
БАНКОВСКОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УДК 342.9

*Т.Т. Алиев, С.Д. Иванов**

АНТИКРИЗИСНЫЕ МЕРЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ

В статье с точки зрения финансового права рассматриваются антикризисные меры, предпринимаемые Правительством Российской Федерации в существующей социально-экономической обстановке. На основе анализа принятых Правительством РФ нормативно-правовых актов, сопоставления различных позиций ученых и специалистов высказывается мнение об эффективности данных мер и предлагается ряд мероприятий по совершенствованию антикризисной политики Правительства РФ.

Ключевые слова: административное право, финансовое право, Правительство РФ, антикризисная политика, антикризисные меры.

Действия Правительства РФ в неблагоприятные для страны периоды традиционно привлекают пристальное внимание ученых и специалистов различных отраслей. При этом данная тематика активно обсуждается учеными-экономистами, в то время как ее юридический аспект незаслуженно обделен вниманием. В настоящее время актуальность темы антикризисной политики возросла, поскольку существующая социально-экономическая обстановка продолжает оказывать негативное воздействие на все большее количество граждан Российской Федерации.

Целью данной статьи является попытка проанализировать антикризисную политику Правительства РФ с точки зрения науки финансового права, выявить ее сильные и слабые стороны, высказать предложения по ее совершенствованию и сделать соответствующие выводы.

Начиная с конца 2014 года российская экономика оказалась в кризисной ситуации: ослабление национальной валюты, снижение цен на углеводороды, политические санкции со стороны ряда стран Европы, Америки и Азии, участие Российской Федера-

* © Алиев Т.Т., Иванов С.Д., 2016

Алиев Тигран Тигранович (tta70@mail.ru), кафедра административного и финансового права, *Иванов Сергей Дмитриевич*, студент II курса юридического факультета, Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 117638, Российская Федерация, г. Москва, ул. Азовская, 2, корп. 1.

ции в урегулировании региональных военных конфликтов привели к значительному понижению макроэкономических показателей государства.

Для того чтобы не допустить дальнейшего ухудшения экономической ситуации, Правительство Российской Федерации издало 27 января 2015 года Распоряжение №98-р, в котором утвердило план первоочередных мероприятий на 2015–2016 годы (далее – План) с целью «обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности в период наиболее сильного влияния неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры» [1].

Основными направлениями Плана являлись:

§ поддержка импортозамещения и экспорта несырьевых и высокотехнологичных товаров;

– содействие развитию малого и среднего предпринимательства;

– улучшение инвестиционного климата с целью привлечения дополнительных ресурсов;

– компенсация дополнительных инфляционных издержек незащищенным категориям граждан;

– поддержка занятости активного населения;

– оптимизация бюджетных расходов;

– повышение устойчивости банковской системы.

К данному Плану скептически относились многие ученые, аналитики и государственные деятели. Например, депутат ГД РФ О.Г. Дмитриева, советник Президента РФ по вопросам региональной экономической интеграции С.Ю. Глазьев, аналитики медиахолдинга «РБК» и издательского дома «Коммерсантъ» указывали на нецелесообразность избранных средств и методов преодоления кризиса.

Специалисты отмечали отсутствие системности принимаемых мер; недостаточность финансовой проработки подавляющего количества пунктов Плана; отсутствие указания сроков реализации антикризисных мероприятий, наличие лишь указания на дату, к которой должен быть подготовлен проект мероприятия.

«Таким образом, правительственный антикризисный план фактически является не планом мероприятий, а всего лишь планом подготовки предложений» [2].

Помимо этого, недовольство вызвало формирование большого количества резервов на «непредвиденные расходы» на фоне дефицита денежной массы, вызванного повышением Банком России ключевой ставки и спекулятивными действиями на валютных рынках.

С правовой точки зрения предпринимаемая Правительством РФ антикризисная политика вызывает ряд вопросов, ставящих под сомнение ее эффективность:

I. Несоответствие между запланированными и исполненными мерами и достигнутыми результатами в 2015 г.

В середине 2015 года Правительство РФ представило Государственной Думе отчет о реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности за первое полугодие 2015 года (далее – Отчет). На Отчет Правительства РФ было дано Заключение Счетной палаты РФ, которое содержит исчерпывающие выводы о работе, проделанной в рамках антикризисного плана.

Счетная палата прямо указывает на то, что «реализация отдельных пунктов Плана осуществляется не на должном уровне» [3, ст. 2462]. Так, в Отчете была указана информация о ходе реализации мероприятий «лишь по 34 (56,7 %) пунктам Плана из 60-ти. На 1 сентября 2015 года было выполнено лишь 38 пунктов Плана (63,3%), выполнено частично 18 пунктов (30 %), не выполнено 4 пункта (6,7%)».

Отмечается «несвоевременная подготовка и поздние сроки принятия нормативно-правовых актов, содействующих выполнению Плана» [3].

II. Нецелевое использование предоставленных денежных средств.

В Заключении Счетной палаты РФ содержится ряд примеров, когда денежные средства, выделявшиеся на конкретные инвестиционные проекты (строительство Центральной кольцевой автомобильной дороги, модернизация железнодорожной инф-

раструктуры Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей и т. д.), размещались на депозитах различных банков, вместо того чтобы расходоваться в соответствии с планом.

III. Неперечисление или несвоевременное перечисление денежных средств конечным получателям и низкое исполнение расходов.

По оценке Счетной палаты, «общий объем «антикризисного» фонда составил 227 982,6 млн рублей, в то время как объем бюджетных ассигнований составил 163 676,6 млн рублей» [3]. Кассовое исполнение расходов федерального бюджета на 01.09.2015 г. составило 73 105,9 млн руб., что составляет 72,3 % от сводной бюджетной росписи на 01.09.2015 г., предусматривающей расходы на 100 994,1 млн руб.

Это указывает на прямое нарушение финансового законодательства.

Таким образом, предпринятые усилия Правительства РФ по преодолению кризиса показали низкую отдачу.

1 марта 2016 года Правительство утвердило план действий, направленных на обеспечение стабильности социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году. Он насчитывает 120 пунктов, из которых 48 отнесены к «неотложным мероприятиям, направленным на стабилизацию социально-экономической ситуации» [4].

В этот раз Правительство, осознав свои ошибки, отказалось от дополнительных финансовых вливаний в банковскую систему, ограничившись поддержкой банка развития — государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» и АО «РОСЭКСИМБАНК». Большое количество мер направлено на поддержание отечественных отраслей экономики, например, транспортного машиностроения, легкой промышленности, автомобилестроения, авиастроения. Сделан упор на развитие высокотехнологичных и инновационных производств. Предусмотрена финансовая поддержка субъектов РФ за счет предоставления дополнительных бюджетных кредитов, а также межбюджетных трансфертов для реализации федеральных целевых программ.

Однако данный план имеет и следующие серьезные недостатки.

I. Для большого количества мер не предусмотрены или не определены объем и источники финансирования.

Так, из 46 неотложных мероприятий финансирование из федерального бюджета предусмотрено только для 10-ти. Для 16 мер указаны иные источники финансирования, при этом не всегда определяется конкретный объем финансирования (например, финансирование п. 11 «Реализация программы помощи отдельным категориям заемщиков по ипотечным жилищным кредитам (займам), оказавшихся в сложной финансовой ситуации» будет производиться «за счет средств, предоставленных АО «АИЖК» в 2015 году»). Для остальных же мероприятий объем и источники финансирования будут определены по итогам работы в I полугодии 2016 года. Еще на стадии разработки Плана в начале 2016 года Минфин России обращал внимание на то, что «средств так называемого «антикризисного» фонда, который никак юридически не оформлен, явно не хватит на покрытие всех предусмотренных расходов: предусматривались траты на сумму до 250 млрд руб. при наличии лишь 120 млрд руб.» [5].

II. Вызывает сомнение законность включения в перечень «антикризисных» мер расходов, исполнение которых предусмотрено законодательством и является прямой обязанностью государственных органов (например, п. 4 «Подготовка предложений по дополнительной индексации пенсий»; п. 5 «Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации с учетом их удорожания»).

III. Планом предусмотрено большое количество «структурных мер, направленных на обеспечение устойчивого социально-экономического развития», на которые не предусмотрено финансирование и которые представляют собой своего рода «благие намерения, которые могут как реализоваться, так и не реализоваться» [6].

IV. Несоответствие Плана реальным действиям исполнительной власти.

Правительство в соответствии с Планом сосредоточивает усилия на поддержку реального сектора экономики, развитие малого и среднего предпринимательства, продолжение политики импортозамещения и повышения конкурентоспособности отечественных несырьевых товаров. В то же время дефицит бюджета заставляет государство изыскивать дополнительные источники его финансирования. За неимением возможности обратиться к внешним источникам органы власти перекладывают данное бремя на население: заморозка накопительной части пенсии; снижение прожиточного минимума; предложения депутатов Госдумы РФ по введению акцизов на ряд продуктов и товаров; предложения министерств по принудительной конвертации требований кредиторов в субординированные займы или уставный капитал проблемных банков («стрижка» вкладов), по увеличению налоговой нагрузки на предпринимателей и население. Разумеется, эти и иные инициативы не пользуются популярностью у граждан и грозят лишь ухудшить социально-экономическую ситуацию в стране и подорвать доверие к Правительству РФ.

С учетом анализа Плана Правительства РФ и сопоставления различных мнений ученых и специалистов предлагаются следующие мероприятия в сфере правового регулирования:

разработка и принятие нормативно-правового акта, регулирующего целевой порядок распределения денежных средств, предусмотренных Планом, во избежание их неэффективного или неполного расходования и освоения, в т. ч. переход к прямому инвестированию, минуя цепочку посредников в лице кредитных организаций;

привлечение к юридической ответственности в соответствии с законодательством за нарушения, допущенные в ходе реализации Плана;

разработка и принятие акта, устанавливающего критерии оценки эффективности предпринятых Правительством РФ мер и достигнутых результатов;

отказ от политики «прощения долгов» государствам с целью привлечения дополнительных денежных средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета в соответствии со ст. 94 БК РФ.

Своевременное выполнение этих и других действий позволит не допустить дальнейшего ухудшения социально-экономической обстановки, а также позволит повысить эффективность предпринимаемых Правительством РФ антикризисных мер.

Исходя из всего вышеизложенного, можно сделать вывод, что антикризисная политика Правительства РФ в настоящее время пока не в состоянии достигнуть поставленных целей и нуждается в дополнительной корректировке на основе мнений различных специалистов, а также в более жестком правовом обеспечении со стороны государства для установления ясных и четких критериев ее осуществления.

Библиографический список

1. Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 г. № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году». URL: <http://government.ru> (дата обращения: 15.01.2016).

2. Альтернативный антикризисный план – против правительственной программы «примирения с кризисом» / О. Дмитриева, И. Грачев [и др.]. URL: www.dmitrieva.org (дата обращения: 13.02.2016).

3. Федеральный закон от 20.04.2015 г. № 87-ФЗ «Об отчете Правительства Российской Федерации и информации Центрального банка Российской Федерации о реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» // СЗ РФ. 2015. № 17 (часть I). Ст. 2462. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

4. План действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильности социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году. URL: <http://government.ru> (дата обращения: 02.03.2016).

5. Бутрин Д., Скоробогатько С. В антикризисном плане все есть, кроме денег // Коммерсантъ. 2016. 23 февраля.

6. Коммерсантъ. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2922813> (дата обращения: 24.02.2016).
 7. Буклемишев О. План без денег: как правительство собирается бороться с кризисом // Forbes. 03.03.2016. URL: <http://www.forbes.ru/mneniya-column/gosplan/314093-plan-bez-deneg-kak-pravitelstvo-sobiraetsya-borotsya-s-krizisom> (дата обращения: 04.03.2016).

References

1. Rasporiazhenie Pravitel'stva RF ot 27.01.2015 N 98-r «Ob utverzhdenii plana pervoocherednykh meropriiatii po obespecheniiu ustoichivogo razvitiia ekonomiki i sotsial'noi stabil'nosti v 2015 godu» [The Decree of the Government of the RF dated 27.01.2015 No. 98-p «On approval of the plan of priority measures for the ensuring of sustainable development of economy and social stability in 2015»]. Retrieved from: <http://government.ru> (accessed 15.01.2016) [in Russian].
2. Dmitrieva O., Grachev I. et al. «Al'ternativnyi antikrizisnyi plan – protiv pravitel'svennoi programmy «primireniia s krizisom» [«Alternative anti-recession plan against the government program of «reconciliation with the crisis»]. Retrieved from: www.dmitrieva.org (accessed 13.02.2016) [in Russian].
3. Federal'nyi zakon ot 20.04.2015 №87-FZ «Ob otchete Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii i informatsii Tsentral'nogo banka Rossiiskoi Federatsii o realizatsii plana pervoocherednykh meropriiatii po obespecheniiu ustoichivogo razvitiia ekonomiki i sotsial'noi stabil'nosti v 2015 godu» [Federal law dated 20.04.2015 №87-FZ «About the statement of the Government of the Russian Federation and information of the Central Bank of the Russian Federation on the implementation of the plan of priority measures for the sustainable development of economy and social stability in 2015»]. *SZ RF* [Official gazette of the Russian Federation], 2015, no. 17 (part I), article 2462. Accessed from Legal Reference System «ConsultantPlus» [in Russian].
4. Plan deistvii Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii, napravlennykh na obespechenie stabil'nosti sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii v 2016 godu [The action plan of the Government of the Russian Federation aimed at ensuring the stability of socio-economic development of the Russian Federation in 2016]. Retrieved from: <http://government.ru> (accessed 02.03.2016) [in Russian].
5. Butrin D., Skorobogatko S. V antikrizisnom plane vse est', krome deneg [Anti-recessionary measures contain everything, except money]. *Kommersant*, 23.02.2016 [in Russian].
6. Retrieved from: <http://www.kommersant.ru/doc/2922813> (accessed 24.02.2016) [in Russian].
7. Buklemishev O. Plan bez deneg: kak pravitel'stvo sobiraetsia borot'sia s krizisom [Plan without money: how the government plans to fight crisis]. *Forbes*, 03.03.2016. Retrieved from: <http://www.forbes.ru/mneniya-column/gosplan/314093-plan-bez-deneg-kak-pravitelstvo-sobiraetsya-borotsya-s-krizisom> (accessed 04.03.2016) [in Russian].

*T.T. Aliev, S.D. Ivanov**

ANTI-RECESSIONARY MEASURES OF THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION. PROBLEMS OF LEGAL REGULATION AND EVALUATION OF EFFECTIVENESS

This article from the point of view of financial law discusses anti-recessionary measures taken by the Government of the Russian Federation in the existing socio-economic environment. On the basis of analysis of normative and legal acts of the Government of the Russian Federation, comparison of different views of scientists and experts, the authors express an opinion on the effectiveness of these measures and propose some methods to improve anti-recessionary policy of the Government of the Russian Federation.

Key words: administrative law, financial law, Government of the Russian Federation, anti-recessionary policy, anti-recessionary measures.

* *Aliev Tigran Tigranovich* (tta70@mail.ru), Department of Administrative and Financial Law, *Ivanov Sergey Dmitrievich*, student of the 2nd year of study, Law Faculty, All-Russian State University of Justice (Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation), site 1, 2, Azovskaya street, Moscow, 117638, Russian Federation.