доходов: НДС, налога на прибыль, акцизов, налога на физических лиц, специального налога с предприятий, учреждений и организаций для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства Российской Федерации и т.д.; затем в ст. 13 записано: учесть в федеральном бюджете поступления доходов по основным источникам в следующих суммах..., и прямо в этой статье Закона закреплялся общий объем доходов бюджета и из чего он складывался, перечислялись налоговые доходы, объем налоговых платежей в целевые бюджетные фонды и т.д.

В-четвертых, весьма важно, чтобы в законе “О финансах” были отражены взаимосвязи и взаимозависимости всех финансово-правовых институтов, но для Закона о бюджете это особенно важно. Так, если бюджет – это доходы и расходы государства, то доходы бюджета формируются за счет налогов. Эти финансовые категории взаимосвязаны. По бюджету в целом, по его доходам и расходам можно определить политику государства, которая обязательно отражается на формах и объемах поступающих в бюджет налогов. Если в бюджете хорошо аккумулируются доходы, то это может положительно сказаться не только на расходах государства, но и на налоговом бремени, которое несут граждане государства и которое может быть снижено. Но если политика государства направлена в большей мере на оборону, увеличение промышленного, военного потенциала и т.д., то и налоговое бремя будет увеличиваться. Поэтому законодательство о налогах, с одной стороны, должно обеспечивать интересы личности, оберегая ее от непомерных поборов государства, а с другой – при конструкции закона

о налоге законодатель обязательно должен иметь в виду фискальную функцию налога: вопросы пополнения доходной части бюджета, т.е. обеспечить публичные интересы государства. Кстати, эти две стороны деятельности государства диалектически взаимообусловлены. Допустим, снижается налоговое бремя на частного предпринимателя, он начинает интенсивнее развивать свой бизнес – на рынке появляется больше товаров и услуг (предложение на рынке растет). В эту сферу, стимулируемую государством (ведь оно снизило налоги), начинается приток капитала. Увеличивается занятость населения, повышается зарплата, в результате растет спрос на рынке, который может быть удовлетворен только расширяющимся предложением, т.е. развитием производства. Развитие рынка делает возможным накопление капитала у многочисленных товаропроизводителей, их количество увеличивается, возрастает объем прибыли, где через налоги происходит перераспределение капитала все в больших объемах в доходную часть бюджета и в государственные внебюджетные фонды, т.е. у государства появляется больше возможностей осуществлять социализацию общества и даже в целом снизить налоговое бремя.

Таким образом, проявляется связь бюджета с налогами и расходами государства²⁴. Однако следует иметь в виду, что все эти связи и взаимозависимости в государстве проявляются и происходят в денежной форме. Основная масса денег по наличному и безналичному расчетам (как самого государства, так и хозяйствующих субъектов и даже граждан) хранится и проходит через банки. Деятельность банков должна быть обязательно под государственным воздействием и влиянием. Без этого невозможно нормальное развитие рынка. Коммерческие банки, выйдя из-под контроля Центробанка, быстро погружаются в спекулятивные операции, становятся монополистами. Как показывает практика, банки с большой неохотой обслуживают малый и средний бизнес, без государственного стимулирования и поддержки его не хотят кредитовать и даже заниматься лизинговыми операциями. Поэтому все публичные аспекты банковской деятельности должны рассматриваться с точки зрения финансового права и регулироваться нормами финансового права. Чтобы осуществлять эффективный широкий финансовый мониторинг, следует рассматривать все указанные явления и вопросы как взаимосвязанные и взаимообусловленные.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 5.

²⁴ Налицо проявление очень сложных прямых и обратных связей.

Особенная часть закона “О финансах”

В Особенную часть закона необходимо включить следующие разделы.

1. **Централизованные финансы.** Здесь должны быть нормы, понятия и принципы, которые не могут быть учтены в Бюджетном кодексе РФ, но обязательны для осуществления успешной бюджетной деятельности государства. К ним можно отнести по меньшей мере пять принципов:

а) на наш взгляд, совершенно недопустимо, когда основные статьи Федерального закона о бюджете, конкретно касающиеся доходов и расходов бюджета, вопреки сложившейся практике и традиции закрепляются не в основном тексте Закона о бюджете, а выносятся в его приложения;

б) обязательное ежегодное принятие Закона о бюджетной системе и внебюджетных фондах до начала текущего года и установление ответственности органов (их руководителей) за невыполнение данного условия;

в) строгая регламентация порядка внесения изменений по доходам и расходам в централизованные фонды в течение года и указание органа, наделенного правом принятия соответствующих решений. Это даст возможность адресно бороться с коррупцией, так как затруднит изменение финансовых показателей по воле чиновника, даже самого высокого ранга;

г) указание на конкретные материальные последствия в связи с выделением любого централизованного ассигнования. Так, выделение средств на коммунальное хозяйство должно обеспечивать такое финансирование отопления в осенне-зимний период, чтобы каждый дом был обеспечен теплом. Выделение средств на сельское хозяйство должно иметь своей целью увеличение производства соответствующей продукции, развитие фермерства; выделение средств для финансирования зон экологических катастроф должно повлечь за собой их фактическую реабилитацию и т.д.²⁵;

д) условиями выделения ассигнований должен стать учет стартовых условий субъектов Федерации, с одной стороны, а с другой — обеспечение равного уровня жизни для населения на всей территории государства. Речь идет о том, чтобы при выделении дотаций, субвенций и субсидий

из бюджета не только учитывались количественные показатели (кому дали больше или меньше денег на текущий год), но и брались в расчет результаты социально-экономического анализа инфраструктуры данной местности, ее географическое положение, природные условия, плотность и демографический состав населения и т.п. Здесь также должно быть закреплено, что бюджет как финансовый закон обязательно должен быть прозрачным, для чего должны соблюдаться условия Общей части закона;

е) в законе следует обязательно закрепить положение о том, что ассигнования как из бюджетной системы, так и из других централизованных фондов должны осуществляться строго по срокам, так чтобы они могли быть наиболее рационально использованы в хозяйстве.

2. **Финансы хозяйствующих субъектов.** Сюда можно включить:

а) нормативное регулирование кругооборота денежных фондов предприятий и предпринимателей, их взаимосвязи с бюджетной системой, внебюджетными фондами и между собой. Все децентрализованные фонды как ресурсные накопления в обществе должны рассматриваться в качестве составных частей финансовой системы, а их правовое регулирование — быть увязанным с регулированием всех других звеньев этой системы;

б) в законе “О финансах” следует закрепить положение о том, что финансы хозяйствующих субъектов — это ресурсные фонды государства, основой которых является производство и, как результат работы, — выручка;

в) именно выручка обеспечивает восстановление затрат по себестоимости, прибыль, отчисление в бюджет и внебюджетные фонды, образование собственных фондов хозяйствующих субъектов.

3. **Налоги.** Должна быть обязательная корреляция между действующими Налоговым и Бюджетным кодексами, что следует закрепить в отдельной статье закона. Например, по вопросам финансово-правовой ответственности (часть 4 БК РФ и разд. VI НК РФ). В целом необходимо признать, что законодательство о налогах, несмотря на принятие Налогового кодекса, до сих пор остается довольно громоздким и противоречивым, что отрицательно влияет на экономику и социальное развитие. Это обстоятельство нужно учитывать при содержательной характеристике раздела о налогах, в котором можно было бы закрепить следующие принципы налогообложения:

²⁵ В этой связи экономистами должны быть рассчитаны основы определения эффективности, например, бюджетных вложений, как это сделано Т. С. Хачатуровым по расчету эффективности капитальных вложений; это можно было бы закрепить в законе о финансах (см.: Хачатуров Т. С. Избр. труды. В 2-х т. М., 1996. С. 315–627).

а) налоги в сумме не должны превышать научно определенного предела в изъятии прибыли или дохода плательщика. При этом их ставка может повышаться лишь до тех пор, пока все изъятия в сумме продолжают стимулировать развитие производства, но не ведут к его стагнации, не говоря уже о его резком спаде;

б) законодательство о налогах непременно должно быть стабильным: налогоплательщику следует заранее знать, каким изъятиям из своего дохода он может быть подвергнут в течение года, не ожидая ежедневно новых поборов от властных структур, что в конечном счете ведет к экономической и социальной дестабилизации;

в) взимание налогов должно быть всеобщим. Это уже зафиксировано в ст. 57 Конституции РФ: «Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщика, обратной силы не имеют»;

г) закон о налоге должен быть понятным и хорошо прописывать правила и, возможно, даже «технологии» уплаты налога, что не всегда пришло статьям Налогового кодекса РФ;

д) законодательство о налогах должно быть справедливым, а именно: налоговые нормы должны учитывать экономическое положение гражданина так, чтобы при увеличении его доходов он платил пропорционально больший налог. Однако здесь законодатель не должен скатиться до уравниловки, так как следует учитывать, что субъект, работающий лучше, получает большую прибыль, и это — оплата за его труд, предприимчивость и даже риск, и нельзя допустить, чтобы эта прибыль полностью перераспределялась, в том числе и тем членам общества, которые работают хуже или совсем плохо.

Современные усилия законодателя по снижению налогового бремени достаточных результатов пока не дали. Общая ставка налога на физических лиц в размере 13%, с одной стороны, уравнила неравных плательщиков, а с другой — для юридического лица страховые взносы во внебюджетные фонды весьма обременительны, что сказывается на сокращении малого и среднего бизнеса. Чтобы продолжать свою коммерческую деятельность, малым и средним предпринимателям приходится уводить свою реальную прибыль в тень;

е) при разработке данного раздела следует помнить о стимулирующей функции налога, причем со знаком как «+», так и «-» (дестимулирование). Нормальный налог должен стимулировать

производство, а при необоснованном его увеличении он становится дестимулирующим и приводит к обратному результату;

ж) необходимо закрепить положения о том, что налоги делятся на твердозакрепленные и регулирующие, что совершенно исчезло из текста Бюджетного кодекса РФ (ст. 48 в 2004 г. упразднена) и отсутствует (и всегда отсутствовало) в Налоговом кодексе РФ. В результате налоги в основном аккумулируются в федеральный бюджет в соответствии со ст. 50 БК РФ, а затем распределяются через трансферты бюджетам бюджетной системы, что в итоге лишило доходной базы местное самоуправление, которое не может в полном объеме выполнять возложенные на него обязанности и функции, что отрицательно сказывается на развитии демократии в государстве.

4. Закон «О финансах» обязательно должен содержать **раздел о государственных расходах**, где должно быть закреплено, что расходы государства и расходы бюджета — не однозначные понятия.

Представляется, что вопрос о государственных расходах в контексте предложений по данному закону может быть рассмотрен более подробно.

Государственные расходы — это весьма широкое понятие, предполагающее обеспечение всех затрат государства по выполнению стоящих перед ним задач и функций финансовыми ресурсами. Причем деньги для осуществления разнообразных задач и функций государства могут быть истрачены разными способами, что во многом зависит от того, как и откуда они были аккумулированы в такие денежные фонды, как бюджет, государственные внебюджетные фонды, в фонды страхования, децентрализованные финансовые фонды и т.д.

Расходы государства (в основном бюджетные расходы и расходы государственных внебюджетных фондов) можно классифицировать по двум критериям, в зависимости от того: из каких фондов денежных средств эти расходы производятся, и на какой территории эти расходы осуществляются (федеративные расходы, расходы субъектов Федерации и муниципальные расходы).

В зависимости от того, из какого фонда производятся расходы, они должны подразделяться на виды следующим образом:

во-первых, бюджетное финансирование, так как бюджетная система является государственным фондом денежных средств, обеспечивающим основные затраты всего государства;

во-вторых, финансирование за счет государственных внебюджетных фондов, откуда финансируются такие социальные затраты государства, как выплаты пенсий, социальное и медицинское страхование;

в-третьих, расходы в государстве осуществляются за счет кредитования, когда деньги на расходы берутся на основании возвратности, возмездности и на определенный срок в коммерческих банках и других финансовых структурах;

в-четвертых, страховые выплаты по обязательному и коммерческому страхованию;

в-пятых, выплаты по государственному долгу, которые в основном также производятся из бюджета;

в-шестых, точечные, адресные выплаты при определенных, строго ограниченных законом условиях из эмиссионных средств;

в-седьмых, в широком смысле государственными расходами можно считать и расходы за счет децентрализованных источников финансирования, т.е. расходы, покрываемые за счет собственных средств предприятий и учреждений, работающих в рыночных условиях.

Каждый расход, производимый в государстве на государственные нужды и нужды общества, является обязательно финансово-правовым отношением, где права и обязанности сторон строго урегулированы нормами права и не могут быть изменены и нарушены в процессе исполнения. Именно недостаток правового регулирования расходования фондов денежных средств в государстве, отсутствие в этой области норм права, обеспечивающих осуществление прямых и обратных связей, приводят к таким негативным явлениям, как трата бюджетных и других средств не по назначению, возникновение коррупции, откатов, простое расхищение денежных средств, отток капитала за границу. Ликвидация пробелов в законодательстве о расходах государства есть гарантия его безопасности и дальнейшего успешного развития.

Из вышесказанного видно, что понятие расходов государства шире, чем понятие расходов государственного бюджета.

В то же время расходы в государстве, осуществляемые за счет бюджетного финансирования, являются основными и по значению, и по объему.

Расходы всей бюджетной системы — это прямые затраты государства, связанные с его функционированием и покрываемые за счет бюджетных средств. Независимо от их направления они

покрываются за счет бюджетного финансирования, основные принципы которого: безвозвратность и безвозмездность выделения средств; целевое выделение средств; финансирование в меру выполнения поставленных задач; осуществление финансового контроля и финансового мониторинга за рациональным и эффективным расходованием государственных средств, а также осуществление мероприятий в целях предотвращения разбазаривания финансовых средств, их хищений, необоснованного вывоза за рубеж и даже их простое неиспользование.

Именно информация о расходовании государственных средств, в частности бюджетных, — сигнал обратной связи во всем государственном управлении. Правильное расходование средств в государстве дает возможность нормально функционировать государственному и судебному аппарату, обеспечивает обороноспособность страны, развитие промышленности и сельского хозяйства, нормальное развитие всей социально-экономической структуры общества. Если в государстве нормально работают промышленность и социальная сфера, в срок выплачивается заработная плата, то в бюджетную систему и государственные внебюджетные фонды хорошо и вовремя поступают налоги, следовательно, государство нормально производит расходы и успешно развивается.

Если же происходят сбои, прежде всего в выплатах заработной платы, то перестают поступать платежи в бюджет (вначале налог на физических лиц, а потом и другие налоги, так как на рынке сокращается спрос). В свою очередь, это влечет сокращение или даже прекращение бюджетного финансирования, что может привести к дестабилизации жизни в государстве и обществе.

Доходы и расходы бюджетов осуществляются на основании бюджетной классификации (глава 4 БК РФ).

Расходы федерального бюджета, субъектов Федерации и бюджетов муниципальных образований являются объективной экономической категорией, опосредствующей их доходы и завершающей распределительные отношения. Они имеют двойственный характер, так как, с одной стороны, это — затраты государства, которые оно совершает, финансируя все основные направления хозяйства страны, а с другой — расходные деньги бюджетов, которые, поступая непосредственно предприятиям, учреждениям и организациям, становятся их доходами, из которых они образуют целевые денежные фонды, необходимые для их функционирования. Кстати, расходы

вышестоящих бюджетов на дотации, субвенции и субсидии нижестоящим бюджетам также являются доходами для последних, т.е. и здесь проявляются прямые и обратные связи.

Процесс расходования бюджетных средств в настоящее время очень усложнился, так как в соответствии со ст. 6 БК РФ бюджетные расходы осуществляются на основе расходных обязательств, которые составляют целую систему и делятся на собственно расходные обязательства, бюджетные обязательства, публичные обязательства, публичные нормативные обязательства, денежные обязательства. Может быть, взаимозависимости всех указанных обязательств следует закрепить как принцип в общем законе “О финансах”.

Со стороны органов государства на протяжении всего расходного цикла при помощи всех правовых средств осуществляется воздействие: надзор, контроль и мониторинг за правильным и эффективным расходованием государственных денежных средств. Расходный цикл – это время от возникновения объективно обусловленной потребности в затратах денежных средств на конкретные мероприятия до полного их удовлетворения. Циклы расходов делятся по-разному. Например, расходы на управление, оборону, просвещение (образование), здравоохранение объективно необходимы постоянно, а расходы, связанные со строительством отдельных объектов (больницы, школы, стадионы), – с момента их проектирования до сдачи в эксплуатацию.

Непосредственное исполнение бюджетных расходов осуществляется через органы Казначейства (ст. 215 БК РФ). Казначейство открывает счета в РКЦ ЦБ России. Этим обеспечивает единство кассы при исполнении бюджетов всех уровней. Правда, следует признать, что пока еще не все бюджеты исполняются через Казначейство. Часть бюджетов субъектов Федерации, особенно муниципальных образований, продолжает исполняться через коммерческие банки, что создает некоторые трудности в точном и целевом использовании средств, так как коммерческий банк склонен их капитализировать. Полагаем, в общем законе “О финансах” необходимо закрепить принцип, ограничивающий деятельность коммерческих банков в этом направлении.

Непосредственно бюджетные средства используют (распределяют и тратят) главные распорядители бюджетных средств, распорядители бюджетных средств и получатели бюджетных средств, которые в пределах своей компетенции имеют право перемещать бюджетные средства.

Главный распорядитель бюджетных средств согласно бюджетной росписи распределяет средства между распорядителями бюджетных средств, а те, в свою очередь, распределяют выделенные средства для непосредственного использования между получателями бюджетных средств. Так, Министерство финансов, являясь главным распорядителем бюджетных средств, точно в соответствии с бюджетной росписью распределяет бюджетные средства между распорядителями бюджетных средств – министерствами, а те, в свою очередь, распределяют средства между получателями бюджетных средств. Например, Министерство культуры перечисляет бюджетные ассигнования Большому театру, а Министерство образования и науки – для их непосредственного расходования МГУ им. М. В. Ломоносова и т.д.

Необходимо обратить внимание на то, что каждый вышестоящий распорядитель бюджетных средств в то же время является и получателем последних, так как он получает и тратит из бюджета согласно своей сметы доходов и расходов деньги на зарплату своему аппарату, командировочные и канцелярские расходы, а также получает деньги на расходование по капитальному строительству, если такое предусмотрено на текущий год (в настоящее время касается только казенных учреждений). Бюджетные и автономные учреждения финансируются в соответствии с государственным заданием на основании расходных обязательств. В законе, видимо, должны быть закреплены основы сметно-бюджетного финансирования, финансирования на основе расходных обязательств, целевых программ, а также принципы и основы финансирования капитальных вложений.

5. Кредитование и расчеты. В этом разделе закона целесообразно детально регламентировать назначение кредитного механизма и организаций, ведущих денежные расчеты, непосредственно осуществляющих контроль и слежение рублем. Находясь в постоянной прямой и обратной связи между всеми сферами жизнедеятельности государства посредством денег, банки выступают как сложный субъект и объект – участник многих видов правоотношений (гражданско-правовых, административно-правовых и др.), но основная роль банков как субъектов публичного финансового права – это их роль как участников реальных финансово-правовых отношений по аккумуляции, перераспределению и использованию фондов денежных средств – финансовых правоотношений.

В законе следует разграничить функции Центрального банка РФ и коммерческих банков с целью обеспечить своевременное накопление и расходование бюджетных средств и средств централизованных внебюджетных фондов для бесперебойного функционирования государства²⁶. Целесообразно было бы, на наш взгляд, ввести правило, согласно которому государственные бюджетные и внебюджетные средства должны перераспределяться в основном через Казначейство, а не через коммерческие банки. Это упорядочило бы расходование государственных средств²⁷.

6. Вопросы цен и ценообразования. Посредством баланса денежных доходов и расходов обеспечиваются пропорции между денежными доходами и расходами в государстве, что имеет прямое отношение к достижению пропорциональности между объемом товарооборота и наличных денег.

Нормальный товарооборот — одно из основных условий успешного выполнения социальных программ государства и развития экономики. Вопросы товарооборота тесно связаны с вопросом цен.

Специалисты по финансовому и административному праву еще сравнительно недавно вели спор о том, кто должен заниматься ценообразованием и ценоустановлением. Представители финансового права, как и экономисты, всегда считали, что между финансами и ценами существует тесная взаимосвязь²⁸. Автор также всегда придерживался той точки зрения, что цены зависят от себестоимости продукции, от спроса и предложения товара на рынке, каким бы он ни был, а потому административное регулирование цен в конечном счете невозможно и вредно. Весьма интересные соображения на эту тему есть у П. Хейне: «Установление в период инфляции контроля над заработной платой и ценами обычно (по крайней мере вначале) бурно приветствуется населением. Популярность таких методов контроля над зарплатой и ценами показывает, как важно объяснять широкому слою населения истинный характер инфляции.

Если зарплата и цены растут вследствие того, что правительство преуспело в политике фискального или денежного стимулирования и спрос увеличивался быстрее производства., то политика контроля будет не только бесполезной,

но даже вредной. Такой контроль разрушит конкретную систему распределения редких благ между претендентами на их получение. Блага будут распределяться не тем, кто в состоянии за них заплатить, а по другим критериям: кто первым встал в очередь, имеет связи, дает взятки. Возрастут стимулы к накоплению запасов благ, это, в свою очередь, обостряет дефицит. С полок магазинов начнут внезапно исчезать различные товары. В результате структура цен начнет давать производителям ложные сигналы...»²⁹. Это положение авторитетного экономиста-рыночника более чем приемлемо сегодня.

Однако для успешного развития рынка в современных российских условиях этого недостаточно. На наш взгляд, успешно развиваться рыночная экономика может только при условии государственной поддержки, властного регулирования и управления процессами становления рынка, что и делается во всем мире³⁰. Поэтому, выступая противником замораживания и жесткого регулирования цен и зарплат, автор в то же время считает необходимым внести в закон «О финансах» раздел, где регламентировалась бы государственная поддержка тех цен и тарифов, которые необходимо поддерживать на нужном для развития экономики и социализации общества уровне. Например, простое повышение тарифов на транспортировку энергоносителей приводит к тому, что их потребители не могут оплатить поставку угля, бензина, газа, электроэнергии. Но стоимость этих ресурсов продолжает возрастать. Именно в таком случае государство должно датировать добывающие отрасли, восстанавливая им разницу в ценах из бюджета с тем, чтобы они могли эффективно работать, не повышая потребительские цены. Более конкретный пример — повышение тарифов пассажирских перевозок железнодорожным, особенно пригородным транспортом. Выход — государственная поддержка: цены на билеты в пригородные поезда должны датироваться государством. Другое дело, на какой уровень бюджетов ляжет данная нагрузка, но делать это обязательно надо. И как один из принципов государственного руководства рынком, это положение должно быть закреплено в законе «О финансах». В настоящее время непомерно высокие тарифы на ЖКХ порождают социальное напряжение в обществе, а высокие тарифы на авиационные перевозки постепенно приводят к тому, что граждане районов Дальнего Востока, Сибири и Севера постепенно теряют связи между

²⁶ Кстати, именно через банки можно создать условия для привлечения и направления частного капитала в хозяйство и инвестиции.

²⁷ Раздел о Казначействе также может быть выделен в законе «О финансах».

²⁸ См.: Аллахвердян Д. Л. Финансово-кредитная система СССР. М., 1982. С. 70.

²⁹ Хейне П. Экономический образ мышления. М., 1992. С. 622, 623.
³⁰ См.: Кейнс Дж. М. Избр. произведения. М., 1993.

собой и с центром государства, что отрицательно влияет на федеративное устройство государства в целом. Данные вопросы и другие подобные им нужно решать совместно с экономистами, которые должны сделать свои расчеты и предложения. Однако общие принципы этой финансовой деятельности государства должны найти свое отражение в предлагаемом законе и обязательно быть правоурегулированными наряду с общими принципами по бюджету, налогам, банковским кредитам, страхованию и т.д.

Следовательно, есть достаточные экономические основания рассматривать денежные отношения как отношения, подвергающиеся государственному регулированию и обеспечивающие реальные связи между всеми централизованными и децентрализованными финансовыми ресурсами, которые осуществляются на базе денег.

7. Деньги и денежное обращение, валютное законодательство. Выделяя такой раздел в законе “О финансах”, следует иметь в виду, «что во всем мире прекращено установление валютных курсов на основе золотого паритета, и на смену пришел товарно-ценовой паритет, в связи с этим “товарной” субстанцией денег непосредственно стала меновая стоимость товаров, выражаемая в соответствующих денежных единицах, подлежащих материализации в потребительской стоимости других товаров».

В законе должны быть урегулированы вопросы эмиссии денег. Сейчас это норма прямого действия, закрепленная в ст. 75 Конституции РФ и в Федеральном законе “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” от 10 июля 2002 г.³¹ Это юридическое понятие эмиссии денег совершенно верно и приемлемо при

выпуске Банком реальных денежных знаков. В то же время в законе должна быть отражена и экономическая сущность реальной эмиссии денег (увеличение денежной массы, которая возникает в процессе кредитования). Юридическое понятие и экономическая (виртуальная) сущность эмиссии денег, наверное, могут быть объединены.

В законе по возможности должен быть решен вопрос о валютных ограничениях. Могут быть определены роль Центрального банка РФ в регулировании курса рубля и вопросы его интервенций на валютном рынке.

Данный раздел должен быть завершающим, поскольку деньги — основной компонент для рассмотрения и понимания финансовой деятельности государства. Однако, учитывая, что финансы в настоящее время — это деньги, но не все деньги — финансы (деньги, обслуживающие товарно-денежный оборот, не являются финансами), в то же время деньги являются всеобщим эквивалентом и носителем информации о стоимости, поэтому этот вопрос должен изучаться прежде всего экономистами, а затем по деньгам и денежному обращению может быть принят самостоятельный закон.

Наличие многих пробелов в правовом регулировании финансовой деятельности государства во многом объясняет те негативные явления, которые мешают развитию в России рыночной экономики. Устранению этих пробелов хотя бы отчасти послужит принятие нового федерального закона “О финансах”. Именно он явился бы, на наш взгляд, нормативно-правовой основой развития прямых и обратных связей в государстве как на макро-, так и на микроуровне, что послужит как интеграции экономики России в мировую экономику, так и прогрессу Российской Федерации и нашего общества в целом.

³¹ См.: Собрание законодательства. 2002. № 28. Ст. 2790.