

РЕЦЕНЗІЇ

ПОМОЖЕТ ЛИ КРЫМУ И СЕВАСТОПОЛЮ ПРЕДЛАГАЕМАЯ ПОМОЩЬ РОССИЙСКИХ УЧЕНЫХ (ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Безусловно, научные исследования предполагают поиск истины, содержательных ответов на непростые, спорные вопросы, что и определяет перспективы дискуссии, обмена мнениями. Позиции одного ученого могут не совпадать с убеждениями другого. Сопоставление их – и есть объективная предпосылка созидательного пути поиска истины. Убеждения, отстаиваемые тем или иным специалистом, могут корректироваться политическими мотивами, «революционной целесообразностью», «безграничной верой в доброго царя». Однако это же может привести и к подмене понятий, неточности, ошибкам и, как не прискорбно, демонстрации элементарной научной безграмотности. Желание угодить власти, оправдать возведенное в закон беззаконие демонстрируется и довольно известными учеными в финансово-правовой науке. Именно подобные мысли пришли мне в голову после знакомства с публикацией О. Н. Горбуновой.*

Неоднозначность положений данной статьи обусловлена не только уровнем авторской аргументации, но и сочетанием популистских и научных начал. Со многими из них мне сложно согласиться. Несмотря на большую понятность (и видимо, востребованность) положений первого рода, я хотел бы начать именно со специальных научных рецептов О. Н. Горбуновой – какими финансово-правовыми способами подогнать украденную у Украины часть ее территории под российские устои. Безусловно, может быть, есть глубинные различия между российским и украинским законодательством в регулировании тех или иных вопросов, что не позволяет мне понять глубину и неоднозначность анализируемой проблемы. Однако большинство из них касаются фундаментальных аспектов финансовых отношений, к характеристике которых одинаково подходят и в Украине, и в России. Остановлюсь на трех аспектах: бюджетный, налоговый, бюджетно-налоговый.

Бюджетный. Предлагая финансово-правовые рецепты «спасения» Крыма и Севастополя, Ольга Николаевна подчеркивает, что «... говоря о развитии хозяйства на данных территориях, мы прежде всего должны обратить внимание на то, как будут построены взаимоотношения территорий с бюджетом, со всей бюджетной системой государства. Бюджеты этих территорий в настоящее время входят неотъемлемой частью в бюджетную систему государства

* Горбунова О. Н. Финансово-правовые вопросы помощи Крыму и Севастополю // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2015. – № 3. – С. 55–62.

в целом» (с. 56). Возвращаясь к азам правового регулирования, представляется весьма поверхностным подход к характеристике субъектного состава бюджетных отношений. Сложно представить «взаимоотношения территорий с бюджетом». Территория как раз и характеризуется определённым видом бюджета как публичного денежного фонда. Взаимоотношения могут складываться между различными административно-территориальными образованиями, входящими в государство, и самим государством. Именно между субъектами бюджетных отношений (распорядителями бюджетных средств, территориальными громадами, государством; федерацией, субъектами федерации и т.д.) и могут складываться отношения по поводу движения бюджетных средств, которые регулируются бюджетно-правовыми нормами. Но представить себе правовую форму упорядочения отношений между субъектом бюджетных отношений и объектом этих же отношений невозможно. В любом случае (в очень упрощённой форме) это будут отношения между субъектами по поводу объекта.

Принципиально ошибочным видится и подход автора к оценке бюджетных отношений на границе с отношениями собственности. «Нужны механизмы перераспределения средств в бюджетной системе ... чтобы в доходную часть бюджета административно-территориальной единицы обязательно поступала часть доходов, которые образуются непосредственно на территории того органа местного самоуправления, которому и принадлежит бюджет, входящий в бюджетную систему государства» (с. 57). Может быть, в Российской Федерации собственником средств Федерального бюджета и является Государственная Дума, однако традиционно в теории бюджетного права собственником средств бюджета соответствующего вида является административно-территориальное образование, которому соответствует этот вид бюджета. Органы государственной власти являются, фактически, только управленцами движения бюджетных средств, тогда как собственниками остаются территориальные громады в Украине (а поскольку Крым – это Украина, то и в Крыму).

Видимо, лишь по одному следующему положению можно сделать окончательный вывод о приблизительности представлений автора относительно регулирования бюджетных отношений. «На наш взгляд, в федеральном бюджете на текущий год и плановый период должна быть выделена специальная строка – статья ассигнований для поддержки Крыма и Севастополя, и за счет этих средств, специально выделенных для поддержки указанных территорий, должны выделяться трансферты в виде дотаций, субсидий и субвенций, а также формироваться программы развития этих территорий» (с. 56). Я не отношу себя к глубоким специалистам отношений по поводу федерального бюджета, однако, опираясь на азы бюджетных отношений, мне сложно понять вольный переброс, смешение денежных средств с одной статьи на другую. У Ольги Николаевны в качестве синонимов представлена «статья ассигнований для поддержки Крыма и Севастополя», то есть определенная статья расходов и статья трансфертов, которая учитывается (формируется, исполняется

и т. д.) совершенно по-иному. Невозможно, выделив средства на поддержку Крыма по определённой статье расходов, финансировать за счет нее трансферты, это два абсолютно разных режима выделения бюджетных средств.

Налоговый. Подобный уровень научного обобщения характеризует и область налоговых отношений. «А затем бы уже решались вопросы укрепления доходной части бюджетов субъектов Федерации и местного самоуправления не только за счет отчислений на территории процентов от контингента налогов на данной территории НДС, но и НДС, и налога на прибыль предприятий, находящихся на данной территории, и других налогов» (с. 57). Видимо, к новому слову в науке можно отнести конструкцию «контингента налогов». Однако налоговыми законодательствами уже давно используется удовлетворяющие всех определения – налоговая система, государственные налоги, местные налоги и т.д. Что в данном случае имеется в виду под контингентом – определить сложно. Более того, проценты могут отчисляться от определенного налога, а не от их совокупности (читай контингента). Сомнительны и предложения по совершенствованию российского законодательства. «... Следует вернуть в БК РФ статью 48, только в улучшенной редакции, где бы точно давалось определение доходам твердозакрепленным и регулирующим» (с. 57). Может быть, это и улучшит бюджетное законодательство РФ, но на сегодня понятия «твердозакрепленных доходов» оно не содержит. Если говорить о бюджетном законодательстве начала 90-х годов XX в., то оно использовало дифференциацию доходов на закрепленные и регулируемые, но до твердо- или мягкозакрепленных доходов не додумались и тогда.

Бюджетно-налоговый. Данная разновидность общественных отношений предполагает существование норм на границе бюджетного и налогового регулирования, что обуславливает некоторую сложность и учет специфики такого объединения. Это, в то же время, не оправдывает поверхностности и научной несостоятельности в определенных оценках и выводах. Непонятно, почему автор делает вывод о том, что «... основной доход государственного бюджета – налог на прибыль складывается в промышленности и в сельском хозяйстве, то есть непосредственно на производстве» (с. 58). В соответствии с проектом Закона Российской Федерации «О государственном бюджете на 2015 год» планировалось обеспечить поступления в Государственный бюджет РФ 34,15 процентов доходов от налога на добавленную стоимость и только 3,24 процента от налога на прибыль. Не думаю, что за год подобное десятикратное соотношение принципиально изменилось.

«Перечисляя все доходы от НДС централизованно в федеральный бюджет, местные бюджеты лишились во многом доходной базы» (с. 59). Странно, но до этого момента я не думал, что местные бюджеты сначала собирают НДС, а потом перечисляют «все доходы от НДС централизованно в федеральный бюджет». Уплаченный НДС сразу же зачисляется на соответствующий казначейский счет федерального бюджета и никакого перераспределения, перечисления его из местных бюджетов не происходит.

Не удивительно, что О. Н. Горбунова призывает «бороться за увеличение объема каждого процента данного налогового платежа, отчисляемого им из вышестоящего бюджета, тем самым увеличивая и свой бюджет, и бюджет Федерации» (с. 61) как один из рецептов повышения крымского благосостояния. Однако если следовать ему, то Крым обречен на финансовый голод. Никакие проценты налогов из вышестоящего бюджета в местные (или нижестоящие) не перечисляются. Процентное распределение поступлений от налогов и сборов между бюджетами присутствует при зачислении их на соответствующие казначейские счета на стадии их уплаты. Попав на соответствующий казначейский счет доходной части бюджета, они фактически уже перестают быть налогами. Из вышестоящего бюджета в нижестоящий они могут попасть только в режиме финансирования или трансферта.

Глобальной новизной отличается предложение Ольги Николаевны относительно того, что «все структуры власти стали бы более эффективно заниматься хозяйством на своей территории, и более эффективно заниматься деятельностью по выполнению плана по бюджетным налогам в целом» (с. 60). Кроме того, что я не понимаю ни что такое «бюджетный налог», ни что такое план по ним, мне совершенно непонятна перспектива «структур власти ... заниматься хозяйством на своей территории». Видимо, дополнительной авторской публикации достойна перспектива занятия хозяйством органов государственной, исполнительной, судебной власти. Может быть, суды как общества с ограниченной ответственностью или акционерные общества и могут существовать (в ненаучной фантастике), но для Крыма вряд ли это созидательный путь выхода из кризиса, в который его ввергла аннексия Российской Федерацией.

Для любого отраслевого исследования исключительную значимость приобретают теоретические конструкции, соблюдение и понимание общетеоретических исходных, фундаментальных категорий, которые приобретают отраслевое значение. Невозможно без основательного фундамента воздвигнуть устойчивое строение. Прискорбно, но ряд положений статьи, претендующей на поиск пути преодоления крымского кризиса, изобилует, мягко скажем, студенческими огрехами. «Как известно, финансовое право – это нормы права, с одной стороны, регулирующие финансы государства, а с другой стороны, регулирующие и обеспечивающие все процессы государственного управления» (с. 55). Простите, но норма права – это социальный регулятор, способ управления поведением участников отношений. Именно поэтому норма финансового права регулирует отношения между субъектами по поводу движения финансов, а не финансы как непосредственный материальный объект. Можно поспорить и с акцентом относительно регулирования отношений по поводу финансов государства, поскольку, на мой взгляд, предмет финансового права шире – он охватывает движение не только финансов государства, но и всех публичных финансов. Однако это уже предмет спора ученых, а не позиция, точка зрения относительно нормы права, претендующая на несомненную ошибочность.

Более чем спорным является авторский подход к характеристике и пониманию законодательства. «Правовой основой всех бюджетных отношений служит Конституция Российской Федерации, Бюджетный, Налоговый кодексы РФ и другие законы, касающиеся финансовой деятельности государства. Это законы о банках, валютном законодательстве, ценных бумагах, таможенном регулировании и т. д., а также другие подзаконные нормативные акты» (с. 56). Мне представляется, что кроме Конституции Российской Федерации и Бюджетного кодекса РФ остальные акты к правовой основе бюджетных отношений можно притянуть слишком искусственно, разве что речь может идти о ежегодном законе о Государственном бюджете. Законы, регулирующие банковские, валютные отношения, вряд ли можно включить в систему законодательных актов, регулирующих бюджетные отношения. Достаточно взглянуть на соответствующие статьи бюджетных кодексов (ст. 4 Бюджетного кодекса Украины ; ст. 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Но неужели только мне режет слух конструкция «законы валютного законодательства»?

Поэтому совершенно не удивительно оперирование автором насколько популистскими, настолько и бессодержательными понятиями, когда речь идет о «перечне финансово-правовых мероприятий» (с. 62). Необходимо относить это к особому режиму появления финансово-правовой нормы, ее реализации и обеспечения, либо это охватывает более концептуальную и обширную сферу. Как по мне – безопаснее вообще поскорее забыть о том, что я прочитал.

Публикация изобилует положениями, которые иллюстрируют уровень общей эрудиции и осведомленности. Более того, печалит и довольно упрощенное представление о климате Крыма. «Данные территории и инвестиции в них имеют огромную государственную публичную ценность, поскольку это область субтропиков, а следовательно вся территория имеет огромное рекреационное значение» (с. 62). В то же время климат Крыма объединяет три подзоны: степной Крым (большая часть Крыма, север, запад и центр Крыма), Крымские горы, Южный берег Крыма. Климат северной части – умеренно континентальный, и только на южном берегу – с чертами, похожими на субтропический. Вряд ли степная часть Крыма, находящаяся в зоне умеренного климата, крымские горы являются образцом субтропиков. Хотя впрочем, это уже не финансовое право, а банальная география в курсе средней школы. Нельзя не согласиться с прямо противоположным утверждением Ольги Николаевны: «Страна очень велика – 11 часовых поясов, огромная территория страны мало освоена, да и не может быть равномерно освоена из-за очень разных географических и климатических условий. Не во всех ее регионах достаточно развиты промышленность и сельское хозяйство» (с. 57). Абсолютно согласен! Так может быть все-таки целесообразнее пытаться навести порядок в своей огромной стране?

«В то же время титульные нации на территории Крыма – это русские, украинцы, татары, греки, то есть очень предприимчивые люди, которые за счет налоговых преференций смогут, я думаю, с большим энтузиазмом восстановить

курортную инфраструктуру ... » (с. 52). На мой взгляд, весьма спорно связывать предпринимательскую активность с национальностью. Титульной нацией считается часть населения государства, или субъекта федерации, национальность которой определяет официальное наименование данного государства. Понятие титульной нации ввел Морис Баррес в конце XIX в. как доминирующей этнической группы, на основе языка и культуры которой строится государственная система образования. По его мнению, сила национального государства должна достигаться сочетанием двух условий: лояльности национальных меньшинств и этнических диаспор титульной нации и поддержке титульной нацией своих национальных меньшинств за границей. Печалит, что такой заслуженный ученый не осведомлен, что понятие «титульная нация» и его определение исключены из законодательства Российской Федерации¹. Возможно, это тонкий намек автора, что **Крым – это не Россия**.

Наверное, мое внимание и не привлекла бы данная публикация (мало ли на сегодня смехотворных оценок и конструкций рождается в публикациях начинающих ученых), если бы не первый абзац этой статьи. «Перед нами сейчас стоит задача помочь возродить экономику Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Обе эти территории вошли в целостную систему нашего государства, и мы всеми возможными средствами должны обеспечить вновь появившимся государственным образованиям возможность выйти из системного экономического кризиса, в котором они находятся в связи с тем, что были до последнего времени частями Украины, давно переживающей глубокий экономический и политический кризис, а сейчас еще и находящейся в состоянии гражданской войны» (с. 55) .

Этот абзац вызвал мое возмущение, прежде всего, как гражданина Украины, гражданина страны, одна часть которой аннексирована Российской Федерацией, другая часть есть ареной войны Украины и России. Гражданская оценка подобного подхода Ольги Николаевны оказалась созвучной с научной оценкой положений ее статьи. Новейшая история развития Российской Федерации является ярким примером неспособности государства к экономическому успеху за пределами торговли тем, что зарыто в земле. Как не было успешным хозяйствование Российской Федерации в Крыму в период СССР, что, собственно, и побудило к передаче территории Крыма в состав УССР, так не стоит ожидать такого экономического роста и сейчас. Имитация хозяйственной деятельности переходит в имитацию деятельности научной, что и подтверждает

¹ Федеральный закон от 24.05.1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»; Заключение Комитета по Конституционному законодательству и государственному строительству от 15.04.2010 г. № 3.1-80/6 «На проект Федерального закона № 34064-5 О внесении изменений в Федеральный Закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»; Заключение Правового управления Аппарата ГД ФС Российской Федерации от 19.02.1999 г. № 2.2-15/4122 «На проект Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» и соответствующий проект постановления Государственной Думы».

комментируемая статья. Сколько бы наукообразных публикаций с учеными терминами и патриотическими эмоциями не издавалось, это только подчеркивает полную научную несостоятельность псевдонаучных выводов и бесперспективность устремлений Российской Федерации построить «город-сад» на аннексированной территории чужого государства.

Детально проанализировав основные положения, изложенные в публикации, можно сделать вывод: если им следовать – Крым обречен, и спасти его может только возврат в Украину, **ДОМОЙ!**

Кучерявенко Николай Петрович, доктор юридических наук, кандидат экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, академик Национальной академии правовых наук Украины, первый вице-президент Национальной академии правовых наук Украины, заслуженный деятель науки и техники Украины.

ORCID 0000-0002-8020-5748

doi: 10.21564/2414-990x.133.68504