

*Движенья нет, сказал мудрец брадатый.
Другой смолчал и стал пред ним ходить.
Сильнее бы не мог он возразить;
Хвалили все ответ замысловатый.
Но, господа, забавный случай сей
Другой пример на память мне приводит:
Ведь каждый день пред нами солнце
ходит,
Однако ж прав упрямый Галилей.*
А. С. Пушкин

Хронология финансового права: хозяйственные ритмы и циклы ¹

© 2015. Дмитрий Львович Комягин²

Аннотация: Статья посвящена времени в финансовом праве. Рассмотрено соотношение категорий сроков, времени и календаря. Обоснована возможность создания специального хозяйственно – финансового календаря на основе плановых и отчетных циклов. В статье сделан вывод о том, что создание такого календаря позволит приблизиться к решению проблемы измерения эффективности публичных расходов и конкретизировать политическую ответственность.

Ключевые слова: сроки, время, календарь, индиктион, государственное хозяйство, финансовый план, плановый процесс, бюджетный процесс.

Summary: The article is describing the time in the financial law and legislation. Times and calendar are connecting in public economy and law. The author is offering to create the special economic calendar. It will be based on cycles of planning and reporting. The article concludes that the economic calendar will help to solve the problem of effectiveness of public expenditure and the political responsibility.

Key words: terms in law, calendar in law, indiction, the state economy, the financial plan, the planning process, the budget process.

Время – относительно

Теория относительности учит нас тому, что абсолютного времени нет, как нет и абсолютного пространства, и каких-либо абсолютных положений в пространстве. Время и пространство имеют значение только для данной системы координат: чем быстрее движется тело, тем медленнее для него

¹ Исследование выполнено при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 14-03-00603 «Государственная казна как источник бюджетных доходов» (2014-2015 гг.)

² Профессор кафедры финансового, налогового и таможенного права Национального исследовательского университета Высшая школа экономики, доктор юридических наук, dkomygin@hse.ru

протекает время. Для тела, движущегося с предельной скоростью (300 тыс. км\сек) время оказывается остановившимся и перешедшим в вечность. При дальнейшем увеличении скорости оно оказывается минимальным, пойдет назад. По выражению Альберта Эйнштейна, время лишается своей самостоятельности³. В разных местах Земли и на других планетах разные единицы времени и представления о нём; нельзя говорить об известном нам времени до возникновения Земли и получения ею той скорости, с которой она движется⁴.

В современной физике имеется достаточное количество учёных, которые в астрономических масштабах уже не рассматривают первое начало термодинамики – закон сохранения энергии, как незыблемую истину. Согласно их расчётам сохранение нашего материального мира требует постоянно вливания колоссальной энергии извне. В астрофизике имеется теория, которая рассматривает в качестве такой энергии время⁵.

Биологическое время представляет собой особенный феномен. Эксперименты показывают, что оно отличается от физического времени⁶. В геохронологии и в радиоуглеродном анализе – свое время, измеряемое по

³См. подробнее *Гарднер М.* Теория относительности для миллионов – М. 1979. С. 30 – 32; *Ильин В. И.* Шесть дней творения – Минск. 2006. С. 20 -23; *Флоренский П. А.* Мнимости в геометрии; *Лосев А. Ф.* Античный космос и современная наука.

⁴ *Ильин В. И.* Указ. соч. С. 19 -20

⁵ О теории и экспериментах Н. А. Козырева см. подробнее *Козырев Ф. Н.* Тихие звезды. К столетию астрофизика проф. Н.А. Козырева // *Время и звезды: к 100-летию Н. А. Козырева* http://pavel-znykin.narod.ru/Fydor_Kozyrev.html ; http://www.chronos.msu.ru/old/RREPORTS/kozyrev_100/kozyrev_100_oglavlenie.html (дата обращения 20.05.2015) ; *Козырев Н. А., Насонов В. В.* О некоторых свойствах времени, обнаруженных астрономическими наблюдениями // http://www.chronos.msu.ru/old/RREPORTS/kozyrev_100/kozyrev_svoystva.pdf (дата обращения 20.05.2015); прот. *Леонид Цытин* Вселенная, космос, жизнь – три дня творения - Киев. 2008. С. 533 – 543.

⁶ *Шноль С. Э.* Биологические часы: краткий обзор хода исследований и современного состояния проблемы биологических часов (доступно http://web.archive.org/web/20120514230855/http://www.chronos.msu.ru/RREPORTS/shnol_biologicheskie.pdf дата обращения 21.05.2014).

относительным массам изотопов. Дендрохронология использует метод определения времени по сезонным колебаниям температур, влияющим на рост деревьев. Осмысление времени представляет собой также и философскую проблему⁷.

Приведенный выше кратчайший экскурс по знаниям о времени понадобился для того, чтобы развеять миф о том, что существует объективный ход времени. Восприятие времени всегда субъективно, есть много подходов к его исчислению, а само время издавна понималось двояким образом – внешнее по отношению к миру людей священное время, и время внутреннее, исчисляемое людьми (Таблица 1). Правовая наука, а значит и законодательство, имеют дело только со *сроками*, и порядок исчисления сроков исключительно важен для регламентирования юридических процедур и осмысления экономических процессов.

Таблица 1

Внешнее время	Внутреннее время
Божественное, священное время (например, воззрения др. египтян, античного мира, И. Ньютона)	Биологическое время
Поток энергии, приходящий извне и проходящий через вселенную	Астрономическое время (солнечное и лунное)
	Относительная шкала (по отношению к историческим, геологическим, иным событиям, в том числе затмения, правлениям императоров и т.д.)

Официальный календарь

⁷ Более подробный обзор воззрений на время см. *Комягин Д. Л. Субъективное время финансового права: некоторые наблюдения / Финансовое, налоговое и таможенное право: вопросы теории и практики – М. 2014*

В юриспруденции применяются формулы «разумный срок⁸», «достаточный⁹», «достаточно продолжительный срок¹⁰». Интересный пример существования правовых норм вне времени дает каноническое право. В каноническом праве было инкорпорировано значительное количество норм римского права. Эти нормы продолжали жить в каноническом праве, несмотря на то, что отношения, которые они регулировали, исчезли. Нормы находились как будто в спящем состоянии до того момента, когда вновь станут востребованными.

Однако в целом законодатель сосредоточен на определении начала и окончания течения сроков, которое может быть связано с календарными датами или юридическими фактами¹¹. Теория сроков в праве разработана достаточно подробно. Более всего исследованы сроки в гражданском праве¹², имеют особенности сроки по иным отраслям права, специальному исследованию подвергались сроки в налоговом праве¹³.

⁸Ст. 6.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации; ст. 6.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»; Федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»; ст. 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ); ст. 157.1, 183, 187 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ).

⁹ Ст. 108 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации; ст. 5 Федерального закона от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»; п. 7 ст. 139 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»

¹⁰ Ст. 31 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»

¹¹Согласно ст. 190 ГК РФ, срок определяется календарной датой или истечением периода времени, который исчисляется годами, месяцами, неделями, днями или часами. Согласно ст. 191 ГК РФ, течение срока может начинаться от наступления события, которым определено его начало. Согласно ст. 6.1 НК РФ, сроки, установленные законодательством о налогах и сборах, определяются календарной датой, указанием на событие, которое должно неизбежно наступить, или на действие, которое должно быть совершено, либо периодом времени, который исчисляется годами, кварталами, месяцами или днями..

¹² Например, *Кириллова М. Я Крашенинников П. В.* Сроки в гражданском праве. Исковая давность – М. 2006

¹³*Архипов А. А.* Сроки в налоговом праве - М. 2011

В научной литературе нет однозначного мнения по поводу того, является ли истечение или наступление срока событием, но наступление срока имеет характер юридического факта¹⁴, так как влияет на возникновение, изменение или прекращение правоотношений.

Основным способом измерения сроков является *календарь*, а основной причиной ошибочного убеждения в объективности хода времени – его отождествление с календарём. В действительности существует множество календарных систем счисления времени, одна из которых признаётся официальной. В Российской Федерации порядок исчисления и измерения времени, а также распространения информации о точном времени и дате установлен *законодательно*¹⁵.

Существует национальное время (национальная шкала времени), а также формально принятая для исчисления времени система григорианского календаря¹⁶. Время исправляется по первичному эталону, который сохраняется Государственной службой времени, частоты и определения параметров вращения Земли¹⁷. В этом случае мы сталкиваемся с официальным *атомным* временем, которое принято с 1969 г. и передаётся радиостанциями, спутниковыми системами связи¹⁸. Атомное время не совпадает с солнечным временем, а также астрономическим временем обращения Луны вокруг Земли (месяцем) и временем вращения Земли

¹⁴ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный). Под ред. О. Н. Садикова – М. 2005; *Фаршатов И. А.* Исковая давность. Законодательство: теория и практика – М. 2004

¹⁵ Федеральный закон от 03.06.2011 № 107-ФЗ "Об исчислении времени"; Федеральный закон от 26.06.2008 № 102-ФЗ "Об обеспечении единства измерений".

¹⁶ Григорианский календарь - система исчисления времени, которая основана на циклическом обращении Земли вокруг Солнца, в которой продолжительность одного цикла обращения Земли вокруг Солнца принята равной 365,2425 суток и которая содержит девяносто семь високосных лет на четыреста лет (ст. 4 Федерального закона "Об исчислении времени").

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 23.03.2001 № 225 "Об утверждении Положения о Государственной службе времени, частоты и определения параметров вращения Земли».

¹⁸ Большая российская энциклопедия. Том 6. С. 26.

(сутками)¹⁹. А есть ещё гражданское (календарное), среднее, декретное, местное, поясное время²⁰. Законодательством установлены понятия календарной даты, календарного месяца и календарного года, которыми и пользуются для определения сроков.

Об изменяемости времени по воле уполномоченных органов государственной власти напоминает наличие на территории Российской Федерации часовых зон²¹, а также практика перехода на сезонное время. Существует московское время, которое принято в качестве исходного для местного времени. В силу прямого указания в законе, национальное время может быть изменено международным договором²². Время можно изменить на основании недовольства населения, что произошло при отмене декретного времени²³. Движение железнодорожного, водного и междугородного автомобильного транспорта, открытого для общего пользования, а также работа междугородной телефонной и телеграфной связи на территории Российской Федерации производится по московскому времени, а движение воздушного транспорта производится по всемирному координированному времени²⁴.

¹⁹ Увы, атомное время тоже необъективно. Атомные часы – это комплекс приборов, сочетающих в себе различные принципы действия. Обработка статистических данных, полученных атомными часами – многоступенчатый процесс, длящийся от 30 до 60 дней и основанный на ряде исходных посылок, вычислений и поправок. Более того – частота пульсации атомных часов зависит от их географического положения: см. *Элизабета Левин* Пространство – время в высокоразвитых биологических системах – Jerusalem. 2012. С. 18.

²⁰ *Ермолаев И. П. Ермолаев А. И.* Историческая хронология – Казань 2004. С. 9.

²¹ Постановление Правительства РФ от 31.08.2011 № 725 "О составе территорий, образующих каждую часовую зону, и порядке исчисления времени в часовых зонах, а также о признании утратившими силу отдельных Постановлений Правительства Российской Федерации"

²²Ст. 3 Федерального закона от 03.06.2011 № 107-ФЗ "Об исчислении времени".

²³Постановление ВС РСФСР от 23.10.1991 № 1790-1 "Об упорядочении исчисления времени на территории РСФСР".

²⁴ Постановление Правительства РФ от 08.01.1992 № 23 "О порядке исчисления времени на территории Российской Федерации".

Великий Индиктион – гармония нескольких ритмов

Первоначально человечество начало исчислять время, исходя из видимого движения земли относительно Солнца (календарный год и сутки) и Луны (месяц). Давно выяснилось, что вращение Земли происходит неравномерно, в зависимости от близости к Солнцу, в силу чего принят средний показатель суток. Также и длительность года неравномерна, в силу чего принят тропический год, содержащий дробное количество суток (365 дней 5 ч. 48 мин. 46 сек.)²⁵. Однако, до этого момента возникли многочисленные календарные системы летоисчисления, которые разделяются на три типа: лунные, лунно-солнечные, солнечные. Календари имеют также разные точки отсчета начала года²⁶ и времени²⁷.

Не имея возможности сделать обзор всех бывших и существующих календарных систем и стилей летоисчисления, а также истории происхождения современных месяцев и суток, знания о которых сохраняются в курсах исторической хронологии²⁸, упомянем феномен системы вычисления православной Пасхалии (Великий Индиктион)²⁹, как яркий пример того, что календарное летоисчисление может отойти от астрономических параметров³⁰. После этого можно будет сказать и об опыте построения календаря, исходя из потребностей в сфере публичного хозяйства

²⁵Иванова Н. П. Цыб С. В. Историческая хронология – Барнаул. 2013. 8 – 12.

²⁶ Началом года может быть, например, еврейский (и вавилонский) месяц нисан (март) или сентябрь (в Восточной Римской империи).

²⁷ Например, эры от первой олимпиады, от основания Рима, от правления вавилонского царя Набонассара, от правления римского имп. Августа, от сотворения мира, от Рождества Христова, от времени хиджры, от начала эпохи кали – юги и иные. Точка отсчёта юлианского периода (эры Скалигера) получена исключительно расчетным методом, без привязки к историческим событиям и персонам.

²⁸ См., например, *Иванова Н. П. Цыб С. В. Указ.соч.*; *Ермолаев И. П. Ермолаев А. И. Историческая хронология* – Казань. 2004; *Климшин И. А. Календарь и хронология* – М. 1985; *Селешников С. И. История календаря и хронологии* – М. 1970; *Пронштейн А. П. Хронология* – Ростов-на-Дону. 1983 и иные работы.

²⁹ Праздник Пасхи Христовой установлен в память воскресения Господа Иисуса Христа (Ин 20:1, Лк 24:1, Мк 16:2, Мф 28:1).

³⁰ См. подробнее *Зелинский А. Н. Конструкционные принципы древнерусского календаря* – М. 1996.

и публичных финансов, как технического времени, параллельного принятому календарю. В целом, можно найти немало примеров прошлого и настоящего, когда люди пользуются несколькими календарями сразу, переплетая их даты³¹.

Великий Индиктион ведет свое начало от непревзойденного в простоте и отчетливости древнеегипетского календаря. Он относился к типу солнечных календарей, включал 360 дней, разделенных на 12 месяцев по 30 дней, в свою очередь, разделенных на три декады (10 дней) и 6 пентад (5 дней). Год также делился на три сезона по четыре месяца. Так как тропический год более 365 дней, расхождение между наблюдаемыми природными явлениями и календарными датами накапливалось, в силу чего египтяне прибавили к году ещё пять сверхгодовых дней. Позже появился ещё один дополнительный день, который прибавлялся один раз в четыре года³².

Египетский календарь был принят за основу при разработке юлианского календаря при Юлии Цезаре в 46 году до н. э. группой александрийских астрономов во главе с Созигеном. Было изменено лишь место дополнительного дня в високосном году, а также протяженность месяцев с чередованием четных (30 дней) и нечетных (31 день и единожды 29 дней)³³.

Юлианский календарь заменил собой крайне неудобный прежний римский календарь, и стал основой жизнедеятельности империи на все время её существования (и даже позднее). Опираясь на этот календарь, Первый Вселенский Собор христианской Церкви в Никее в 325 году н. э. установил общее для всех церковных общин александрийское правило празднования

³¹ О календаре древних майя, китайских циклах см. подробнее *Климишин И. А.* Указ.соч. с. 161.

³² Интересной особенностью египетского календаря являлся сотический период в 1460 юлианских лет, за которые день начала года проходил полный круг и возвращался на то же место относительно тропического года.

³³ Это было связано с убеждением римлян в том, что четные числа несчастливые.

Пасхи в первое воскресенье после первого весеннего полнолуния, следующего за днем весеннего равноденствия, но (это главное) всегда после иудейской Пасхи³⁴. Такой порядок соответствовал последовательности евангельских событий, и за прошедшие столетия стал органической частью общественной жизни.

Так как расчет дня православной Пасхи привязан к времени еврейской Пасхи, то этот главный христианский праздник стал подвижным³⁵. Для расчета в солнечный юлианский календарь понадобилось ввести «лунное течение»³⁶. Свод правил вычисления дня празднования Пасхи (Пасхалия) был утвержден на Первом Вселенском Соборе на вечные времена. Был составлен Великий Индиктион (его именуют ещё кругом Великой Альфы, Миротворным кругом), то есть последовательность празднования Пасхи на 532 года (которая наступает в диапазоне от 22 марта до 25 апреля), по прошествии которых порядок празднования полностью повторяется. Великий Индиктион представляют собой произведение 19 кругов Луны (Метонов цикл) и 28 кругов солнца. Это означает, что через каждые 19 лет все фазы Луны приходятся на те же числа месяца, а через каждые 28 лет дни недели попадают на те же числа месяцев, как в простые, так и в високосные годы. Поэтому можно узнать не только когда будет совершаться Пасха в будущем, но и вычислить, в какой день она приходилась в прошлом³⁷.

³⁴ Вселенские соборы – М. 2005. с. 33

³⁵ Пасха еврейского народа, связанная с исходом из египетского плена (Исх 12), празднуется в первое полнолуние после весеннего равноденствия в месяце нисан. Еврейский календарь являлся лунным, и считается одним из самых сложных. Лунный год включает в себя 354 дня, которые складываются из 12 синодических месяцев, считаемых по астрономическому кругу Луны (примерно 29, 53 суток). Чтобы месяц нисан не сдвигался относительно природных сезонов, в календарь был введен високосный тринадцатый месяц, который наступает перед месяцем адар семь раз в течение девятнадцати лет, в результате чего календарь стал лунно – солнечным. В високосный год месяц адар прибавляет ещё день, применяется также сдвиг по датам для того, чтобы новый год не приходился на среду, пятницу или воскресенье.

³⁶ *Зелинский А. Н.* Конструкционные принципы древнерусского календаря – М. 1996.

³⁷ *Зелинский А. Н.* Там же

Позднее в круг Великого Индиктиона был введён ещё один ритм, который имеет наименование скалигеровой эры³⁸ или юлианского периода, в 7980 лет. Юлианский период получился от перемножения времени Великого Индиктиона (532 года) и римского индиктиона (15 лет). По прошествии юлианского периода начало римского индиктиона падало на то же число. Юлианский период считается от 4713 года до н. э. и имеет непрерывный счет дней, без разбивки по годам. Благодаря этому он сегодня используется в астрономии³⁹.

Таким образом, появился великий Индиктион, или Пасхалия, о которой с восхищением отзывались многие ученые. Например, в связи с дискуссией о переходе на григорианский календарь⁴⁰ Евгений Александрович Предтеченский писал: «Позднейшая римская пасхалия, принятая теперь западную церковью, является по сравнению с александрийской до такой степени тяжеловесною и неуклюжею, что напоминает лубочную картинку рядом с художественным изображением того же предмета. При всем том эта страшно сложная и неуклюжая машина не достигает еще и предположенной цели». Речь Василия Васильевича Болотова в Комиссии по вопросу о реформе календаря в России (1899 г.) содержала такие слова: «Думаю, что культурная миссия России ... состоит в том, чтобы еще несколько столетий удержать в жизни Юлианский календарь и чрез то облегчить для западных народов возвращение от не нужной никому григорианской реформы к неиспорченному старому стилю»⁴¹. Такую же позицию занимал в календарной комиссии и Дмитрий Иванович Менделеев.

³⁸ По имени знаменитого учёного – хронолога *Жозефа Скалигера* (1540 – 1609).

³⁹ Еще одна замечательная особенность православной Пасхалии связано с правилом вруцелето (слав. «в руке лето»), благодаря которому без приборов и таблиц с помощью пальцев одной руки можно высчитать дату прошлой и будущей Пасхи).

⁴⁰ Об этом подробно см. *Комягин Д. Л.* Указ. соч.

⁴¹ Дано по *Зелинский А. Н.* Указ. соч.

Что важно для избранной темы – Великий Индиктион несёт в себе функцию памяти, и как бы является камертоном для смежных явлений, гармонизируя их. Вокруг него за века соткался целый мир богослужебного круга и дней поминовения тысяч святых.⁴² В целом можно сказать, что через Пасхалию постепенно был создан календарь не на астрономических началах.

Циклы в публичном хозяйстве

Столь обширное отступление от избранной темы вызвано желанием продемонстрировать, что создание календаря – дело рук человеческих, и этот календарь может быть разной степени совершенства. Так как календарь служит ритмической основой человеческой деятельности, в особенности хозяйственной, немаловажной является его гармоничность. Только при условии гармоничного календаря возможно существование циклов, которые полезны для государственного планирования.

Чтобы пояснить это утверждение, следует вернуться к упомянутому выше *римскому индиктиону*.

Исчисление по 15-летним индиктионам в Византии являлось официальным. Начало этому исчислению было положено в 312 г. в правление св. имп. Константина Великого⁴³, а общеобязательной такая датировка стала при св. имп. Юстиниане Великом в 537 г. Индиктион представлял собой не что иное, как *налоговый период* для провинций, и делился ещё на три пятилетних периода (*lustrum*) для сбора податей⁴⁴

Ссылаясь на Фридриха Карла фон Савиньи, Василий Васильевич Болотов замечает, что под *indictio* понималась цифра податей, которые нужно было собрать в данном году. «Финансовый год в римском государстве, таким

⁴² Стоит заметить, что чудо схождения Благодатного огня в кувуклии Храма Воскресения Господня в Иерусалиме происходит на православную Пасху по юлианскому календарю.

⁴³ Этот счет заменил счет по олимпиадам.

⁴⁴Климишин И. А. Указ.соч. С. 82

образом, начинался «указанием» (indictio) императора, сколько нужно было собрать податей для удовлетворения государственных потребностей. Этот указ переходил к префектам, викариям и президам, которые последовательно разделяли падающую на их префектуры, диоцезы, провинции долю податей на более мелкие единицы обложения. А для того, чтобы смета соответствовала действительности, время от времени предпринималась переоценка поземельной собственности». И, ещё: «По-видимому, индиктионы не римского и не византийского происхождения, а заимствованы из Египта. ... Там существовал определенный тридцатилетний период: половина его и составила индиктион»⁴⁵.

Таким образом, счет по пятнадцатилетним хозяйственным (финансовым) периодам (время переоценки для целей налогообложения) послужил основой для одной из значительных систем исчисления времени.

Сегодня известны и иные специфические финансовые периоды, которые удобнее именовать финансово – техническими сроками: квартал, операционный день, финансовый год, бюджетный период (цикл), льготный бюджетный период и т.д.⁴⁶

Счет времени по индиктионам имел ещё одну важную особенность: он был циклическим. Для обозначения даты назывался год индиктиона (от одного до пятнадцати) и имя царствующего в тот момент императора Восточной Римской империи. Последний год индиктиона как будто замыкал круг, после которого начинался следующий круг.

Такое циклическое исчисление времени является оптимальным для отношений в сфере публичного хозяйства, где существуют сопряжённые понятия планирования и отчетности. Завершение планового периода заканчивается отчетом и оценкой сделанного по сравнению с запланированным, после чего начинается реализация нового плана в

⁴⁵Болотов В. В. Собрание церковно – исторических трудов. Том.второй. – М. 2000. С. 105.

⁴⁶ См. подробнее: Казна и бюджет – М. 2014 с. 239 – 243.

следующей цикле. Промежуточные отчетные периоды включаются в более длинный период, который перерастает в период государственного стратегического планирования. Имеет место и скользящий принцип, когда в ходе выполнения плана формируется и уточняется план на следующий период (периоды).

Наличие циклов создает возможность сравнивать между собой их итоги, что приближает нас к решению проблемы измерения эффективности. Эффективность может быть померена только по отношению к какому-то исходному показателю (от достигнутого - дешевле, больше или меньше, чем в предыдущий период). Кроме того, установленный циклический ритм поможет обеспечению стабильности, удерживая память о достигнутых результатах и негативных процессах. Такой подход, помимо прочего, позволит превратить бесформенную политическую ответственность в нечто более конкретное. Такую ответственность сложно установить из-за временных лагов, которые существуют между последствиями принятых высшими должностными лицами публичной власти решений и сроками их полномочий.

Еще менее ста лет назад государственное хозяйство было связано с сельским, которое имеет сезонный характер и привязано к сельскохозяйственным работам, которые, в свою очередь, зависят от погодных условий. Время сбора урожая когда-то определяло срок обсуждения бюджета в парламенте⁴⁷. Сегодня движущей силой государственного хозяйства (и в целом экономики) являются денежные потоки. То есть, нет объективных препятствий для установления любого исчисления времени. Целесообразно, однако, находиться на базе

⁴⁷ В России в 1922—1930 гг. из-за необходимости восстановления хозяйства бюджетный год был сориентирован на сельскохозяйственный: он начинался 1 октября и заканчивался 30 сентября. В Великобритании, Японии, Канаде, Индонезии, Сингапуре до сих пор бюджетный год начинается с 1 апреля, в Швеции, Норвегии, Пакистане, Саудовской Аравии и др. — с 1 июля, в США — с 1 октября.

установленного государственной властью календаря и привычных хозяйственных циклов.

Периоды в государственном планировании

Какие временные отрезки являются привычными для хозяйственного планирования⁴⁸?

Советский опыт стратегического планирования хорошо известен. Первый в мире стратегический план ГОЭЛРО, принятый в 1921 году, включал в себя задания по отраслям промышленности. С 1925 года отмечается наличие финансового плана государственной промышленности (промфинплана), который связан с контрольными цифрами народного хозяйства Гоплана. Эти цифры «с каждым годом всё теснее стали охватывать народно_хозяйственные процессы»⁴⁹ и преобразовались в полные пятилетние планы экономического развития. В Союзе ССР прошло двенадцать пятилеток, в ходе которых достигались плановые показатели по национальному доходу, валовой продукции промышленности, сельского

⁴⁸ Статья посвящена срокам, поэтому ниже не рассматриваются вопросы принципов государственного планирования, его модели (дискуссия советских генетиков и телеологов 30-х гг. XX в.), содержание планов и проблема установления показателей их достижения. Следует лишь заметить, что при всей важности современного программного подхода, он не имеет универсального значения, а является составной частью (инструментом) общего процесса планирования. Это видно уже из того, что затраты происходят в одной сфере, а результаты появляются в другой. Кроме того, теория планирования и прогнозирования – более совершенная, чем рыночная теория, само планирование требует значительных знаний, опыта и усилий. См., подробнее, например, *Гладков И. А.* Очерки по истории социалистического планирования – М.-Л. 1939. С. 63; *Каким быть плану: дискуссии 20-х годов / составитель Э. Б. Корицкий* – Ленинград. 1989; *Болдов О. Н.* Дискуссия 20-х годов по проблемам социально-экономического планирования. / Проблемы социальной политики и общественно-политической мысли в России и СССР – М. 1992. С. 177-188; *Истомина И. А.* Становление и развитие бюджетного планирования в России в XVI – XX веках – Екатеринбург. 2013.

⁴⁹ Государственный бюджет и единый финансовый план СССР – М. 1930. С. 31

хозяйства, капиталовложениям (инвестициям) и иные (иногда – досрочно)⁵⁰. Предполагалось с самого начала и создание долгосрочного плана до 15 лет.

Олег Емельянович Кутафин отмечал, что процесс планирования социально-экономического развития в СССР носил циклический характер. Он начинался с разработки проекта плана и заканчивался завершением действия плана. Полный цикл процесса текущего планирования охватывал более полутора лет, а перспективного планирования – семь-восемь лет⁵¹. Циклы складывались из стадий: составления проекта плана, его рассмотрения и утверждения, организации выполнения, составления и утверждения отчетов об их исполнении⁵². То есть, следует говорить о плановом процессе. К восьмидесятым годам в СССР сложились следующие сроки планирования: комплексная программа научно-технического развития имела *двадцатилетний* горизонт с разбивкой по пятилетиям, основные направления экономического и социального развития составлялись на *десять лет*, а планы социально-экономического развития – на *пять лет и один год*, государственный бюджет был *годовым*. Пятилеткам соответствовали циклы *перспективного* планирования, а годовые планы относились к *текущему* планированию.

В Российской Федерации, согласно Федеральному закону от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" (утратил силу)⁵³, прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу сначала разрабатывался раз в пять лет на *десятилетний период*,

⁵⁰ Пятилетки: 1928—1932 гг., 1933-1937 гг., 1938-1941 гг., 1946-1950 гг., 1951-1955 гг., 1956-1960 гг., 1961-1965 гг., 1966-1970 гг., 1971-1975 гг., 1976-1980 гг., 1981-1985 гг., 1986-1990 гг.

⁵¹ Кутафин О. Е. Плановая деятельность советского государства. Государственно - правовой аспект – М. 1980. С. 203.

⁵² Там же с. 209 – 210.

⁵³ Статьи 3-5.

среднесрочный прогноз – на период от *трех до пяти лет*, краткосрочный – *ежегодно*.

Новый Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁵⁴ устанавливает следующие периоды: отчетный период – отчетный год и два года, предшествующие отчетному году; среднесрочный – от *трех до шести лет* включительно; долгосрочный – *более шести лет*. Соответственно, очередной год – год, следующий за текущим, а отчетный год – календарный год с 1 января по 31 декабря включительно, предшествующий текущему году.

В настоящее время принята Концепция долгосрочного социально – экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, разрабатывается прогноз до 2030 года⁵⁵, действуют Правила разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации⁵⁶.

Итак, можно выделить некоторые привычные периоды государственного стратегического планирования: 20, 15, 10, 5 лет. Текущее планирование – 3 года или 1 год. Каждому такому периоду соответствует план, а вокруг плана складывается юридические процедуры, например, плановый процесс, бюджетный процесс, контрактная система и т. д. *Длительность процедуры превышает срок действия плана*, так как добавляются стадии его разработки, утверждения, составления и утверждения отчета о его исполнении⁵⁷.

⁵⁴ Принят во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации».

⁵⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р

⁵⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 2.07.2009 № 596.

⁵⁷ Например, Положением о порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденном постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 1010, определено, что работа по составлению проекта федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов начинается еще до ноября года, предшествующего текущему, т. е. ранее чем за год до начала того финансового года, на который составляется бюджет. Заканчивается бюджетный период с вступлением в

Государственные стратегические и текущие планы непосредственно связаны между собой. Например, в советский период истории России существовало жесткое правило, согласно которому проект бюджета (как финансовый план) не рассматривался Верховным Советом СССР без утвержденного народно-хозяйственного плана⁵⁸. «Бюджет в известном смысле является финансовым разделом плана развития народного хозяйства, формируясь в соответствии с ним»⁵⁹. Сегодня проект федерального бюджета должен составляться на основе прогноза социально-экономического развития, долгосрочной бюджетной стратегии, основных направлений налоговой и таможенно – тарифной политики на среднесрочную перспективу, но связь между этими документами остается неясной⁶⁰.

Итак, представляется возможным говорить о непрерывных циклах планирования и отчетности разной протяженности. Эти циклы формируются вокруг государственных, стратегических, хозяйственных и финансовых планов, которые сопряжены между собой. То есть, речь идет об *особом хозяйственно-финансовом календаре*, создание которого позволит связать воедино стратегические планы и прогнозы с бюджетным процессом и государственными закупками. В таком календаре может быть заложено несколько ритмов. Следование последовательности процедур «календаря публичного хозяйства» позволит уменьшить риск разрыва, или, по терминологии физической науки, сингулярности хозяйственных процедур, связанной с политическими событиями, уменьшить зависимость публичного хозяйства от ошибочных политических решений. Само наличие

силу закона (правового акта местного самоуправления) об утверждении отчёта об исполнении бюджета. Таким образом, зная границы данного цикла, можно установить его длину, которая обычно составляет 3 – 3, 5 года.

⁵⁸См.: Бюджетная система Союза ССР: сборник законодательных материалов / сост. С. С. Глезин. М., 1947. С. 11.

⁵⁹ Пискотин М. И. Советское бюджетное право – М. 1971. С. 212.

⁶⁰ Ст. 169, 172, 174 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

гармоничного хозяйственного календаря, как указано выше, позволит приблизиться к решению проблемы измерения эффективности публичных расходов и конкретизации политической ответственности.

| Dmitry Komyagin

Chronology of the financial law: economy rhythms and cycles