



К ВОПРОСУ О КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

© 2023 г. С. В. Запольский

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: zpmoscow@mail.ru

Поступила в редакцию 26.01.2023 г.

Аннотация. Изменения, вызванные наложением экономических санкций недружественных государств, определяют необходимость совершенствования бюджетного законодательства. Формирование бюджетных ресурсов, распределение их по звеньям бюджетной системы, осуществление финансирования государственных мероприятий целесообразно подвергнуть координации с национальными проектами, формируемыми отдельно от бюджетного планирования.

В статье затрагиваются возможные меры по реформе бюджетного законодательства, а также способы повышения эффективности доходных источников для финансирования национальных проектов. Важное значение имеет создание специального правового режима для мобилизации средств в бюджеты и совершения расходов, предусмотренных в целях осуществления национальных программ и на другие цели; предложено выделить эти денежные ресурсы в категорию «бюджетный рубль».

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система, бюджетное законодательство, налоги, бюджетное финансирование, национальные проекты, государственный долг, бюджетное кредитование, финансовый контроль.

Цитирование: Запольский С. В. К вопросу о концепции реформирования бюджетного законодательства // Государство и право. 2023. № 6. С. 73–80.

DOI: 10.31857/S102694520025955-1

TO THE QUESTION OF THE CONCEPT OF REFORMING THE BUDGET LEGISLATION

© 2023 S. V. Zapolsky

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: zpmoscow@mail.ru

Received 26.01.2023

Abstract. The changes caused by the imposition of economic sanctions by unfriendly states predetermine the need to improve budget legislation. The formation of budgetary resources, their distribution among the links of the budgetary system, and the financing of state measures should be coordinated with national projects, which are now being formed separately from budget planning.

The article touches upon possible measures to reform the budget legislation, as well as ways to increase the efficiency of revenue sources for financing national projects.

Important is the creation of a special legal regime for mobilizing funds to the budgets and making expenditures provided for the implementation of national programs and for other purposes; it was proposed to allocate these monetary resources to the category of “budgetary ruble”.

Key words: budget, budget system, budget legislation, taxes, budget financing, national projects, public debt, budget lending, financial control.

For citation: Zapolsky, S.V. (2023). To the question of the concept of reforming the budget legislation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 6, pp. 73–80.

Известно, что ни один институт государственного устройства нельзя признать эффективно действующим, если отсутствует стратегия его развития и совершенствования. Это в полной мере касается бюджетной системы и институтов, создающих бюджетный механизм государства. Будучи результатом практической работы и научных исследований, бюджетное право должно опираться на концепцию его дальнейшего совершенствования, а в противном случае рискует отставанием от изменяющихся политических и экономических условий.

Речь не идет об уточнении тех или иных законоположений, но о намечившемся просвете между практикой бюджетирования и юридической конструкцией бюджетного процесса. Общей причиной этому служит появление новых инструментов экономического развития, корреспондирование которых бюджетному законодательству если и было теоретически возможно, то фактически не осуществлялось, что привело к разрывам между практикой финансового планирования и правовой организацией бюджетного процесса.

Вглядываясь в историю, отметим, что в России нормы бюджетного права стали предметом конституционного законодотворения единственный раз — в Конституции РСФСР 1918 г. В дальнейшем ни одна из Конституций не содержала хотя бы принципов бюджетного законодательства. Более того, громадный нормативный массив, посвященный бюджету, формировался как акты исполнительных органов власти, за

исключением союзного (1959 г.) и республиканского законов (1961 г.) о бюджетных правах СССР, РСФСР и субъектов Российской Федерации. Материальное бюджетное право в этих условиях следовало тенденциям и практике деятельности исполнительных органов и отражало прагматический подход к основным несущим конструкциям. Бюджетный кодекс РФ, разработанный и принятый вскоре после распада Союза ССР, в 1998 г. и непосредственно в ходе рыночных реформ, унаследовал большую часть идеологии бюджетной политики, проводившейся в условиях планово-регулируемого хозяйства. В этом можно убедиться путем сравнения Бюджетного кодекса РФ с Инструкцией Минфина СССР о порядке составления и исполнения государственного бюджета СССР.

В советский период бюджетом признавался а) финансовый план государства, регионального или муниципального образования; б) фонд денежных средств — ресурс финансирования государственных программ; в) закон, определяющий финансовые полномочия соответствующих органов исполнительной власти на текущий год¹.

При всей неприступности для критики этих безусловно верных определений, остается вне освещения «генетическая» правовая природа понятия, ибо фондом, планом или законом могут быть поименованы

¹ См.: Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1973. С. 82.

и многие другие институты экономики. Значительно ближе к истине определение, содержащееся в самом Бюджетном кодексе РФ: «Бюджет — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» (ст. 6), хотя, строго подходу к дефинициям, следует признать, что образование денежных средств и их расходование — слова из разных логических рядов, поскольку образуются деньги в порядке, не связанном с бюджетом.

В экономическом смысле роль бюджета состоит в вычленении части ВВП в целях создания финансовой базы для осуществления государственных планов и программ и совершения необходимых публичных расходов. При этом вряд ли правильно считать государство собственником средств, аккумулированных в бюджете, скорее оно осуществляет управление этими денежными ресурсами, используя специальные юридические инструменты — налоги, бюджетную систему, ассигнования, денежные обязательства и др., в том числе придание денежным средствам особого правового состояния — режима бюджетных средств (буквально бюджетных рублей).

Представляется, что подход к верному определению понятия бюджета лежит в русле понимания бюджетного права как обособленной процедуры обращения определяемых законом круга публичных доходов общества в специальное платежное средство — бюджетные денежные ресурсы для использования в интересах государства или муниципалитетов в целях финансирования их деятельности. При этом подходе ни мобилизация доходов, ни совершение расходов не относится к бюджетной деятельности, а сам бюджет приобретает характер инструмента финансового обеспечения управления экономическим развитием. В свою очередь, как доходы, так и расходы следует отнести к предметам специального правового регулирования — доходным (они же фискальные) и расходным финансовым обязательствам². И наконец, трансформация мобилизованных денежных доходов государства в бюджетные средства, а точнее — в бюджетные рубли, и размещение их в отдельных звеньях бюджетной системы выступает как основная функция бюджетного права.

Здесь необходимо подчеркнуть, что бюджетный механизм имеет дело с особым платежным средством — бюджетными рублями, предназначенными для удовлетворения финансовых государственных вложений или от имени государства. Соответственно, бюджетный рубль находится в специальном правовом режиме, операции с его использованием должны протекать с повышенными гарантиями безопасности, а «бюджетность» злоупотребления государственными

средствами следует считать отягчающим обстоятельством при возложении юридической ответственности. К сожалению, особая правовая природа бюджетных средств (по современной терминологии «окрашенных» денег) до сих пор законодателем замечена не была, а хищения и другие имущественные преступления в отношении бюджетных средств не получают социальной правовой оценки.

Процедурная сущность бюджетного механизма позволяет расширить методологическую базу исследований бюджетного процесса и уточнить место бюджета в финансовой системе, а бюджетного права — в системе российского права. В современных условиях наряду с бюджетной системой в узком смысле функционируют многие финансовые механизмы, имеющие к бюджету косвенное отношение. Это и т.н. внебюджетные фонды (Социальный фонд, Фонд национального благосостояния, ряд специальных фондов, долговые обязательства Российской Федерации, учитываемые в рамках государственного долга). Количество и размер этих фондов постепенно растет, что позволяет рассматривать бюджет как основной, но далеко не монополично функционирующий финансовый ресурс государства. Во многом это объясняется углублением взглядов общества на существо экономической и финансовой политики государства, преодоление прежних представлений о бюджетной предназначенности экономики и финансов. Финансовая политика строится ныне на принципах полифонии — осуществляемые государством экономические программы финансируются как из бюджета, так и других альтернативных источников.

Продолжительное время доктринально неоспоримым было мнение о том, что бюджетное право есть ось, центр финансового права, поскольку оно организует, сплачивает всю финансовую систему и наполняет смыслом существования все другие финансовые институты³. Триада «доходы — бюджет — госрасходы» в условиях плановой экономики господствовала в финансовой политике и праве, оставляя иным институтам финансов вспомогательную роль. Это даже послужило во многих случаях поводом для причисления расчетов, кредитования, внутреннего госдолга, сберегательного дела к предмету гражданского права⁴. Заметим и то, что понимание бюджета смыслом существования финансов, а бюджетного

³ См.: Пискотин М.И. Указ. соч. С. 46.

⁴ В частности, О.Н. Горбунова допускает существование финансовых отношений, регулируемых гражданским правом (см.: Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования финансового законодательства в условиях развивающегося мирового финансового рынка // Государственные корпорации и децентрализованные публичные финансы. Ежегодник. 2008 / под общ. ред. С.В. Запольского, Д.М. Шекина. М., 2009. С. 137 и след.).

² См.: Запольский С.В., Васянина Е.Л. Обязательство — ключевая категория теории финансового права // Государство и право. 2022. № 8. С. 111–120.

права — квинтэссенцией финансового права в целом обедняет эту отрасль права, ограничивает ее созидательные возможности.

Есть и еще один аспект несовершенства бюджетного правопорядка — в силу крайней неопределенности понятия «публичная собственность» в Российской Федерации, бюджет выступает в роли юридического механизма изъятия денежных средств у юридических и физических лиц в виде налоговых и неналоговых обременений и передачи их в распоряжение органов и должностных лиц исполнительной власти для административного регулирования и бюрократического использования и расходования. Отсюда — нерациональные траты, различные расходные злоупотребления, недоначисление налогов, завышение потребностей финансирования аппарата, наконец, труднообъяснимое безвозвратное финансирование госкорпораций из бюджета, в том числе главная беда — коррупция.

Дебюрократизация бюджетного механизма — постоянно решаемая задача государства, но решаемая преимущественно бюрократическими же методами, тогда как настоятельной необходимостью является реорганизация и интегрирование бюджетного метода ведения экономического развития с методами управления движением денежных потоков в целом. Нужно преодолеть стойкую концепцию о бюджетной предназначенности экономики и финансов в целом.

В современный период экономического развития становится ясно, что государственное (публичное) регулирование нуждается в комплексном правовом опосредовании имущественных отношений, протекающих в денежной форме. Практика показала, что финансовое право не должно ограничиваться только формированием параметров функционирования денежной системы и платежно-расчетного механизма, но и быть инструментом проведения созидательной публичной политики в расчетно-платежной сфере, управлять протекающими в ней процессами.

Управление денежными потоками в наличной, безналичной форме, ценными бумагами, деривативами и другими платежными средствами, включая такие как электронные деньги и криптовалюта, становятся главным и ведущим инструментом финансового права, «потеснив» с этого пьедестала бюджетное право. Это прежде всего должно означать, что государство использует более совершенные и тонкие инструменты финансовой политики, нежели налог, бюджетное присвоение и распределение денежных средств и публичные расходы. Бюджетно-правовые институты сохраняют свою роль как важные, но вторичные финансово-правовые институты, как своего рода процедура сбора, распределения и потребления «финансового урожая».

Государство заинтересовано в том, чтобы возвращать, развивать финансово эффективную экономику,

а не изымать принудительно из производственного сектора народного хозяйства часть доходов с целью финансирования потребительских расходов. Это, в свою очередь, преобразует роль бюджета, который теперь должен стать процедурным механизмом распределения специальных средств, предназначенных для осуществления социальных программ, для обороны страны, управления, осуществления международных экономических мероприятий. Основной же массив финансирования расходов на социально-экономическое развитие следует направить в русло эмиссионного и платежно-расчетного регулирования во внебюджетном режиме.

Выше мы уже затрагивали факт существования ряда внебюджетных фондов, с той или иной степенью эффективности решающих задачи, перед ними поставленные. Важнейшим из них служит Фонд национального благосостояния, из которого финансируются многие программы, ранее входившие в круг бюджетных расходов. Одно это дает основание предположить, что не универсальный фонд, каковым является сейчас федеральный бюджет, но тот или иной круг целевых фондов, каждый из которых должен обеспечить как мобилизацию денежных средств и иных платежных инструментов, так и целевое финансирование соответствующих программ и мероприятий, будет обеспечивать подавляющую часть потребностей социально-экономического развития. При этом предполагается, что каждый фонд будет опираться на собственные доходные источники и автономные цели использования.

Фундамент для подобных нововведений уже создан в виде утверждения и выполнения крупных национальных проектов⁵, которые образуют структуру подлежащего утверждению Федеральным Собранием РФ годового бюджета и бюджета на плановый трехлетний период. Обратим внимание на то, что национальные проекты охватывают как сферу бюджетного финансирования, так и финансирования из других источников. Так, национальный проект «Образование» предполагает, что значительная доля финансирования образования будет носить кредитный⁶ характер. Можно утверждать, что любой национальный проект есть финансовый план как бюджетного, так и иного финансирования соответствующих мероприятий, что частично проливает свет на его природу как акт исполнительной власти, одобряемый

⁵ См.: Андреева Е. М., Запольский С. В. Правовые основы реализации и финансирования национальных проектов // Юридический мир. 2020. № 3. С. 50–55.

⁶ См.: Пучкова М. В. Правовое обеспечение системы образовательного кредитования // Правовые проблемы государственного управления экономическим развитием: сб. материалов науч. конф. «Лазаревские чтения», 27–28 октября 2017 г. / под общ. ред. С. В. Запольского. М., 2018. С. 225 и след.

в дальнейшем при утверждении государственного бюджета Федеральным Собранием РФ.

Следует предположить, что в будущем, во-первых, будет признано целесообразным непосредственное утверждение представительной властью национальных проектов в виде отдельных нормативных правовых актов, в том числе позволяющих охватить все сферы и отрасли экономики и социальной политики, а также межгосударственные отношения. Во-вторых, ничто не будет препятствовать совокупности отдельных законов об утверждении национальных программ именовать не иначе, как федеральный бюджет. При этом каждый национальный проект будет охватывать не только расходные нормы, но и источники финансирования предполагаемых расходов при условии, что бюджетное финансирование будет составлять лишь часть расходов пропорционально публично значимым целям соответствующих мероприятий, оставляя поле для частных инвестиций.

В процедурном аспекте можно предположить, чтобы национальный проект первоначально разрабатывался Правительством РФ не только в расходной, но и в доходной части, а также в пропорции возложения финансирования на федеральный, региональные и местные бюджеты, а также использование привлеченных, заемных средств и частного финансирования и, естественно, с детальной проработкой пообъектного состава проекта. Эти материалы по кругу документов и их наполнению составляют основную часть проекта федерального бюджета с расчетом на то, что помимо национальных проектов из бюджета финансировался бы ограниченный круг потребностей, определяемых законом. Проект бюджета, составленный из национальных проектов, затем рассматривался бы комитетом Государственной Думы, специализированным на соответствующей программе, и принимался после одобрения и, возможно, согласования с другими комитетами в качестве отдельного закона.

Существующая процедура, предполагающая включение национального проекта, заранее утвержденно-го специальным правительственным органом в проект бюджета, оставляет слишком незначительные возможности для влияния представительных органов власти на содержание национальных проектов, чтобы считать его необходимым. Не случайно среди специалистов возникло мнение о возможности и целесообразности передачи функции утверждения бюджетов всех уровней в полномочия исполнительных органов⁷. По нашему мнению, национальные проекты станут действенным инструментом осуществления бюджетной политики только тогда, когда они будут утверждаться представительными органами власти соответствующих уровней.

⁷ См.: Ильин А. В. Принятие решения о распределении бюджетных средств. М., 2015. С. 59.

Заглядывая в историю, отметим, что идеи национальных программ и проектов есть продукт 1920-х годов, когда и в нашей стране, и в США управление экономическим развитием обратилось к теме крупных долговременных проектов. В США это была проблема освоения долины реки Теннесси (1923 г.), в РСФСР можно назвать план ГОЭЛРО или план ускоренной индустриализации страны. В большинстве случаев речь шла преимущественно о приоритете конкретных целей над источниками финансирования, которое осуществлялось «по мере изыскания средств», что чревато искусственными экономическими дисбалансами и социальными отрицательными последствиями.

В современных условиях, когда национальные проекты приобретают значение программ продолжительного действия и комплексного характера, они должны опираться на акты экономического планирования, а точнее — на планы развития народного хозяйства на соответствующий период. С отказом от директивного планирования в конце XX в. эти планы более не разрабатываются, что, как представляется, порождает «вакуумный» эффект для разработки действенных национальных проектов, что, в частности, порождает искусственную необходимость обоснования проектов федерального и нижестоящих бюджетов множеством подтверждающих документов⁸. Этим фактически воспроизводится ранее применявшая практика параллельного утверждения годовых планов развития народного хозяйства и бюджетов.

Представляется, что следовало бы вернуться к прежней, оправдавшей себя практике утверждения бюджетов (как свода отдельных законов об утверждении национальных проектов или внесении в них дополнений или изменений) в уточнение и конкретизацию соответствующего плана развития народного хозяйства, тем более что многочисленные документы — приложения к проекту бюджета, в сущности, преследуют эту же цель.

Подчеркнем дополнительно существо высказываемых предложений — путем реконструкции формы бюджетов от федерального до муниципальных перейти на порядок, согласно которому каждый национальный проект утверждался актами соответствующих представительных органов власти, их свод служил бы бюджетом страны, субъекта Российской Федерации или муниципалитета и охватывал бы сферу не только расходов, но и сферу доходов или же мероприятий, необходимых для осуществления проекта в доходной части.

Финансовые инструменты, традиционно относимые к т.н. частным финансам, такие как кредит, государственные займы, гарантии, деривативы, валютные курсы, трастовые механизмы,

⁸ См.: Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики. М., 2004. С. 282 и след.

а главное — акционерное инвестирование приобретут публично-правовую значимость. В результате чистый доход коммерческих структур, наконец-то, перестанет течь непрерывным потоком за рубеж, а иностранный инвестор сочтет целесообразным инвестировать не в зыбкий западный рынок, а в российские национальные проекты...

Но для того, чтобы этот пока идеалистический проект начал воплощаться в реалии, помимо генеральных изменений в экономической политике потребуется осуществление ряда правовых новаций. Прежде всего нужно преодолеть противопоставление бюджетных целей и задач финансовой политике в целом, искоренить понимание народного хозяйства как бюджетно-организованного.

В частности, следовало бы постепенно отказаться от многократного обложения публичными платежами доходов хозяйствующих субъектов (НДС — налог на прибыль, отчисления в страховые фонды, акцизы, НДФЛ с рабочих и служащих), взимаемых, в сущности, с одного и того же источника, чисто юридически получающего разные наименования на каждом этапе обложения.

Возможен подход, предполагающий существование некоего предела обложения, выше которого фискальное воздействие на хозяйствующий субъект не действует, а дополнительный доход хозяйствующий субъект и его персонал получал по итогам каждого квартала как римейк советской тринадцатой зарплаты. Напомним, что хозяйственная реформа 1965 г., позитивно сказавшаяся на экономике, содержала в своей основе нормативный метод распределения прибыли, правда, нулифицированный во многом тем, что оставшаяся нераспределенной по нормативной схеме прибыль изымалась в бюджет в виде т.н. ее свободного остатка.

Важнейшей предпосылкой для реализации подобного подхода выступает весьма значимое решение о введении единого счета для налогообложения хозяйствующих субъектов⁹. Этой мерой не только существенно упрощается работа по контролю за уплатой налогов, но фактически консолидируются все налоги и налоговые обязательные платежи с тем, чтобы объединить их в единое налоговое обязательство хозоргана перед публичной властью. С технико-юридической стороны возникает возможность реального стимулирования капитальных вложений предприятий за счет собственных доходов и освобождения последних от зависимости от иностранных инвестиций и малодоступного банковского кредита, равно как и сокращения потребностей в бюджетном финансировании. Думается, что подобное нововведение получило бы применение в секторе систематизирующих предприятий и хозорганов ВПК, особенно в сфере

государственного оборонного заказа. Естественно, речь идет об оставлении части прибыли предприятий в их распоряжении под условие осуществления социально значимых инвестиций, в том числе вложений в научные исследования, разработку новой техники и освоение новых технологий. В нефтяной, газовой и горнодобывающей промышленности такой подход мог использоваться бы для стимулирования добывающих предприятий по полноте извлечения полезных ископаемых из скважин, карьеров и шахт.

Использование нормативного метода налогообложения в правовом смысле позволило бы преодолеть искусственную грань между фискальным правом, с одной стороны, и бюджетным правом — с другой. Оба этих регулятивных комплекса могли быть интегрированы единством экономических функций и задач, решаемых различными методами. В то же время фискальное право могло быть органично включено в механизм формирования системы, объемов и порядка осуществления национальных проектов в части обеспечения их проведения реального финансирования.

Известно, что развитие экономики страны существенно сдерживается повышенной инвестиционной нагрузкой на бюджет, затрудняющей проведение социально-политических мероприятий по выполнению финансовых обязательств государства перед гражданами, недофинансированию науки, медицины, образования. И это имеет место при том, что на счетах хозяйствующих субъектов сложилось к концу 2022 г. более 45 трлн руб., а на счетах физических лиц — не менее чем 33 трлн руб., не участвующих в экономическом обороте средств, но так или иначе используемых коммерческими банками. Следует предположить, что институт государственного долга нуждается в существенном оживлении и активизации.

Негативный опыт вынуждает граждан и организации проявлять большее доверие к депозитным и страховым предложениям кредитных организаций. Но дело не только в этом — на финансовом рынке практически нет серьезных предложений по программам государственных заимствований, предлагаемый купонный доход по государственным займам не превышает нижний уровень процентов по банковским депозитам, практикуется довольно неуклюжая эмиссия облигаций, недостаточны гарантии возврата вложенных средств. Тем самым не используется главное преимущество государственных заимствований перед банковскими депозитами и «страховыми» заимствованиями — государственные гарантии возврата. Отдельной оценки заслуживает сомнительная активность иностранных финансовых организаций в виде эмитирования всякого рода кредитных, структурных нот, обладающих высокой степенью риска.

С началом действия Конституции РФ, казалось бы, разработка федерального закона о государственных

⁹ См.: Росс. газ. 2022. 30 дек. С. 6.

займах и его принятие стало решенным вопросом, но почти за 30 лет этого не произошло, а регулирование выпуска облигационных займов осуществляется на основе гл. 14 БК РФ, содержащего только технико-юридические нормы, что, безусловно, не способствует расширению практики государственных заимствований.

В условиях, когда существовали широкие возможности для составления бездефицитных бюджетов, это не имело большой актуальности, но в текущий финансовый период, когда в стране ряд лет будет бюджетный дефицит, есть все основания более широко и основательно обратиться к облигационным займам и с этой целью все-таки разработать федеральный закон по этой теме и осуществить необходимые организационные мероприятия. В частности, имело бы смысл предоставить министерствам и ведомствам, ответственным за осуществление национальных проектов, эмитировать ценные бумаги с этими целями с разрешения или по поручению Правительства РФ. Все, что для этого нужно, — разработать правовой инструментарий для формирования условий вступления в обязательственные отношения по участию в них граждан и организаций и наделить участников этих финансовых отношений действенными инструментами защиты своих прав, в том числе и в судебном порядке.

Применением нормативного метода распределения прибыли можно было бы снять остроту проблемы инфляции, порождаемой в основном завышением цен и тарифов на выпускаемую продукцию, выполняемые работы и услуги. Совершенствование методов управления денежными потоками, включая эмиссию и обращение платежно-расчетных средств, позволило бы оздоровить ценообразование, освободив его от противоестественной функции страхования доходности и платежеспособности производства, что, в свою очередь, положительно скажется на качестве продукции, работ и услуг.

Изменение роли эмиссионного регулирования в финансово-кредитном механизме должно вызвать отказ от либеральной концепции участия банков в процессе производства, состоящей в понимании банка как с особыми функциями, но коммерческого предприятия, торгующего «деньгами». Следование этой концепции создало нелепую ситуацию: банк, выполняя финансово-кредитное обслуживание хозяйственных организаций, одновременно отправляет широкий круг публичных (полицейских) полномочий по борьбе с отмыыванием незаконных доходов, обеспечению кассовой дисциплины, по валютному контролю и т.д.

Подобное юридическое двуличие контрпродуктивно и для первого и для второго направления работы. Но главное в том, что ориентация деятельности банков на получение прибыли препятствует повышению

эффективности эмиссионно-денежного стимулирования экономики. Зачастую трудности или даже невозможность получения банковских кредитов для нужд производства соседствует с широкими возможностями получения потребительских кредитов; излишне даже упоминать беспредельно высокие процентные ставки для кредитования строительства и торговли — отраслей экономики, полностью зависящих от кредитования. В то же время возможности органов публичной власти по воздействию на кредитную политику, проводимую банками, не столь велики и носят характер косвенного регулирования.

В теоретических правовых исследованиях последних десятилетий была высказана и аргументирована концепция юридического лица публичного права¹⁰. Научная полемика, вызванная этой концепцией, казалось бы, могла вылиться в соответствующие законодательные меры, к сожалению, к таким результатам не привела.

Валютно-эмиссионные условия, вызванные недружелюбной экономической политикой ряда государств по отношению к нашей стране, как представляется, требуют вернуться к обсуждению вопроса о придании статуса юридических лиц публичного права коммерческим банкам или по крайней мере части из них, образующих структуру банковской системы страны, с тем, чтобы максимально приблизить их деятельность к задачам и целям экономической политики государства.

В среде специалистов бытует мнение об относительности эмиссии только к полномочиям центрального или государственного банка той или иной страны. В широком смысле эту позицию трудно опровергнуть, но технологически эмиссия осуществляется всеми или большинством банков, распоряжающихся заемными ресурсами, полученными от национального кредитного центра, коим в Российской Федерации является Центральный банк. Несмотря на кажущуюся опровержимость подобной точки зрения, следует рассматривать эмиссию как предоставление юридическим и физическим лицам возможности использования стабильной национальной валюты в целях обслуживания экономического оборота. Отсюда гармоническое единство первоначальной эмиссии, осуществляемой Центробанком России, и выдачи кредитов, осуществления безналичных расчетов, выдачи средств в виде заработной платы, а также выпуска ценных бумаг. Эмиссионный механизм должен не делить его участников, но, напротив, объединять их действия в единую процедуру и тем самым наполнять всю систему публичных фондов как бюджетного, так и иного толка необходимыми доходами.

¹⁰ См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2011; Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права. М., 2010.

* * *

Будучи уверенными в том, что возможности финансового механизма использованы в деле повышения эффективности российской экономики, полагаем возможным предложить для обсуждения некоторые меры по совершенствованию доктрины бюджетного законодательства.

1. Пересмотр представлений в науке и практике о существе бюджетного механизма и понимание его как особой публично-правовой процедуры формирования доходов и расходов государства в целях финансирования национальных проектов будет служить основной методологической основой для реформы бюджетной политики и приведения ее к потребностям экономики.

2. Национальные проекты в доходной и расходной части становятся преобладающей формой бюджетного планирования, охватывая подавляющую часть осуществляемых государством мероприятий и программ. Формирование национальных проектов отражается в региональных и муниципальных бюджетах и доводится до конкретных исполнителей национальных проектов.

3. При осуществлении национальных проектов активно используются изменения налоговой политики, направленные на стимулирование внутрихозяйственных инвестиций, государственный (публичный) долг, современные методы управления денежной эмиссией. Национальные проекты как комплексные публично-правовые мероприятия разрабатываются, утверждаются и исполняются как отдельные федеральные, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и решения муниципалитетов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андреева Е.М., Запольский С.В. Правовые основы реализации и финансирования национальных проектов // Юридический мир. 2020. № 3. С. 50–55.
2. Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования финансового законодательства в условиях развивающегося мирового финансового рынка // Государственные корпорации и децентрализованные публичные финансы. Ежегодник. 2008 / под общ. ред. С.В. Запольского, Д.М. Шекина. М., 2009. С. 137.

Сведения об авторе

ЗАПОЛЬСКИЙ Сергей Васильевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

3. Запольский С.В., Васянина Е.Л. Обязательство — ключевая категория теории финансового права // Государство и право. 2022. № 8. С. 111–120.
4. Ильин А.В. Принятие решения о распределении бюджетных средств. М., 2015. С. 59.
5. Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1973. С. 46, 82.
6. Пучкова М.В. Правовое обеспечение системы образовательного кредитования // Правовые проблемы государственного управления экономическим развитием: сб. материалов науч. конф. «Лазаревские чтения», 27–28 октября 2017 г. / под общ. ред. С.В. Запольского. М., 2018. С. 225.
7. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. М., 2004. С. 282.
8. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2011.
9. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права. М., 2010.

REFERENCES

1. Andreeva E.M., Zapolsky S.V. Legal basis for implementation and financing of national projects // Legal world. 2020. No. 3. P. 50–55 (in Russ.).
2. Gorbunova O.N. Problems of improving financial legislation in the conditions of the developing global financial market // State corporations and decentralized public finance. Yearbook. 2008 / under the general editorship of S.V. Zapolsky, D.M. Shchekin. M., 2009. P. 137 (in Russ.).
3. Zapolsky S.V., Vasyanina E.L. Commitment is key category of the theory of Financial Law // State and Law. 2022. No. 8. P. 111–120 (in Russ.).
4. Ilyin A.V. Deciding on the distribution of budget funds. M., 2015. P. 59 (in Russ.).
5. Piskotin M.I. Soviet Budget Law. 1973. P. 46, 82 (in Russ.).
6. Puchkova M.V. Legal support of the educational lending system // Legal problems of state management of economic development: collection of materials of the scientific conference “Lazarev readings”, October 27–28, 2017 / under the general editorship of S.V. Zapolsky. M., 2018. P. 225 (in Russ.).
7. Ulyukaev A.V. Problems of state budget policy. M., 2004. P. 282 (in Russ.).
8. Chirkin V.E. Legal entity of public law. M., 2011 (in Russ.).
9. Yastrebov O.A. Legal entity of public law. M., 2010 (in Russ.).

Authors' information

ZAPOLSKY Sergey V. — Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Chief Researcher of the Administrative Law and Administrative Procedure Sector, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia