

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

*Сборник научных трудов по материалам
Международной научно-практической конференции
в рамках V Саратовских финансово-правовых чтений
научной школы имени Н.И. Химичевой*

Часть I

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

*Сборник научных трудов по материалам
Международной научно-практической конференции
в рамках V Саратовских финансово-правовых чтений
научной школы имени Н. И. Химичевой
(Саратов, 23 июня 2020 г.)*

В II частях

Часть I

Под общей редакцией
Е.В. Покачаловой, С.В. Рыбаковой

Саратов
2020

УДК 347.73.06:330.4(082)
ББК 67.402:22.18я43
М74

Конференция проведена в рамках реализации научного проекта № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики», поддержанного Российским фондом фундаментальных исследований.

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности, декан юридического факультета ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» РФ Г.Ф. Ручкина;
кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой правового обеспечения экономической деятельности ФГБОУ ВО «Саратовский государственный технический университет имени Гагарина Ю.А.» В.В. Бехер

Печатается по решению комиссии по науке и издательству ученого совета ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

М74 Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики : сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции в рамках V Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н.И. Химичевой (Саратов, 23 июня 2020 г.) : в 2 ч. / под общ. ред. Е.В. Покачаловой, С.В. Рыбаковой ; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020– .

ISBN 978-5-7924-1631-4
Ч. I. – 2020. – 308 с.
ISBN 978-5-7924-1632-1

В первую часть сборника научных трудов, составленного по материалам V Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н.И. Химичевой, в рамках которых прошла Международная научно-практическая конференция «Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики» (Саратов, 23 июня 2020 г.), включены статьи представителей вузов и практических работников.

Сборник представляет интерес для научных и практических работников, преподавателей, докторантов, аспирантов, магистрантов и студентов юридических вузов и факультетов, изучающих проблемы финансового, бюджетного, налогового права.

УДК 347.73.06:330.4(082)
ББК 67.402:22.18я43

ISBN 978-5-7924-1632-1 (ч. I) © ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020
ISBN 978-5-7924-1631-4

СОДЕРЖАНИЕ

Абрамчик Лилия Ярославовна ПРАВОВАЯ ПРИРОДА СРОКОВ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ.	9
Алимбекова Анастасия Сергеевна АНАЛИЗ ОБОСНОВАННОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ ОТДЕЛЬНЫМ УЧАСТНИКАМ ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ (СОСТАВЛЕНИИ) БЮДЖЕТА В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА	15
Арзуманова Лана Львовна ПОПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТА ЗА СЧЕТ НАЛОГА НА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ ДОХОД: МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?	21
Бакаева Ольга Юрьевна ВОЗМОЖНОСТИ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕВРАЗИЙСКИХ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ	26
Беликов Евгений Геннадьевич ВЛИЯНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НА СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ УЧАСТНИКОВ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ	31
Белоусов Андрей Леонидович НАПРАВЛЕНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ.	38
Бит-Шабо Инесса Витальевна ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ (НА ПРИМЕРЕ НАЦ. ПРОЕКТОВ «НАУКА» И «ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА»)	43

Бочкарева Екатерина Александровна, Вороненко Елена Валентиновна ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ	48
Бочарова Наталья Николаевна, Веретенников Николай Викторович ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВОГО (БЮДЖЕТНОГО) КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)	54
Боярова Татьяна Валерьевна, Островская Наталия Борисовна ПРИМЕНЕНИЕ ТЕХНОЛОГИИ БЛОКЧЕЙН В СФЕРЕ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И НЕОБХОДИМОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.	63
Быстрова Екатерина Фёдоровна РОЛЬ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ОРГАНИЗАЦИИ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАНКА РОССИИ И ЕГО ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ	69
Гаврильченко Юлия Петровна ТРАНСФОРМАЦИЯ КОНЦЕПТА «ПУБЛИЧНЫЙ ИНТЕРЕС» В УСЛОВИЯХ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА	74
Галанова Ирина Сергеевна ЭЛЕКТРОННЫЙ ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ МЕЖДУ ТАМОЖЕННЫМИ И НАЛОГОВЫМИ ОРГАНАМИ ПО ВОПРОСАМ ВЗИМАНИЯ ТАМОЖЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ КАК ИСТОЧНИКА ПОПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА	79
Голубитченко Мария Александровна О НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМ ЗАКРЕПЛЕНИИ ПРИНЦИПОВ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА	84
Гугнюк Иван Геннадьевич ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ.	91

Землянская Наталья Ивановна НЕУЧАСТНИКИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА КАК БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС	97
Ефимова Нина Александровна ТРАНСФОРМАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ: ОПЫТ ПОРТУГАЛИИ	102
Жутаев Алексей Сергеевич РАЗВИТИЕ НАЛОГОВО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ	107
Иванюженко Андрей Борисович О ПРОБЛЕМАХ ВНЕДРЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕНСИОННОГО ФОНДА РФ	112
Иксанов Илья Саматович ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ	118
Каткова Марина Андреевна О КОНЪЮНКТУРЕ ЦИФРОВОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ.	122
Красиков Дмитрий Владимирович ПРАВОВОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ В ЕС: ОБЗОР СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ, ВЫРАБОТАННЫХ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИЕЙ	128
Красненкова Елена Валерьевна УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕЦЕЛЕВОЕ РАСХОДОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ	135
Крашенинников Сергей Владимирович, Анисифоров Тим Сергеевич ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗНАЧЕЙСТВО В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ	140
Леднева Юлия Викторовна ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ	144

Малыхина Елена Александровна РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ	149
Неверова Наталия Владимировна ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ БАНКА РОССИИ С ПОДНАДЗОРНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ	155
Пастушенко Елена Николаевна РОЛЬ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЕДИНОГО КАЗНАЧЕЙСКОГО СЧЕТА	160
Петрова Инга Вадимовна АУДИТ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ: ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ.	166
Пешкова (Белогорцева) Христина Вячеславовна ЭЛЕКТРОННЫЙ БЮДЖЕТ В ДЕЙСТВИИ И ЕГО МЕСТО В ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ.	171
Покачалова Анна Сергеевна ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА	176
Покачалова Елена Вячеславовна ТРАНСФОРМАЦИЯ ФИНАНСОВО – БЮДЖЕТНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ УЧАСТНИКОВ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫМ ВНУТРЕННИМ ДОЛГОМ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ.	183
Попов Василий Валерьевич ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ И БЮДЖЕТОВ ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ ПОСРЕДСТВОМ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ	208
Разгильдиева Маргарита Бяшировна ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ	212

Рыбакова Светлана Викторовна К ВОПРОСУ О КРЕДИТНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ В СООТВЕТСТВИИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ ОТ 27 ДЕКАБРЯ 2019 Г. № 479-ФЗ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В БЮДЖЕТНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЧАСТИ КАЗНАЧЕЙСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ И СИСТЕМЫ КАЗНАЧЕЙСКИХ ПЛАТЕЖЕЙ»	220
Садчиков Михаил Николаевич ЦИФРОВОЙ НАЛОГ: ВОПРОСЫ НАЛОГОВОГО СУВЕРЕНИТЕТА И НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА.	226
Серебрякова Татьяна Александровна ПРЯМОЕ УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВА В ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ	233
Силантьева Инна Александровна ЦИФРОВИЗАЦИЯ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ УВЕЛИЧЕНИЯ НАПОЛНЯЕМОСТИ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА	239
Смирнов Дмитрий Анатольевич, Боташева Лейла Эмербековна АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ МАШИНОЧИТАЕМОГО И АЛГОРИТМИЧЕСКОГО ЯЗЫКА В БЮДЖЕТНОМ ПРАВЕ	245
Тимакова Татьяна Геннадьевна ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ.	251
Титова Юлия Сергеевна РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА	258
Тория Рита Александровна К ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ ЧЕРЕЗ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА	262
Троекуров Павел Сергеевич ЦИФРОВИЗАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ	267

Устинова Анастасия Васильевна ЗНАЧЕНИЕ И РОЛЬ ТАМОЖЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В ФОРМИРОВАНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ	270
Хватик Юлия Александровна «РЕГУЛЯТИВНЫЕ ПЕСОЧНИЦЫ» КАК ВЕКТОР РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ (МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТ)	276
Швецова Ирина Васильевна БЮДЖЕТНЫЙ КРЕДИТ КАК ВИД ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ.	283
Юдина Екатерина Владимировна АДАПТАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ К АНТИКРИЗИСНОМУ РЕЖИМУ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	288
Якунина Алла Викторовна, Семернина Юлия Вячеславовна ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ: ДИНАМИКА И ИНСТРУМЕНТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ	294
Ярахмедова Римма Нежбетдиновна ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕЗЕРВНЫХ ФОНДОВ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ	302

Абрамчик Лилия Ярославовна

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры международного права*

УО «Гродненский государственный университет имени Янки Купалы»

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА СРОКОВ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Аннотация: *статья посвящена исследованию правовой природы сроков в бюджетном процессе. В материале рассматривается доктрина финансового права относительно бюджетных сроков. Указывается значимость использования информационно-коммуникативных технологий в процессе соблюдения сроков в бюджетном процессе.*

Современное развитие общественных отношений происходит в период активного развития цифровой экономики, что позволяет значительно сокращать сроки получения и обмена информацией. Функционирующее в Республике Беларусь электронное правительство представляет собой систему электронного документооборота государственного управления. Основными целями создания электронного правительства являются оптимизация предоставления правительственных услуг населению и бизнесу, поддержка и расширение возможностей самообслуживания граждан, эффективное и быстрое согласование правовых вопросов и документооборота в рамках всего государства. Важным является вопрос об определении правовой природы сроков в бюджетном процессе в условиях развития цифровой экономики. Научкой финансового права выработаны различные точки зрения относительно сроков в бюджетном процессе.

Так, Н.В. Краснова считает, что «сроки в бюджетном процессе являются самой многочисленной группой бюджетно-правовых сроков и представляют собой моменты и периоды времени, предусмотренные нормами бюджетного законодательства, в рамках которых может быть принято или должно приниматься какое-либо решение, совершается определенное действие в пределах бюджетных процессуальных правоотношений, а их наступление или истечение

подразумевает возникновение, изменение или прекращение соответствующих бюджетных процессуальных правоотношений»¹.

Указанные сроки установлены для своевременного регулирования отношений, возникающих между участниками бюджетного процесса при реализации его стадий, а также для реализации порядка применения мер бюджетного принуждения, установленного бюджетным законодательством.

Для более точного определения отношений, существующих в рамках процессуальных сроков, следует обратиться к сущности бюджетного процесса.

О.В. Болтинова определяет бюджетный процесс как «урегулированную нормами бюджетно-процессуального права деятельность представительных и исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления, иных участников по составлению проектов бюджетов, их рассмотрению и утверждению, исполнению бюджетов и осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности, а также осуществлению бюджетного контроля на всех стадиях бюджетного процесса»².

Согласно ст. 2 Бюджетного кодекса Республики Беларусь от 16 июля 2008 г., № 412-З (с изм. от 16. 12. 2019 г. № 268-З) (далее БК) бюджетный процесс следует понимать как «деятельность государственных органов и иных участников бюджетного процесса, которая урегулирована законом, по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, а также составлению, рассмотрению и утверждению отчетов об их исполнении».

По справедливому замечанию М.В. Карасевой, бюджетный процесс уникален тем, что является единственным юридическим процессом для формирования и исполнения одного закона – закона о бюджете на предстоящий финансовый год»³.

Весь бюджетный цикл, как считает Г.А. Воробей, состоит из пяти стадий. Такое разделение бюджетного процесса определяется важностью стадии утверждения бюджета, поскольку он трансформируется из проекта в нормативный акт со всеми вытекающими послед-

¹ Краснова Н.В. Сроки в бюджетном праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 75.

² Болтинова О.В. Бюджетное право : учеб. пособие / 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 175.

³ Карасева М.В. Финансовое право : учеб. пособие / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2006. С. 263.

ствиями. Данное мнение разделяют и некоторые другие авторы¹. При этом установленные законодательством сроки для осуществления действий и принятия соответствующих решений являются важным элементом правового регулирования на всех стадиях бюджетного процесса. В связи с этим считаем необходимым классифицировать сроки по соответствующим стадиям: сроки составления бюджета, сроки рассмотрения и утверждения бюджета, сроки исполнения бюджета, сроки составления, рассмотрения и утверждения отчета о бюджете.

Главная задача составления проектов республиканского и местных бюджетов, по мнению А.А. Пилипенко, заключается «в определении объема денежных средств, являющихся необходимыми для выполнения органами государственной власти и органами местного управления и самоуправления своих функций, а также для экономического и социального развития Республики Беларусь в целом или ее соответствующих административно-территориальных единиц»².

Составление проекта республиканского бюджета осуществляется Правительством Республики Беларусь и начинается не позднее чем в десятимесячный срок до начала очередного финансового года.

Министерство экономики Республики Беларусь до 1 мая текущего финансового года представляет Министерству финансов прогноз основных параметров экономического развития Республики Беларусь на очередной финансовый год и плановый период. С другой стороны, Национальный банк в этот же срок представляет в Министерство финансов прогноз параметров наиболее важных денежно-кредитных показателей Республики Беларусь на очередной финансовый год и плановый период. Далее вышеуказанные документы, а также проекты республиканского и консолидированного бюджета Республики Беларусь, составленные Министерством финансов Республики Беларусь, представляются на рассмотрение Правительства Республики Беларусь.

После рассмотрения и одобрения Правительством Республики Беларусь проект закона о республиканском бюджете и расчетные показатели по консолидированному бюджету Республики Беларусь на очередной финансовый год не позднее 1 сентября года, предше-

¹ Воробей Г.А. Финансовое право Республики Беларусь : учеб. пособие / 2-е изд., перераб. и доп. Минск: Амалфея, 2012. С. 210.

² Пилипенко А.А. Курс финансового права : учеб. пособие. Минск: Книжный дом, 2010. С. 100.

ствующего очередному финансовому году, представляются на рассмотрение Президенту Республики Беларусь (БК).

В свою очередь, Президент Республики Беларусь представляет Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь не позднее 1 ноября года, предшествующего следующему финансовому году, проект республиканского бюджета на очередной финансовый год.

Законопроект о республиканском бюджете на очередной финансовый год должен быть рассмотрен Парламентом Республики Беларусь в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, Бюджетным кодексом Республики Беларусь и регламентами палат Парламента Республики Беларусь.

Принятие закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год осуществляется не позднее 1 декабря года, предшествующего очередному финансовому году.

В законодательстве четко определены сроки вступления в силу закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год, т. е. с 1 января очередного финансового года. Следующим этапом после утверждения закона о республиканском бюджете является стадия исполнения бюджета, то есть реализация мобилизации и расходования бюджетных средств¹.

Исполнение бюджета является основной стадией бюджетного процесса и начинается с принятия закона (решения) о бюджете представительным (законодательным) органом власти и продолжается в течение всего финансового года, т. е. с 1 января по 31 декабря текущего года. Исполнение бюджета направлено на поступление в бюджет предусмотренных в законе о бюджете на очередной финансовый год доходов в установленный законодательством срок и в полном объеме, а также на своевременное и бесперебойное финансирование запланированных расходов.

Важным сроком, который следует учитывать является срок составления бюджетной росписи, которая представляет собой поквартальное распределение доходов и расходов бюджета и источников покрытия дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией. Бюджетная роспись составляется для каждого уровня бюджета и утверждается Министерством финансов в течение месяца после принятия закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год.

¹ Краснова Н.В. Сроки в бюджетном праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 112.

Исполнение бюджета по доходам гарантируется тем фактом, что юридические и физические лица уплачивают налоговые и неналоговые платежи посредством безналичных переводов или наличными деньгами в размерах и в сроки, определенные законодательством¹. Такие сроки определены в течении календарного года, могут быть выражены кварталом, месяцем. Исполнение бюджета по расходам осуществляется посредством оплаты обязательств распорядителей средств с текущих счетов территориальных органов казначейства на счета получателей бюджетных средств поставщиков за товары, оказанные услуги, выполненные работы, а также по обязательным платежам и нетоварным расчетам либо самого распорядителя средств для получения наличных денежных средств для расчетов по предъявленным платежным требованиям и платежным поручениям, принятым банком.

Следует обратить внимание, что в соответствии со ст. 135 Конституции Республики Беларусь «отчеты об исполнении республиканского бюджета представляются в Парламент для его дальнейшего рассмотрения в течение пяти месяцев со дня окончания отчетного финансового года». Согласно ст. 113 БК от 16 июля 2008 г., № 412-3 (с изм. от 16.12.2019 № 268-3) «отчет об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год составляется Министерством финансов в соответствии с бюджетной классификацией Республики Беларусь и по такой же структуре, что и утвержденный бюджет на соответствующий финансовый год с учетом изменений и дополнений, а также в форме проекта закона до 1 марта года, следующего за отчетным финансовым годом, вносится на рассмотрение Правительства Республики Беларусь».

В свою очередь, Правительство Республики Беларусь в соответствии с БК от 16 июля 2008 г., № 412-3 (с изм. от 16.12.2019 № 268-3):

- в течение пяти рабочих дней представляет в Комитет государственного контроля Республики Беларусь проект закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год;
- до 5 мая года, следующего за отчетным финансовым годом, направляет сведения о льготах по налоговым платежам в Комитет государственного контроля Республики Беларусь.

Законом Республики Беларусь О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах

¹ Воробей Г.А. Финансовое право Республики Беларусь : учеб. пособие / 2-е изд., перераб. и доп. Минск: Амалфея, 2012. С. 215.

от 1 июля 2010 г., № 142-3 (с изм. от 11.07.2014 г. № 177-3) определено, что Комитет государственного контроля Республики Беларусь проводит проверку отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год, готовит соответствующее заключение об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год, используя материалы и результаты проведенных проверок, и не позднее 15 мая года, следующего за отчетным финансовым годом, вносит его на рассмотрение Президента Республики Беларусь и Парламента Республики Беларусь, а также направляет его в Правительство Республики Беларусь.

представляет Президенту Республики Беларусь проект закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год.

Президент Республики Беларусь должен представить в Палату представителей Национального Собрания Республики Беларусь в срок не позднее пяти месяцев со дня окончания отчетного финансового года проект закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год.

Таким образом, правовая природа сроков в бюджетном процессе в условиях развития цифровой экономики бюджетно-правовые процессуальные сроки, определяющие временные рамки деятельности участников бюджетного процесса по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, а также составлению, рассмотрению и утверждению отчетов об их исполнении. Сокращение сроков в бюджетном процессе возможно только при наличии эффективной системы информационно-цифровых ресурсов и как следствие устанавливается эффективность бюджетной системы государства.

Алимбекова Анастасия Сергеевна

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

АНАЛИЗ ОБОСНОВАННОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ ОТДЕЛЬНЫМ УЧАСТНИКАМ ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ (СОСТАВЛЕНИИ) БЮДЖЕТА В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

Аннотация: *статья посвящена вопросам предоставления налоговых льгот отдельным участникам финансовых правоотношений при формировании бюджета в условиях экономического кризиса и определению критериев обоснованности такого предоставления.*

В условиях модернизации правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики, представляется актуальным исследование вопросов обоснованности предоставления налоговых льгот отдельным участникам финансовых правоотношений при формировании (составлении) бюджета. Более того, особую актуальность представляет собой рассмотрение вопроса предоставления таких преимуществ субъектам финансовых правоотношений в условиях мирового экономического кризиса, поскольку государство должно проводить строгий контроль обоснованности и целесообразности возможного увеличения бюджетных расходов, путем предоставления налоговых послаблений.

Таким образом, в рамках данной научной статьи будет предпринята попытка представления (формулирования) критериев обоснованности предоставления налоговых льгот государством при формировании бюджета, а также будут затронуты вопросы изменения законодательства на стадии исполнения бюджета. Однако, следует указать, что автор не ставит целью рассмотрение аспектов, связанных с детальным исследованием категории «участники финансовых правоотношений», в целом понимая под ними всех субъектов

права, которые потенциально могут или могли бы стать участниками финансовых и налоговых правоотношений. Прежде всего, следует отметить, что налоговые льготы являются формой практической реализации регулирующей функции налогов, в связи с чем, налоговое льготирование является одним из основных практических инструментов проведения государственной регулирующей налоговой политики.

Следует указать, что Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 8 июня 2020 г. № 173-ФЗ,) (далее – БК РФ) налоговые льготы, освобождения и иные преференции по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование, предусмотренные в качестве мер государственной (муниципальной) поддержки в соответствии с целями государственных (муниципальных) программ и (или) целями социально-экономической политики публично-правового образования, не относящимися к государственным (муниципальным) программам, определяет их как выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, именуя налоговыми расходами публично-правового образования.

В целях формирования комплексной системы контроля, учета и оценки эффективности налоговых льгот и преференций на всех уровнях бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основе концепции «налоговых расходов»: закреплён подход в бюджетном законодательстве (в том числе установлена обязательность формирования перечня налоговых расходов, а также ежегодное проведение их оценки); подготовлен отчет о налоговых расходах, вошедший в 2018 году в Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации; размещены на официальном сайте Минфина России реестры налоговых расходов федерального и региональных бюджетов; подготовлена нормативная база для внедрения системы учета, анализа, контроля и оценки налоговых расходов в бюджетный процесс; разработаны и утверждены Правила формирования перечня налоговых расходов и общие требования к оценке их эффективности на федеральном уровне; разработаны и утверждены общие требования к оценке налоговых расходов субъектов РФ и муниципальных образований; отчет об оценке налоговых расходов РФ за 2018, 2019 и 2020 года, а также плановый период 2021 и 2022 годов вошел в состав материалов к проекту федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

По оценке Счетной палаты, риски непоступления по налоговым и неналоговым доходам с учетом дополнительных поступлений в 2020 году составят 66 260,3 млн рублей, в 2021 году – 92 402,2 млн рублей, в 2022 году – 193 034,8 млн рублей.

Потенциальными резервами увеличения доходов федерального бюджета остаются: принятие действенных мер, способствующих погашению задолженности по уплате обязательных платежей в бюджет, взыскание доначисленных платежей по результатам контрольной работы, совершенствование качества таможенного контроля, проводимого таможенными органами, сокращение неэффективных льгот и освобождений.¹

Думается, что для более четкого и правильного понимания процедуры предоставления льгот и преференций участникам финансовых правоотношений, субъектам финансового права необходимо понимать и ориентироваться в особенностях этого механизма и критериях выбора и особенностей принятия положительного решения по предоставлению льгот.

Исходя из положений Постановления Правительства РФ от 12 апреля 2019 г. № 439 «Об утверждении «Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации» (с изм. от 27 декабря 2019 г. № 1918) можно сделать вывод относительно критериев оценки предоставления льгот со стороны государства. Таким образом, к ним можно отнести:

во-первых, оценку эффективности налоговых расходов Российской Федерации;

во-вторых, результаты комплекса мероприятий, позволяющих сделать вывод о целесообразности и результативности предоставления плательщикам льгот исходя из целевых характеристик налоговых расходов Российской Федерации;

в-третьих, показатели по итогу проведения комплекса мероприятий, позволяющих сделать вывод о целесообразности и результативности предоставления плательщикам налоговых льгот исходя из целевых характеристик налоговых расходов Российской Федерации, соответствующих целям нескольких государственных программ Российской Федерации или целям социально-экономическо-

¹ Заключение Счетной палаты РФ на проект Федерального закона № 904447-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». URL: <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 02.03.2020).

го развития Российской Федерации, определенным в документах стратегического планирования Российской Федерации, разрабатываемых в рамках целеполагания и ряд других.

Критериями целесообразности налоговых расходов Российской Федерации, Правительство РФ видит в первую очередь, как соответствие налоговых расходов РФ целям государственных программ РФ, структурных элементов государственных программ РФ и (или) целям социально-экономической политики РФ, не относящимся к государственным программам РФ; а также востребованность плательщиками предоставленных льгот, которая, по мнению государства, характеризуется соотношением численности плательщиков, воспользовавшихся правом на льготы, и общей численности плательщиков, за пятилетний период. Заметим, что в качестве альтернативных механизмов достижения целей государственной программы РФ и (или) целей социально-экономической политики РФ, не относящихся к государственным программам Российской Федерации, могут учитываться в том числе: субсидии или иные формы непосредственной финансовой поддержки плательщиков, имеющих право на льготы, за счет федерального бюджета; предоставление государственных гарантий Российской Федерации по обязательствам плательщиков, имеющих право на льготы; а также совершенствование нормативного регулирования и (или) порядка осуществления контрольно-надзорных функций в сфере деятельности плательщиков, имеющих право на льготы.

Следует отметить, что государство стремится провести оценку совокупного бюджетного эффекта (самоокупаемости) налоговых расходов Российской Федерации, которую требует определять отдельно по каждому налоговому расходу. В случае если для отдельных категорий плательщиков, имеющих право на льготы, предоставлены льготы по нескольким видам налогов, сборов, таможенных платежей и страховых взносов, оценка совокупного бюджетного эффекта (самоокупаемости) налоговых расходов Российской Федерации должна определяться в целом в отношении соответствующей категории плательщиков, имеющих льготы, именно такие указания содержатся в упомянутом выше Постановлении Правительства РФ.

В документе «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», утвержденным Минфином России отмечено, что только на федеральном уровне за последние пять лет было пре-

доставлено около 100 новых льгот (налоговых расходов), выпадающие доходы по которым к 2019 году превысили 1 трлн. рублей. Указывается, что в первую очередь рост выпадающих доходов приходится на налоговые льготы нефтегазовому сектору. В итоге в настоящее время действует более 3,5 тысяч налоговых льгот и преференций (налоговых расходов), установленных на федеральном и на региональном уровнях, общим объемом более 4,5 трлн. рублей. Соответственно чему, государство принимает решения, направленные на контроль в отношении обоснованности и целесообразности предоставления льгот отдельным участникам финансовых правоотношений.

В процессе изучения и анализа действующего российского законодательства в сфере финансового права представляется возможным указать, что критерии предоставления льгот следует рассматривать исходя из различных оснований, на основе которых можно провести классификацию, которая даст возможность различать эти основания по следующим направлениям:

Во-первых, в зависимости от статуса участников финансовых правоотношений, так, например, льготы предоставляются: системообразующим предприятиям, численность которых на основании данных Минэкономразвития России на сегодняшний день составляет 1335 организаций, включающих порядка 116 отраслей)¹ или это могут быть иные организации различных организационно-правовых форм, особый статус которых определен законодательно;

Во-вторых, в зависимости от сферы деятельности участников финансовых правоотношений, учитывая сектор их деятельности, так, например, сельскохозяйственные товаропроизводители имеют право на использование специального налогового режима, то есть единого сельскохозяйственного налога (далее – ЕСХН), условия перехода на который установлены в главе 26.1 НК РФ;

В-третьих, в зависимости от причины возникновения привилегий, этот вариант, например, различает граждан по социальному статусу, данные льготы регулируются различными нормативно-правовыми актами, в том числе: Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5 «О ветеранах» (с изм. от 24 апреля 2020 № 147-ФЗ), Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181 «О социальной защите инвалидов в РФ» (с изм. от 24 апреля 2020 № 147-ФЗ), Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159 «О дополнительных гарантиях

¹ Официальный сайт Минэкономразвития России. URL: <https://data.economy.gov.ru/analytics/facilities/industry> (дата обращения: 10.06.2020).

по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (с изм. от 3 августа 2018 г. № 322-ФЗ) и другие.

Следует указать, что налоговые льготы и иные финансовые преференции могут предоставляться субъектам финансовых правоотношений в различных видах: путем освобождения части объекта от обложения налогом, понижением ставки, путем изменения сроков уплаты налогов и налоговыми привилегиями. При этом методами льготирования можно назвать: налоговые освобождения (налоговая амнистия, налоговые изъятия, понижение ставок и т.д.), налоговые скидки (налоговые вычеты, необлагаемый минимум, инвестиционные скидки и др.), а также налоговые кредиты (отсрочка или рассрочка, налоговый инвестиционный кредит и иные).

Следует отменить, что за период «коронавирусного кризиса» государство в максимальной степени предпринимало действия по предоставлению льготирования пострадавшим секторам производства и гражданам, так например, кинотеатры и стоматологические клиники смогли оформить временное освобождение от платежей за аренду федерального имущества; послабления были предусмотрены для сферы туризма, бытовых услуг, негосударственных образовательных учреждений, гостиничного и ресторанного бизнеса, услуг в сфере культуры (см.: Распоряжение от 28 апреля 2020 г. № 1155-р). Также была принята поправка об освобождении от уплаты налогов религиозных организаций, в соответствии с законом эти организации освобождаются от уплаты налогов и страховых взносов за второй квартал 2020 г., а так же от налогового бремени и страховых платежей в государственные внебюджетные фонды.

Отметим, что приняты поправки об увеличении минимального пособия по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет для неработающих, о поддержке туристической отрасли, арендаторов и «самозанятых».

Думается, что государство готово по максимуму осуществлять поддержку участникам финансовых правоотношений, но лишь до тех пор пока, предоставление льгот и преференций не вредит процессу аккумуляции финансовых ресурсов государства в основных его фондах, поскольку в противном случае, государство уже предусмотрело для себя возможность обозначения данных процессов как не целесообразных налоговых расходов и как итог, возможна ситуация отмены льготирования тех или иных отраслей, либо категорий субъектов, которые ранее являлись «льготниками».

Арзуманова Лана Львовна

*доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры финансового права
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»*

ПОПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТА ЗА СЧЕТ НАЛОГА НА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ ДОХОД: МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?

Аннотация: *современное экономическое состояние российского государства, особенно в постковидный период, спровоцировало появление новых положений в законодательном регулировании налогообложения. В рамках представленных тезисов анализируется нормативно-правовое положение граждан и индивидуальных предпринимателей в свете легализации доходов, полученных ими в процессе осуществления профессиональной деятельности, и перспективы развития такой формы налогообложения в целях пополнения доходов бюджета соответствующего региона.*

К вопросу о запуске проекта для самозанятых: правовая платформа. Законодатель в п. 8 ст. 1 НК РФ предусмотрел возможность экспериментального установления налогов и сборов в течение усеченного временного режима на территории определенных субъектов Российской Федерации, включая муниципальные образования. Одним из таких опытов стал налог на профессиональный доход, введенный одноименным Федеральным законом от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ (далее – Закон).

С момента введения указанного налога (1 января 2019 г.) правоотношения, которые стали формироваться в процессе проведения эксперимента, регулируются законодательством о налогах и сборах с учетом особенностей, установленным Законом, которым введен режим.

Налог на профессиональный доход относится к категории специального налогового режима в отношении самозанятых граждан. В пилотном проекте, который стартовал с 1 января 2019 г., приняли участие четыре региона: Москва, Республика Татарстан, Московская и Калужская области.

Начиная с 1 января 2020 г. к проекту стали подключаться Санкт-Петербург, Волгоградская, Воронежская, Ленинградская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Ростовская, Самарская, Сахалинская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области, Красноярский и Пермский края, Ненецкий, Ханты-Мансийском (Югра) и Ямало-Ненецкий автономные округа, Республика Башкортостан.

Закон устанавливает право для регионов вводить на территории своего субъекта данный вид специального налогового режима соответствующими законами начиная с 1 июля 2020 г. Всего на сегодняшний день вовлечено к участию в проекте 23 субъекта Российской Федерации.

Понятийный аппарат. Определив круг территориального применения режима перейдем к категориальному аппарату, в частности, самозанятого лица, определение которого Закон не закрепляет. В то же время, анализ законодательного регулирования позволяет сформулировать, что самозанятость – форма занятости, при которой физическое лицо и индивидуальный предприниматель получают доход в процессе осуществления профессиональной деятельности. Далее в силу вступают норы ст. 57 Конституции РФ, которая обязывает каждого платить законно установленные налоги и сборы. Факт осуществления гражданином профессиональной деятельности налагает на него в силу совокупности конституционных и налоговых норм обязанность по уплате налога на профессиональный доход.

Рассматриваемый режим не может быть использован отдельными категориями. Исчерпывающий перечень ситуаций применимых к институту самозанятости закреплен в п. 2 ст. 4 Закона. Условно их можно разделить на четыре категории – лица: которые осуществляют определенные виды деятельности; состоят в трудовых отношениях; применяют иные виды специальных налоговых режимов; доходы которых превышают 2,4 млн руб. в текущем календарном году.

Переход на уплату налога на профессиональный доход предусмотрен и в отношении иностранных граждан государств, входящих в Евразийский экономический союз: Беларуси, Армении, Казахстана и Киргизии. Граждане этих республик могут зарегистрироваться через мобильное приложение «Мой налог» или личный кабинет налогоплательщика НПД «Мой налог» по ИНН и паролю от кабинета налогоплательщика – физического лица.

Результаты применения налога, выраженные в цифровых обозначениях, в бюджете регионального уровня. Так, по данным

ФНС по Республике Татарстан сумма **налога на профессиональный доход** за 2019 год достигла 109,5 млн руб. (в том числе поступления в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования составили 40,5 млн рублей).

В свою очередь, самозанятые Калужской области в ходе присоединения к пилотному проекту в 2019 году перечислили в бюджет региона почти 12,2 млн руб. налогов. Общее количество зарегистрированных граждан составило 7,2 тыс. человек.

В бюджет Московской области за время проведения эксперимента поступило 112 млн руб., из них более половины – за последние три месяца прошлого года. К 1 декабря 2019 г. почти 67 тыс. самозанятых зарегистрировались в Московской области, а их еженедельное количество увеличивается на 2 тыс. человек.

Число зарегистрированных самозанятых жителей Москвы выросло более чем в 1,5 раза. В период с января по май 2020 года официально оформили статус 107 тыс. человек и общее количество таких лиц составило 301 тыс. человек.

За первые пять месяцев 2020 г. самозанятые перечислили в городской бюджет налогов на сумму 565 млн руб., что на 14 % больше, чем за 2019 год.

Государственная поддержка самозанятых в ковидный и постковидный периоды. Следует отметить, что привлекательность применения налога на профессиональный доход заключается в простоте подключения к сервису, минимизации регистрационных действий и документального оборота. Однако, несмотря на предлагаемые положительные аспекты в переходе на уплату налогового режима, до сих пор остается много вопросов.

И тем не менее, определенные послабления, поддерживающие граждан в самоизоляции, предоставленные в формате государственной поддержки, были оказаны самозанятым субъектам. Они, в частности, касаются двух направлений:

Субсидирование отрасли. Так, 11 мая 2020 г. В.В. Путин обратился к россиянам, подчеркнув, что готовится пакет мер помощи гражданам и экономике в условиях пандемии, а именно, возврат налога на профессиональный доход, уплаченный в 2019 году.

29 мая 2020 г. издано Постановление Правительства РФ № 783, которым разработаны правила предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий физическим лицам и индивидуальным предпринимателям, применявшим в 2019 году рассматриваемый специальный налоговый режим.

Механизм предоставления указанной поддержки предполагает включение получателя субсидии в реестр, который ведется ФНС России, для попадания в который гражданину необходимо быть зарегистрированным в приложении «Мой налог».

Субсидия предоставляется в течение 2020 года одновременно:

- не позднее 20-го числа календарного месяца – в отношении получателей, которые выполнили требование о включении в реестр до 5-го числа этого календарного месяца включительно;
- не позднее 20-го числа следующего календарного месяца – в отношении получателей, которые выполнили требование о включении в реестр после 5-го числа соответствующего календарного месяца.

Материальная помощь перечисляется в размере суммы налога на профессиональный доход, уплаченный за налоговые периоды 2019 года по состоянию на 30 апреля 2020 г. посредством возврата суммы на банковскую карту получателя.

Налоговый капитал стал еще одной мерой поддержки самозанятых в период самоизоляции, сумма которого равна размеру федерального МРОТ – 12 130 руб.

В основе этой государственной помощи стала возможность погашения налогового обязательства самозанятого без привлечения его собственных ресурсов. Дополнительный бонус суммируется со стартовым, который предоставляется при регистрации плательщика налога на профессиональный доход. ФНС дополнительно разъяснила, что вычет используется автоматически для полной оплаты налога, задолженности и пени по налогу на профессиональный доход.

Условия предоставления вычета предполагают:

- предоставляться вычет будет с 1 июня 2020 г.;
- с 1 июля по 31 декабря 2020 г. так называемый «бонус» будет автоматически применяться для полной оплаты налога, задолженности и пени по налогу на профессиональный доход;
- 1 января 2021 г. неиспользованный остаток дополнительно налогового вычета будет аннулирован, основной налоговый вычет будет сохранен;
- с 1 января 2021 г. остаток налогового вычета будет применяться, как и ранее: уменьшать ставку налога на 1 % в отношении доходов, полученных от физических лиц, и на 2 % – в отношении доходов, полученных от юридических лиц и ИП налоговый вычет после его использования повторно не предоставляется.

Выводы на перспективу. Год перехода и применения на уплату налога на профессиональный доход слишком небольшой отрезок времени, чтобы однозначно ответить на вопрос о привлекательности предложенного вида специального налогового режима. По сути, это год, который многие потратили на получение разъяснений ради чего им следует принять указанный режим и какие плюсы от его использования они приобретают. Тем более, что несколько месяцев 2020 г. сопровождалось введением на территории России режима повышенной готовности, что повлекло отток потенциальных налогоплательщиков, чему способствовали объективные предпосылки, включая факт нахождения де-юре и де-факто в изоляции. Идея создания такой системы налогообложения, безусловно, можно рассматривать с точки зрения положительного аспекта, поскольку привлекает низкая налоговая ставка, отсутствие документационного процесса, выстроенная технологическая платформа, возможность легализовать свой доход, который можно представить в запрашиваемые органы не переживая об источниках их формирования. Одновременно, представляется, что назрела необходимость более широкого обсуждения результатов использования налогообложения самозанятых, включая установление в отношении таких лиц дополнительных возможностей, в части отнесения их к субъектам малого бизнеса, что, в свою очередь, повлечет бонусы и перспективы в сфере льготного бизнес-кредитования граждан. Вышеизложенные факторы, в особенности на фоне всеобщей пандемии и последствий, с которыми столкнулись рядовые граждане, не позволяет дать однозначного ответа на вопрос, насколько оправданы действия, направленные на пополнение бюджета с позиций взимания налога на профессиональный доход дать трудно и возможно ли посредством введения такого режима увеличить доходную часть бюджета.

Бакаева Ольга Юрьевна

*доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ВОЗМОЖНОСТИ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕВРАЗИЙСКИХ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ*

Аннотация: *в статье дается характеристика правовым основам бюджетных отношений в Евразийском экономическом союзе; раскрываются институциональные признаки и принципы бюджета ЕАЭС. Обосновывается мнение о необходимости совершенствования норм о союзном бюджете с учетом развития информационных технологий. В частности, предлагается обеспечить большую открытость на всех стадиях бюджетного процесса, а также предусмотреть направление наднациональных средств на инновационные программы.*

Активное повсеместное внедрение информационных технологий в различные сферы жизнедеятельности не могло обойти стороной и общественные отношения, складывающиеся в интеграционных образованиях. Для их успешного функционирования необходима, в частности, финансовая база, формируемая в соответствии с разработанными и принятыми правовыми нормами. Не является исключением и Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС, Союз), одним из признаков которого, как и любого наднационального альянса, выступает система доходов и расходов, именуемая бюджетом. Денежные средства, формирующие его, предназначаются для финансового обеспечения функций и задач ЕАЭС.

По справедливому мнению Т.Н. Нешатаевой при образовании международной организации вступившие в нее государства-члены

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики».

приобретают не только права, но и обязанности, в том числе в ракурсе финансирования ее деятельности, то есть формировании бюджета¹.

Правовой основой Союза, его так называемой конституцией, является Договор о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. (с изм. от 15 марта 2018 г.), в структуре которого бюджету Союза посвящен самостоятельный раздел IV. Толкование содержания ст. 20 Договора о ЕАЭС позволяет выделить институциональные признаки бюджета ЕАЭС.

Во-первых, полномочия по утверждению бюджета и его изменению возложены на Высший Евразийский экономический совет. Это высший наднациональный орган, состоящий из глав государств-членов ЕАЭС, поэтому логично, что именно данный субъект занимается указанными вопросами.

Во-вторых, бюджет Союза утверждается ежегодно, а финансовый год длится с 1 января по 31 декабря. Функциями по формированию проекта бюджета на очередной финансовый год наделена Евразийская экономическая комиссия (далее – ЕЭК), а именно образованный в ее составе Департамент финансов. В его структуре сформировано пять отделов, включая отдел бюджетного планирования.

В-третьих, бюджет формируется в российских рублях. Российская денежная единица признана валютой расчета объединенного бюджета. Такой признак подтверждает готовность государств-членов к интеграции, а в дальнейшем – и к возможному созданию наднационального центрального банка и валютному союзу².

В-четвертых, доходная часть бюджета образуется за счет долевых взносов государств-членов ЕАЭС, размеры которых устанавливаются Решением Высшего Евразийского экономического совета от 10 октября 2014 г. № 79 «О размерах (шкале) долевых взносов государств-членов Евразийского экономического союза в бюджет Евразийского экономического союза» (с изм. от 1 октября 2019 г.). В 2020 году наибольшую долю вносит Российская Федерация (бо-

¹ См.: Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 16 октября 2019 г. № СЕ-2-2/3-19-БК «О разъяснении положений пункта 1 Протокола о порядке зачисления и распределения сумм ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие), их перечисления в доход бюджетов государств-членов (приложение № 5 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014). Особое мнение судьи Т.Н. Нешатаевой // Официальный сайт Суда Евразийского экономического союза. URL: <http://courteurasian.org/>, 16.10.2019

² См. подробнее: Крохина Ю.А. Предпосылки и проблемы формирования Центрального банка Евразийского экономического союза // Банковское право. 2019. № 2. С. 35–40.

лее 85 %), а наименьшую – Республика Армения (1.2 %) Доли государств периодически пересматриваются (уточняются), как и в случае вступления в Союз новых государств-членов. Как отмечается специалистами, именно Россия выступает «главным экспортером, инвестором и донором в Евразийском экономическом союзе»¹, ей принадлежит доминирующая роль в вопросах надгосударственного финансового обеспечения.

В-пятых, средства консолидированного бюджета направляются на финансирование деятельности наднациональных органов; проведение заседаний Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета, Евразийской экономической комиссии. Расходование финансовых ресурсов на иные цели не предусматривается.

Решением Высшего Евразийского экономического совета от 10 октября 2014 г. № 78 утверждено Положение о бюджете ЕАЭС. Непосредственно под наднациональным бюджетом понимается форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения функционирования Союза.

В п. 16 указанного документа устанавливаются основополагающие начала, на которых базируется союзный бюджет. Их содержание раскрывается Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 15 июля 2015 г. № 42 «Об утверждении Положения о составе и структуре бюджетной классификации Евразийского экономического союза» (с изм. от 18 апреля 2018 г.). Итак, бюджет ЕАЭС базируется на следующих принципах:

- полнота отражения и сбалансированность доходов и расходов, что заключается в установлении единой бюджетной классификации;
- достоверность и прозрачность, что обеспечивается в первую очередь Евразийской экономической комиссией и реализуется через бюджетный учет и бюджетную отчетность.
- адресность и целевой характер, что выражается в механизме формирования доходов союзного бюджета и расходования денежных фондов.
- эффективность использования бюджетных средств, что достигается за счет проведения внешнего аудита (контроля), предусмотренного ст. 22 Договора о ЕАЭС.

¹ *Федякина Л.Н.* Финансовое положение стран-членов ЕАЭС: дефициты и профициты, возможности и риски // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2019. Т. 27. № 3. С. 505.

С помощью внешнего аудита обеспечивается и подконтрольность ЕЭК как администратора бюджета ЕАЭС.

Модернизация правового регулирования бюджетных евразийских отношений в условиях активного развития информационных технологий видится в первую очередь в необходимости обеспечения большей открытости на всех стадиях бюджетного процесса. Бюджетная информация должна быть открытой для всех заинтересованных лиц; с этой целью целесообразной представляется публикация решений о бюджете Союза на официальных сайтах наднациональных органов. В данной связи в будущем возможен переход к модели электронного бюджета, которая уже сейчас предусмотрена на национальном уровне Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (с изм. от 14 декабря 2018 г.). При этом нужно учитывать, что создание такой модели обусловлено функционированием аналогичных систем в государствах-членах ЕАЭС.

Использование цифровых методов возможно и на стадии проведения экономического анализа при пересмотре долевых взносов государств-членов ЕАЭС, положенных в основу при формировании доходной части союзного бюджета. Корректировка указанных показателей должна проводиться с учетом макроэкономической ситуации, оценка которой станет объективнее при условии использования прогрессивных методов и технологий.

Кроме того, важно предусмотреть возможность финансирования за счет средств евразийского бюджета различных программ, в том числе связанных с применением цифровых методов. Важность направления наднациональных ресурсов на стимулирование инноваций, структурные преобразования в промышленности, диверсификацию экспорта, импортозамещение, модернизацию экономики подтверждают и ученые¹.

Так, основными направлениями реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года (утверждены Решением Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12) предусмотрена возможность государственных органов, бизнес-сообщества государств-членов и ЕЭК подготовки соответствующих инициатив. Документом прямо указано: финан-

¹ См.: *Ожигина В.В.* Проектирование евразийской интеграции: внутреннее и внешнее измерение // *Oikonomos: Journal of Social Market Economy*. 2019. № 1(13). С. 74, 78.

сирование проработки инициативы осуществляется за счет средств инициатора и (или) средств, предусмотренных Комиссии в бюджете Союза на создание, развитие и обеспечение функционирования интегрированной информационной системы Союза, проведение научно-исследовательских работ, а также за счет других источников финансирования. Средства бюджета Союза могут направляться и на реализацию Программы формирования общего рынка газа ЕАЭС, что предусмотрено Решением Высшего Евразийского экономического совета от 6 декабря 2018 г. № 18 «О формировании общего рынка газа Евразийского экономического союза».

В данной связи в актах, составляющих право Союза, следует предусмотреть более широкие цели расходования бюджетных средств. При этом необходимо учесть приоритеты, связанные с направлением ресурсов на программы, предусматривающие применение цифровых методов и технологий.

В целом цифровизация бюджетной сферы, как верно указывает Н.А. Поветкина, влияет на функционирование всех сфер жизнедеятельности, а новеллы, происходящие в этой области, повышают уровень эффективности государственного управления¹. С этой целью необходимы изменения правовой основы, позволяющие внедрить и применить цифровые технологии.

Таким образом, модернизация правового регулирования евразийских бюджетных отношений должна предусматривать:

- обеспечение максимального уровня открытости сведений о союзном бюджете, его формировании и исполнении, в том числе посредством использования интернет-технологий;
- использование цифровых методов при проведении оценки макроэкономических показателей, положенных в основу образования доходной части бюджета за счет долевых взносов государств-членов ЕАЭС;
- расширение целей расходования бюджетных средств, включая их направление на разработку, внедрение и применение цифровых технологий в различных отраслях экономики.

Указанные меры будут способствовать созданию модели электронного бюджета на наднациональном уровне.

¹ См. подробнее: Поветкина Н.А. «Цифровой» бюджет: будущее или настоящее? // Финансовое право. 2019. № 8. С. 8–11.

Беликов Евгений Геннадьевич

*доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового,
банковского и таможенного права имени профессора*

Нины Ивановны Химичевой

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ВЛИЯНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НА СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ УЧАСТНИКОВ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ*

Аннотация: *статья посвящена вопросам адаптации бюджетного законодательства к процессам цифровизации экономики в аспекте исследования трансформации правосубъектности участников бюджетных отношений в ходе использования ими цифровых технологий.*

Цифровизация разнообразных общественных отношений требует их адекватного правового регулирования, в том числе применения в них информационно-коммуникационных (цифровых) технологий и соответствующего информационного взаимодействия между их участниками. Это в полной мере касается и бюджетных правоотношений. В частности, информатизация деятельности различных субъектов бюджетных правоотношений обуславливает возможность взаимодействия между ними в электронной форме с целью повышения эффективности осуществления бюджетного процесса и бюджетного контроля, обеспечивает открытость для населения результатов их деятельности. Широкое использование участниками бюджетного процесса, а также бюджетными и автономными учреждениями, не являющимися таковыми, информационных ресурсов и систем, возможность которого закрепляется на нормативно-правовом уровне, влияет определенным образом на бюджетные правоотношения, в частности на объем правосубъектности их участников, в том числе трансформацию их прав, обя-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики».

занностей и ответственности. Применение информационно-коммуникационных технологий в ходе бюджетных правоотношений влечет иногда изменение содержания правосубъектности их участников, что обусловлено необходимостью установления для них дополнительных прав и обязанностей.

Важной составляющей концепции комплексного правового регулирования отношений, возникающих в связи с развитием цифровой экономики, является четкое определение правового статуса, включая правосубъектность, участников указанных правоотношений в условиях новой экономической реальности. Это, как представляется, в полной мере касается и исследования правосубъектности участников бюджетных правоотношений в условиях адаптации бюджетно-правового регулирования к процессам цифровизации экономики, включая выработку бюджетно-правового инструментария, связанного с использованием цифровых технологий, и базовых идей, определяющих требования к применению указанных технологий в бюджетной сфере.

Применение цифровых технологий в бюджетных правоотношениях имеет правовые основы, которые были заложены еще до того, как развитие цифровой экономики стало ориентиром государственной политики, в том числе в сфере публичных финансов. Так, в 2011 г. была создана информационная система «Электронный бюджет» на основании Распоряжения Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р «О концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (с изм. от 14 декабря 2018 г. № 1528). Целями ее создания являются обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также повышения качества финансового менеджмента организаций сектора государственного управления за счет формирования единого информационного пространства и применения информационно-телекоммуникационных технологий в сфере управления общественными финансами.

В 2013 г. были внесены дополнения в содержание принципа открытости (прозрачности) как самостоятельного принципа бюджетной системы РФ (ст.ст. 28, 36 БК РФ), который помимо уже имевшихся обязательных требований стал предусматривать также обеспечение доступа в сети «Интернет» к Единому порталу бюджетной системы РФ. Одновременно в БК РФ была введена ст. 241.2,

конкретизирующая роль указанного портала в реализации данного принципа. В частности, он предназначен для обеспечения доступа к информации о бюджетной системе РФ, об организации бюджетного процесса в РФ, об осуществлении публично-правовыми образованиями бюджетных полномочий и их участии в бюджетных правоотношениях, к иным сведениям, определяемым Министерством финансов РФ.

Несмотря на законодательное закрепление создания Единого портала бюджетной системы РФ, его подробное нормативное правовое регулирование осуществляется на подзаконном уровне в соответствии с Приказом Минфина России от 27 декабря 2013 г. № 141н «О создании и ведении единого портала бюджетной системы РФ» (с изм. от 03 марта 2016 г.). В частности, он представляет собой часть информационной системы «Электронный бюджет» (его доменное имя в сети Интернет – www.budget.gov.ru), а информация, размещаемая на нем, а точнее – в его открытой части, в совокупности составляет общедоступный информационный ресурс Единого портала бюджетной системы. Закрытая часть данного портала предназначена для обеспечения авторизованного доступа пользователей к информационной системе «Электронный бюджет». Функциональным заказчиком Единого портала бюджетной системы РФ является Министерство финансов РФ, а создание и ведение данного портала осуществляется Федеральным казначейством.

Нормативное правовое регулирование информационной системы «Электронный бюджет» также имеет подзаконный характер и осуществляется на основании Постановления Правительства РФ от 30 июня 2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (с изм. от 14 декабря 2018 г. № 1528). Данная система помимо Единого портала бюджетной системы РФ состоит из централизованных и сервисных подсистем. При этом централизованные подсистемы включают в себя программные компоненты и модули, предназначенные для функционирования федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов РФ, а сервисные подсистемы – программные компоненты и модули, предназначенные для функционирования государственных и местных бюджетов.

Внедрение и использование информационно-телекоммуникационных технологий в бюджетных правоотношениях выступают

фактором развития последних¹ и одновременно современным юридическим средством реализации субъектами указанных правоотношений своей бюджетной правосубъектности. В частности, это можно проследить на примере применения информационной системы «Электронный бюджет». Так, развитию бюджетных правоотношений очевидно способствует достижение такой цели внедрения данной системы как обеспечение прозрачности и открытости бюджетной деятельности органов публичной власти и государственных и муниципальных учреждений посредством повышения доступности информации о содержании и результатах их финансовой деятельности. Что касается повышения эффективности реализации субъектами бюджетных правоотношений своей бюджетной правосубъектности, то использование информационной системы, прежде всего, участниками бюджетного процесса способствует: осуществлению бюджетного планирования в упрощенном порядке и более короткие сроки, достижению его взаимосвязи со стратегическими целями развития на всех территориальных уровнях; повышению оперативности и результативности проведения бюджетного контроля, а также подготовки и составления бюджетной (бухгалтерской) отчетности; повышению эффективности и прозрачности использования бюджетных ресурсов в рамках контрактной системы закупок для публичных нужд.

Участники информационной системы «Электронный бюджет» подразделяются на четыре группы: Министерство финансов РФ, операторы системы, субъекты системы и пользователи системы. При этом не все участники данной информационной системы являются субъектами бюджетных правоотношений. В частности, пользователями системы могут быть любые физические и юридические лица, использующие путем свободного доступа информацию, размещаемую на Едином портале бюджетной системы РФ в сети «Интернет». Субъектами системы выступают как участники бюджетных правоотношений (практически все участники бюджетного процесса, а также лица, не являющиеся таковыми, но получающие средства из государственных и местных бюджетов, в том числе подлежащие казначейскому сопровождению), а также иные юридические и физические лица (заказчики) при реализации правоотно-

¹ См.: *Артюхин Р.Е.* Вопросы развития бюджетного права // *Реформы и право.* 2012. № 3. С. 15; *Леднева Ю.В.* Правовое обеспечение внедрения в бюджетные отношения информационно-телекоммуникационных технологий // *Финансовое право.* 2017. № 11. С. 9.

шений с участниками бюджетного процесса, а также юридические лица, указанные в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (с изм. от 24 апреля 2020 г. № 124-ФЗ). Участие вышеуказанных лиц в информационной системе «Электронный бюджет» обуславливается, например, необходимостью реализации бюджетных полномочий, ведения финансово-хозяйственной деятельности, обмена документами в рамках заключения и исполнения гражданско-правовых договоров, казначейского сопровождения, формирования и предоставления информации, в том числе для размещения в информационных системах, получения информации в целях реализации функций и полномочий.

Операторами информационной системы выступают Министерство финансов РФ и Федеральное казначейство в части обеспечения функционирования централизованных подсистем и Единого портала бюджетной системы РФ, а в части обеспечения функционирования сервисных подсистем – органы государственной власти субъектов РФ и местные администрации. Министерство финансов РФ помимо функции оператора системы выполняет еще несколько функций: нормотворческую (разрабатывает и (или) принимает нормативные правовые акты, формирует требования к созданию и развитию системы); координационную (координирует формирование требований к системе других федеральных государственных органов в части обеспечения информационного взаимодействия с системой) и контрольную (обеспечивает разработку и мониторинг исполнения планов мероприятий по созданию и развитию системы).

Несмотря на имеющееся правовое регулирование применения информационных систем и информационных ресурсов в бюджетной сфере, оно нуждается в совершенствовании. В частности, необходимо на законодательном уровне оформить применение в бюджетных правоотношениях имеющихся информационных систем, в частности, информационной системы «Электронный бюджет», унифицировать используемый в их регламентации понятийный аппарат и требования к ним, а также закрепить субъектный состав и правовой статус их участников. В научной литературе также справедливо предлагаются и другие варианты правового урегулирования вопросов в обозначенной сфере, включая определение правовой сущности информационных систем в бюджетной сфере, вопросы осуществления публично-правовыми образованиями бюджет-

но-информационных полномочий¹. При этом, как представляется, требует дополнительного обоснования точка зрения о появлении бюджетно-информационных отношений как разновидности новых специфических правоотношений в бюджетном праве².

Следует отметить, что в последней редакции проекта Бюджетного кодекса РФ (от 07 февраля 2018 г.) предусматривается глава 18 «Информационное обеспечение бюджетного процесса», входящая раздел V «Участники бюджетного процесса». При этом в ст. 170 указанного проекта вводится термин «субъекты информационных систем», к которым помимо участников бюджетного процесса (их перечень дается в ст. 149 проекта) отнесены автономные (бюджетные) учреждения и получатели средств из бюджета, которые не являются участниками бюджетного процесса. В связи с этим более правильным представляется подход, который был использован в предыдущей редакции Бюджетного кодекса РФ (по состоянию на март 2016 г.), когда в разделе I «Общие положения» предлагалась глава 4 «Информационное обеспечение в сфере бюджетных правоотношений». При этом содержание указанных глав и названий статей кардинально не различается. Кроме того, введение термина «субъекты информационных систем» требует и законодательного закрепления их полномочий в сфере информационного обеспечения, что так же логично предусмотреть в главе 4 проекта. В случае же принятия проекта БК РФ в последней редакции, полномочия в сфере информационного обеспечения бюджетного процесса придется включать не только в число полномочий участников бюджетного процесса (глава 16 проекта), как предлагается в научной литературе³, но и в другие главы и разделы БК РФ, посвященные статусу иных субъектов бюджетных правоотношений.

Таким образом, рассмотрение действующего нормативно-правового регулирования применения информационно-коммуникационных технологий в бюджетной сфере позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, необходимо проведение концептуального исследования вопросов бюджетной правосубъектности в условиях цифровизации экономики, включая выработку бюджетно-правового инструментария, связанного с использованием цифровых техно-

¹ См.: *Леднева Ю.В.* Правовое обеспечение внедрения в бюджетные отношения информационно-телекоммуникационных технологий // *Финансовое право.* 2017. № 11. С. 13.

² См.: Там же.

³ См.: *Леднева Ю.В.* Понятие цифрового бюджета по российскому законодательству // *Финансовое право.* 2019. № 9. С. 10.

логий, и базовых идей, определяющих требования к применению указанных технологий в бюджетной сфере. Во-вторых, следует внести ряд изменений и дополнений в бюджетное законодательство относительно установления дополнительных прав, обязанностей и ответственности субъектов бюджетных правоотношений, обусловленных внедрением и использованием ими цифровых технологий.

Белоусов Андрей Леонидович

кандидат экономических наук, доцент Департамента правового
регулирования экономической деятельности
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ»

НАПРАВЛЕНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Аннотация: активное развитие новых цифровых технологий требует своевременной адаптации правового поля. В настоящей статье поднимаются вопросы дальнейшего развития института межбюджетных отношений в условиях роста цифровизации современной экономики.

Научно-технический прогресс и развитие современных информационных технологий требуют соответствующей своевременной адаптации нормативно-правового регулирования. Особую актуальность это приобретает в сфере государственного управления и, в частности, в управлении межбюджетными отношениями в таком сложном с точки зрения бюджетного устройства государстве как Российская Федерация¹. В целом внутреннее строение того или иного государства, его территориальная структура определяются выбором формы государственного устройства. Одной из основных форм государственного устройства в настоящее время является федеративная модель, представляющая собой наиболее сложную структуру административно-территориального состава государства. Сложность данной структуры объясняется как разнородностью входящих в состав такого государства отдельных территорий, так и наличием сложных механизмов взаимодействия между его отдельными частями.

Ярким примером такой структуры является как раз Российская Федерация, которая, имея три уровня власти, помимо федерального центра, включает в себя 85 отдельных субъектов Федерации, раз-

¹ Белоусов А.Л. Некоторые аспекты внедрения информационных технологий в финансовой сфере // В сборнике: Инновационное развитие экономики. Будущее России материалы и доклады V Всероссийской (национальной) научно-практической конференции. 2018. С. 7–12.

битых на соответствующие муниципальные образования, отличающихся друг от друга как по территориально-правовому статусу, так и по экономическому потенциалу и возможностям, климатическим и национально-культурным особенностям, численности населения и размеру территорий. В этой связи важным и значимым становится выстраивание соответствующих отношений как между федеральной властью и регионами, так и субъектами Федерации и муниципальными образованиями. Такая структура отношений носит вертикальный характер. Помимо этого, немаловажным является и поддержка горизонтальных связей, представленных на уровне взаимодействия отдельных регионов друг с другом, а также муниципальных образований между собой. Основой выстраивания подобных отношений как вертикального, так и горизонтального уровня является соответствующая политика в области финансов, направленная на справедливое обеспечение всех публично-правовых субъектов. Данная политика, базируясь на заложенных в Конституции РФ принципах федерализма и развития местного самоуправления, направлена на выстраивание в Российской Федерации системы межбюджетных отношений, позволяющих обеспечить финансовую независимость и обеспеченность регионов и местной власти. Учитывая значительное отличие как на уровне отдельных регионов, так и на уровне муниципальных образований в финансовой обеспеченности и наличии соответствующих обязательств, наиболее важным представляется механизм распределения и перераспределения доходов между уровнями бюджетной системы и отдельными публично-правовыми субъектами. Основой такого механизма являются соответствующие межбюджетные отношения¹. Важным моментом здесь должен являться учет и мониторинг внедряемых современных информационных технологий, что позволит при помощи цифровых решений строить более эффективные модели межбюджетных отношений и с учетом этого соответствующим образом трансформировать правовое поле и внедрять данные механизмы на практике.

Межбюджетные отношения имеют на практике конкретный субъектный состав. Вместе с тем, в научной литературе на данный момент отсутствует единый подход относительно субъектного состава межбюджетных отношений. Можно выделить следующие подходы к этому вопросу:

¹ Белоусов А.Л. Правовые аспекты реформирования бюджетной сферы в посткризисный период развития российской экономики // Экономика региона: реальность и перспективы. 2011. № 3. С. 41–45.

1. Субъектами межбюджетных отношений являются: органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления. Данную точку зрения поддерживают такие авторы как О.Н. Горбунова, В.Б. Шуба, А.Д. Селюков.

2. Согласно второму подходу в качестве субъектов межбюджетных отношений выступают публично-правовые образования: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Сторонниками данного подхода являются Н.А. Шевелева, Ю.А. Крохина, Н.И. Химичева, М.А. Печенская.

3. Последователи третьей точки зрения, в частности, А.И. Татаркин и И.А. Пыхова рассматривают в качестве субъектов межбюджетных отношений непосредственных участников всех стадий бюджетного процесса.

4. И наконец, в рамках четвертого подхода, субъектами межбюджетных отношений являются бюджеты всех уровней в лице их уполномоченных органов. Данную идею отстаивают Ю.И. Любимцев, О.Ю. Скворцов.

Рассматривая приведенные точки зрения по вопросу наполнения субъектного состава межбюджетных отношений стоит отметить, что наиболее объективным представляется второй подход и в, частности, тезис о включении в состав субъектов межбюджетных отношений публично-правовых образований в лице их уполномоченных органов. Здесь можно согласиться с мнением М.А. Печенской, которая говорит о том, что «уже из семантического значения словосочетания «межбюджетные отношения» следует, что они должны возникать между бюджетами, а значит, между субъектами – собственниками бюджетных средств. Это происходит потому, что многие права (полномочия), реализуемые в бюджетной сфере, являются суверенными правами лишь государства, а не иных субъектов»¹.

Реализация межбюджетных отношений происходит как в вертикальной, так и в горизонтальной плоскости. В первом случае мы имеем дело с ситуацией, когда межбюджетные отношения происходят между субъектами разных уровней бюджетной системы. Здесь примером может быть выделение из федерального бюджета субвенций на финансирование конкретных целевых программ в бюджет како-

¹ Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности : монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. Проблемы эффективности государственного управления.

го-либо региона. Горизонтальный характер отношений возможен в ситуации оказания финансовой помощи из бюджета одного муниципального образования другому местному бюджету. В некоторых случаях возможны ситуации, когда финансовая помощь может идти непосредственно из федерального бюджета в местный, минуя региональный уровень. Законодательством также предусмотрены отдельные варианты оказания финансовой помощи из нижестоящего бюджета вышестоящему.

Межбюджетные отношения реализуются на практике через определенные механизмы, закрепленные в соответствующих нормативно-правовых актах. Можно выделить несколько ключевых направлений функционирования и развития института межбюджетных правоотношений.

Во-первых, это установление одинаковых условий как для регионов, так и для местного самоуправления в вопросах выравнивания бюджетной обеспеченности. Другими словами, происходит выделение необходимых объемов финансовых ресурсов, предназначенных на исполнение региональными и местными органами власти возложенных на них соответствующим нормативно-правовым актом о бюджете полномочий.

Во-вторых, механизмы реализации межбюджетных отношений выполняют как стимулирующую, так и дестимулирующую функции. Примером стимулирования может быть выделение дополнительных средств и перечисление их в нижестоящие бюджеты на те направления использования, в которых заинтересованы вышестоящие структуры. Дестимулирующая функция проявляется в обратном – сокращение финансовой помощи тем сферам, которые не имеют приоритет в развитии в настоящее время.

В-третьих, через механизм межбюджетных отношений происходит финансовое обеспечение делегированных с вышестоящего уровня полномочий.

В целом ключевая роль межбюджетных правоотношений в Российской Федерации обусловлена в первую очередь значительной степенью дифференциации как российских регионов, так и муниципальных образований между собой по уровню социально-экономического развития. В рамках сегодняшней модели распределения налоговых и неналоговых доходов значительная часть субъектов Федерации и муниципалитетов не могут обойтись без соответствующей финансовой поддержки из вышестоящего уровня. Поэтому актуальным является развитие механизмов перераспределения на-

логовых и неналоговых доходов в пользу субъектов Федерации и муниципальных образований. Помимо этого, необходим учет изменяющихся условий внешней среды в аспекте развития современных информационных технологий и их внедрение на практике для более эффективного администрирования межбюджетных отношений.

Бит-Шабо Инесса Витальевна

*доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры финансового права
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»*

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ (НА ПРИМЕРЕ НАЦ. ПРОЕКТОВ «НАУКА» И «ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА»)

Аннотация: *статья посвящена исследованию особенностей повышения эффективности бюджетных расходов посредством реализации отдельных национальных проектов и их правовому закреплению. На основании анализа научной литературы и статистических данных сделан вывод о системном подходе, способном оказать позитивное влияние на рост уровня эффективности.*

Одной из приоритетных задач развития национальной экономики Российской Федерации следует считать эффективное расходование бюджетных средств, что обусловлено наличием дефицита бюджетов бюджетной системы, необходимостью обеспечения режима национальной безопасности и выполнения государством функций в социальной сфере, качественным удовлетворением потребностей общества. «Сама идея эффективности расходов бюджета должна присутствовать не только на этапах распределения и использования финансовых ресурсов, но и на этапе планирования их формирования в контексте потенциальной эффективности»¹.

В настоящее время государством сформированы гарантии обеспечения эффективности:

- организационные. К настоящему моменту полностью сформирована контрактная система, позволяющая эффективно осуществлять государственные (муниципальные) закупки в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. «О контрактной

¹ Меликсетян С.Н. Актуальные направления повышения эффективности использования бюджетных средств в России // Международный бухгалтерский учет. 2019. № 5. С. 527.

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

- правовые. Так, положение об эффективности использования бюджетных средств признается в качестве базового принципа бюджетной системы Российской Федерации (ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ));

- политические. В Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее – Основные направления) эффективность бюджетных расходов рассматривается как один из инструментов достижения амбициозных национальных целей развития.

Так же в начале 2019 г. Правительством РФ была утверждена Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг., которая содержит в себе все обозначенные выше гарантии.

В качестве одного из базовых способов достижения эффективного расходования бюджетных средств в настоящее время можно назвать национальные проекты, ориентированные на создание комфортных условий жизнедеятельности, экономического роста государства, в том числе и за счет внедрения инновационных технологий во все сферы общественных отношений. Согласно Основным направлениям по результатам 2018-2019 годов была обеспечена увязка направлений расходов бюджета с измеримыми результатами федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, что дало возможность осуществления прозрачного контроля использования бюджетных средств, выделяемых на национальные проекты.

Расходование средств в рамках национальных проектов в отдельных случаях осуществляется посредством выделения субсидий на выполнение государственного задания, механизм которого достаточно понятен и отработан, начиная с 2008 г.¹, когда указанный институт нашел свое отражение в БК РФ. При этом до настоящего времени понятие «национальный проект» не закреплено в БК РФ, что видится недостатком правового регулирования бюджетных отношений.

В настоящей статье в контексте эффективности расходования бюджетных средств будут проанализированы два национальных

¹ См. подробнее: *Шевелева Н.А. Васильев И.А.* Оценка действующей модели субсидирования государственного задания подготовки кадров по уровням высшего образования // *Финансовое право.* 2019. № 12. С. 6–13.

проекта – «Наука» и «Национальная программ «Цифровая экономика Российской Федерации»¹.

Согласно Паспорту национального проекта «Наука» общий объем финансирования до 2024 г. составит 635 959, 9 млн руб., при этом чуть больше 1/3 – составят средства из внебюджетных источников. Оставшаяся часть – исключительно средства федерального бюджета. Самый большой объем финансирования (188 480,4 млн руб.) придется на последний 2024 год реализации проекта.

Затраты на исследования и разработки будут расти и в 2024 году составят 1847, 61 млрд руб. Увеличится до 7 тыс. и количество грантов, выделяемых обучающимся по программам подготовки научных и научно-педагогических кадров. Также в указанном году в 3 раза вырастет объем внебюджетных средств, полученных исследовательскими организациями. Действительно, в условиях ограниченности бюджетов привлечение в развитие научного потенциала средств бизнеса, увеличение числа проектов, выполняемых в рамках государственно-частного партнерства, можно рассматривать как «отправную точку» развития национальной науки в целом.

Участие субъектов РФ, в том числе и посредством выделения субсидий регионам, в данном проекте не предусмотрено.

Значительная часть расходов в рамках данного проекта осуществляется посредством предоставления субсидий бюджетным либо автономным учреждениям, в том числе и на осуществление капитальных вложений.

В начале 2020 г. Счетной палатой РФ были опубликованы результаты Мониторинга хода реализации национальных проектов², согласно которому кассовое исполнение мероприятий в рамках указанного проекта находится на высоком уровне. К 1 ноября 2019 г. оно составило 72,3 %³. Несмотря на высокую оценку хода реализации мероприятий, по отдельным направлениям имеются существенные проблемы, способные поставить под угрозу достижения цели, стоящей перед Национальным проектом «Наука». Так, к ука-

¹ Все национальные проекты были разработаны Правительством РФ во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (в ред. от 19 июля 2018 г.).

² URL: <http://old.ach.gov.ru/activities/control/Наука%202020-01-15%20%5B1%5D.pdf> (дата обращения: 15.05.2020).

³ При этом согласно данным, обнаруженным на сайте Счетной Палаты Российской Федерации, исполнение расходов на реализацию национального проекта «Наука» на 28 декабря 2019 г. составило уже 98,3 %. Электронный ресурс. URL: <http://www.ach.gov.ru/audit-national/9508/> (дата обращения: 15.05.2020).

занной дате освоение 636, 34 млн руб., выделенных на создание цифровой автоматизированной системы управления сервисами научной инфраструктуры в рамках Федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок Российской Федерации» в 2019 г., составило 0 %.

В представленном отчете отмечается недофинансирование сферы исследований и разработок. Равно как в ходе Мониторинга не обнаружено существенного увеличения ассигнований на науку в 2019 и в 2020 годах.

На 31 мая 2020 г. из выделенных на реализацию национального проекта «Наука» средств федерального бюджета исполнено только 25,2 %¹.

Финансовое обеспечение Национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»» гораздо больше, в том числе, в силу наличия в нем 6 Федеральных проектов, и составляет 1 627 146,6 млн руб.

К сожалению, результаты реализации данного национального проекта в 2019 г. самые низкие – 53,6 % от запланированных показателей. К 31 мая 2020 г. из выделенных на реализацию национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»» средств федерального бюджета исполнено только 7,8 %. Причина столь низких показателей реализации данного национального проекта лежит в сложности управления им, а также наличия крупных контрактов, которые заключаются в конце финансового года, но в полном объеме не оплачиваются до его истечения.

Представленный анализ статистика обнаружил в целом низкий уровень исполнения национальных проектов, что негативно сказывается на достижении глобальных целей Российской Федерации. Думается, что решением этой проблемы может стать введение ответственности за недостижение результатов и целей всего национального проекта.

В завершении хотелось бы отметить, что системное развитие национальной экономики, ориентированное на получение Российской Федерацией роли мирового лидера, возможно только при условии эффективного финансирования (как бюджетного, так и внебюджетного), учитывающего как глобальные цели реализации конкретных национальных проектов, так и отдельные механизмы,

¹ URL: <http://www.ach.gov.ru/audit-national/ispolnenie-raskhodov-byudzhetna-natsproekty-za-5-mesyatsev-sostavilo-29> (дата обращения: 20.06.2020).

апробированные в системе бюджетных отношений и имеющие позитивные результаты в рамках распределения и использования различных денежных фондов, а также всеобъемлющего правового закрепления данного процесса, способного преодолеть категориальную пробельность и предотвратить нарушения, следствием которых будет являться невыполнение государственных программ и национальных проектов.

Бочкарёва Екатерина Александровна

*доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой административного и финансового права
Северо-Кавказского филиала
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»*

Вороненко Елена Валентиновна

*старший преподаватель кафедры административного
и финансового права Северо-Кавказского филиала
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»*

ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Аннотация: *в статье дается общая характеристика направлений научных исследований, обусловленных процессами цифровизации экономики и посвященных проблемам правового регулирования бюджетных правоотношений. Практические аспекты цифровизации представлены на примере деятельности Счетной палаты Российской Федерации как одного из гарантов сбалансированности национальной бюджетной системы.*

Цифровизация экономики – тренд, предопределяющий сегодня существенную часть исследований, проводимых представителями различных наук и отраслей знаний.

Несомненную ценность имеют и финансово-правовые исследования, которые могут быть востребованы в других отраслевых юридических науках. Ученые активно работают над формированием и совершенствованием понятийно-категориального аппарата в области цифровой экономики, гармонизацией подходов к ее нормативному правовому регулированию, в том числе с учетом опыта зарубежных стран. Исследователи реагируют на имеющиеся «системообразующее для нормативной повестки значение»¹ процессы

¹ *Габов А.В., Хаванова И.А. Краудфандинг: законодательное оформление web-модели финансирования в контексте правовой доктрины и зарубежного опыта // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2020. Вып. 1. С. 28.*

цифровизации и «виртуализации» попытками научного осмысления таких явлений, как цифровизация, криптовалюта, блокчейн; исследуют информационные системы и технологии в финансовом (бюджетном) и налоговом контроле, внедрение в бюджетные отношения информационно-телекоммуникационных технологий¹.

Процессы цифровизации бюджетной деятельности стимулируют исследовательский интерес к проблемам бюджетного контроля и обеспечения законности в сфере государственных закупок; применения инновационных технологий в бюджетном планировании, механизмам вовлечения представителей гражданского общества в бюджетный процесс и реализации принципа прозрачности (открытости).

Так, по мнению Н.А. Поветкиной, «...внедрение информационных систем (информационных технологий) позволяет в максимальном охвате обеспечить стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации РФ, сопоставимость показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансовых годов, необходимых для осуществления бюджетного контроля, а также усилить качество общественного контроля граждан за исполнением бюджета»².

Проанализировав апробированные в сфере публичных финансов информационные ресурсы, указанный автор предлагает выделять ресурсы, непосредственно задействованные в цифровизации бюджетной сферы (например – Электронный бюджет), и ресурсы, относящиеся к ней опосредовано, «...но оказывающего влияние на целевое, прозрачное и эффективное расходование бюджетных средств»³ (например – единую информационную систему закупок).

В.А Кинсбургская, изучив опыт Нидерландов, полагает, что в Российской Федерации «...достаточно перспективным является использование технологии блокчейн в рамках государственных (муниципальных) закупок, межбюджетного финансирования, а также предоставления субсидий и бюджетных инвестиций частным субъектам»⁴.

¹ См.: Бочкарева Е.А., Барчо Р.Р. Автоматизация процесса контроля и организационно-правовые вопросы внедрения систем внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита // Евразийский юридический журнал. 2019. № 8. С. 14–17.

² Поветкина Н.В. Правовая форма интеграции информационных систем и информационных технологий в сферу публичных финансов // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 101.

³ Там же.

⁴ Кинсбургская В.А. Теоретическое осмысление целесообразности применения технологии блокчейн в бюджетных отношениях (на основе изучения опыта Нидер-

Об эволюционировании принципа прозрачности (открытости) в условиях цифровизации рассуждают С.В. Рыбакова и С.А. Савина¹. С их точки зрения, в условиях применения информационных технологий и формирования электронного государства электронный бюджет становится одним из символов такого государства, а «Новое наполнение принципа открытости (прозрачности) обуславливает трансформацию правосубъектности участников бюджетных правоотношений. Публично-правовые образования наделяются в связи с этим большим объемом обязанностей, а общество (граждане и организации) наделяется большим объемом прав»².

Особенностью правовых исследований применения информационных ресурсов в бюджетном праве является проведение их с опорой на анализ эмпирических, в том числе – сетевых, данных об открытости бюджетной информации в России по сравнению с другими странами, открытости бюджетных данных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований³.

Не снижается актуальность исследования правовых аспектов организации и функционирования национальной бюджетной системы в рамках научно-практических мероприятий. Так, в декабре 2019 года на базе Российского государственного университета правосудия была организована Международная научно-практическая конференция «Бюджетная система государства в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты».

Бюджетная система – важнейший механизм, обеспечивающий единство государства. Без ее эффективного функционирования трудновыполнимой становится задача по реализации задач и функций публично-правовых образований, закрепленных в Конституции России. При этом сбалансированность бюджетной системы на самом высоком уровне была провозглашена одним из фактов обеспечения экономической безопасности (Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»), а также указана в числе основных

ландов) // Финансы и управление. 2020. № 1. С. 71.

¹ Рыбакова С.В., Савина А.В. Изменение содержания принципа прозрачности (открытости) в условиях функционирования бюджетной системы с применением цифровых технологий // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10. С. 38–46.

² Там же. С. 45–46.

³ См.: Веремева О.В. Совершенствование бюджетного законодательства в условиях построения цифровой экономики в Российской Федерации // Финансовое право. 2019. № 1. С. 24–28; Кожушко С.В. Правовое регулирование реализации принципа прозрачности (открытости) в бюджетно-контрольных правоотношениях // Право и практика. 2019. № 2. С. 202–208.

задач по реализации устойчивого развития национальной финансовой системы (Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»).

От слаженного «перелива» денежных средств по «этажам» бюджетной системы во многом зависит экономическое состояние публично-правовых образований, существенно дифференцированных между собой по степени обеспеченности собственными финансовыми ресурсами. На это, в сущности, были направлены последние масштабные изменения правового регулирования межбюджетных отношений, осуществленные с принятием Федерального закона от 02 августа 2019 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений».

Одним из факторов, обеспечивающих сбалансированное функционирование бюджетной системы, является государственный финансовый контроль, цели и виды которого нормативно определены в ст. 265 Бюджетного кодекса РФ.

Представляя собой «часть современной российской действительности»¹, контроль, как и большинство сфер этой самой действительности, интенсивно подвергается процессам цифровизации.

Переход к цифровому формату государственного финансового контроля произошел не вдруг, а занял определенное время. Если кратко описать «алгоритм» развития цифровизации органов финансового контроля то, с опорой на исследование А.А. Голубевой², можно выделить пять этапов формирования электронного пространства их деятельности.

1. Создание базового сайта, презентующую пользователям (прежде всего – реальным и потенциальным проверяемым) основную информацию о контрольном органе.

2. Публикация информации о работе контролера, например, размещение плана проверок.

3. Развитие взаимодействия субъектов (возможность установления обратной связи) финансово-контрольных отношений в интер-

¹ *Бит-Шабо И.В.* К вопросу о роли прокуратуры при осуществлении финансового контроля в бюджетной сфере // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов общей части финансового права. Материалы международной научно-практической конференции (Москва, 25–25 марта 2011г.). М.: РАП, 2012. С. 218.

² *Голубева А.А.* Электронное правительство: введение в проблему // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2005. № 2. С. 120–139.

нет-пространстве, в том числе – получение информационных услуг, например, ответов на запросы.

4. Осуществление транзакций он-лайн (проведение дистанционного контроля, реализация мер ответственности по результатам выявленных нарушений и при отсутствии возражений, в режиме реального времени, и др.).

5. Объединение и функционирование всех перечисленных выше возможностей на официальном портале финансово-контрольного органа.

И, как возможный перспективный, шестой этап цифровизации органов финансового контроля, обозначим участие органов финансового контроля в создании *электронного кодекса финансового контроля*. Данный цифровой инструмент, применительно к финансово-контрольной сфере, может быть определен как специальная электронная справочно-правовая система каталогов действующих нормативных правовых актов в сфере контроля, позволяющая формировать на их основе онлайн-кодекс для официального опубликования всех вновь принятых нормативных актов¹.

Полагаем, что в условиях отсутствия единого законодательного акта о финансовом контроле создание электронного кодекса финансового контроля будет иметь большое практическое значение, например, в аспекте повышения качества нормотворчества, систематизации и актуализации правовых документов.

Применительно к осуществлению контроля в бюджетной сфере наиболее «оцифрованной», по нашему мнению, является деятельность Счетной палаты РФ. На сегодняшний день она использует широкий ассортимент цифровых технологий, применяемых в процессе контроля бюджетных ресурсов. Однако неразвитость этих технологий на уровне «поставщика» отчетной информации приводит к нулевому результату их использования. Это позволит с сожалением констатировать отставание темпов цифровизации в сфере бюджетного контроля от прорывных результатов аналогичных процессов в сфере налогового контроля, описанных, например, в работе И.И. Огородниковой².

Итак, в условиях инновационного развития современного государства переход от архаичных систем управления к аналитическим

¹ См.: Карцхия А.А. Цифровизация в праве и правоприменении // Мониторинг правоприменения. 2018. № 1(26). С. 36–40.

² См.: Огородникова И.И. Цифровая трансформация налогового контроля: эволюция и тенденции // Вестник Томского государственного университета. Экономика.

информационным системам в сфере финансовой деятельности сопровождается глобализацией процессов получения и обработки финансово-значимой информации. Возникающая потребность в рассмотрении динамики развития важнейших институтов финансового права в условиях формирования цифровой экономики обеспечивается научными разработками, предметом которых является чрезвычайно широкий круг проблем.

Завершая, отметим, что, бесспорно, в современный период развития права и государства цифровизация становится значимым фактором экономической, правовой, социальной и политической жизни. Однако, не умаляя всю важность цифровизации, стоит остерегаться гегемонии ее процессов и результатов над интересами личности и общества.

Бочарова Наталья Николаевна

*старший преподаватель кафедры финансового права
юридического факультета ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет»*

Веретенников Николай Викторович

*кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры
процессуального права юридического факультета
ФГБОУ ВО «Южно-российский институт управления Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВОГО (БЮДЖЕТНОГО) КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Аннотация: *в статье исследован опыт реализации финансового (бюджетного) контроля на уровне субъекта РФ. Для этого изучен правовой статус Контрольно-счетной палаты Ростовской области, основные итоги ее деятельности (на основании отчетов КСП РО за 2016–2018 гг.), а также взаимодействие КСП РО с иными государственными органами при проведении контрольных мероприятий.*

На региональном уровне государственный финансовый контроль представлен контрольно-счетными органами субъектов РФ. В рамках данной работы нами будут рассмотрены основные закономерности правового регулирования и характер проблем в реализации функций такими органами на примере Контрольно-счетной палаты Ростовской области (КСП РО).

Контрольно-счетная палата Ростовской области является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля Ростовской области, образованным Законодательным Собранием Ростовской области.

В своей деятельности Контрольно-счетная палата руководствуется федеральным законодательством и законодательством Ро-

стовской области, в том числе, Областным законом от 14.09.2011 № 667-ЗС «О Контрольно-счетной палате Ростовской области», который в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», устанавливает статус Контрольно-счетной палаты Ростовской области и определяет ее полномочия, порядок организации и деятельности. В рамках задач, определенных действующим законодательством, Контрольно-счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью.

Конституция РФ, Бюджетный Кодекс РФ, определяя трехуровневую бюджетную систему страны, определяют и трехуровневую наполняемость государственного финансового контроля, в соответствии с принципами бюджетного федерализма.

Разделение властных полномочий между федерацией и ее субъектами предполагает и разделение бюджетов, их доходов и расходов. Распределение общих доходов государства между федеративным центром и его субъектами, которое обеспечивало бы наиболее качественное выполнение возложенных на них задач и функций, является наиболее сложной проблемой.

Возможность образования субъектами РФ контрольных счетных органов заложена в части 1 статьи 77 Конституции РФ, которая устанавливает, что субъекты Федерации самостоятельно определяют свою систему органов государственной власти, а следовательно, и органы внутреннего государственного финансового контроля. Органы внешнего государственного контроля образуются в соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 07.02.2011 № 6-ФЗ, которой представлено право законодательным (представительным) органам власти, органам местного самоуправления создавать собственные контрольные органы для проведения внешнего государственного финансового контроля.

В соответствии со ст. 5 рассматриваемого закона в состав КСО субъекта РФ входят председатель, аудиторы и аппарат контрольно-счетного органа. При этом на региональном уровне устанавливается количество аудиторов (Контрольно-счетная палата Ростовская область состоит из 4 аудиторов), а также возможность предусмотреть одну должность заместителя председателя (Областным зако-

ном от 14.09.2011 № 667-ЗС «О Контрольно-счетной палате Ростовской области» наличие такой должности предусмотрено).

Перейдем к анализу деятельности Контрольно-счетной палаты Ростовской области. Согласно ст. 10 внешний государственный финансовый контроль осуществляется Контрольно-счетной палатой в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий. Ежегодно КСП Ростовской области подготавливает отчет о деятельности КСП, который рассматривается коллегией Контрольно-счетной палаты¹. Согласно такому отчету за 2018 год КСП Ростовской области Палатой проведено 119 контрольных мероприятий, которыми было охвачено 518 объектов. По результатам проверок составлено 813 актов. Общий объем проверенных средств составил 145,2 млрд рублей.

Нарушения при исполнении бюджетов по доходам, по источникам финансирования дефицита бюджета, а также в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью составили: в 2016 году – 433,9 млн руб., в 2017 году – 1594,7 млн руб., в 2018 году – 600,8 млн руб.

По результатам комплексных проверок муниципальных образований в рамках устранения нарушений при работе с государственной и муниципальной собственностью, а также при получении и возмещении бюджетных средств во исполнение представлений Палаты были возвращены средства в бюджеты на общую сумму 44,7 млн рублей. Ведется исковая и претензионная работа по фактам нарушений на сумму 413,7 млн рублей.

Внесены изменения в решения о бюджетах и в другие муниципальные правовые акты. Лица, допустившие нарушения, привлечены к дисциплинарной ответственности. Приняты меры по снижению (погашению) задолженности по налогам и неналоговым платежам, другие меры.

- К проверкам, проводимым Контрольно-счетной палатой Ростовской области, относятся:

- Проверки законности, эффективности, результативности и экономности использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из областного бюджета бюджетам муниципальных образований, а также соблюдения органами местного самоуправления условий их получения;

¹ На момент подготовки статьи на сайте Контрольно-счетной палаты Ростовской области не было Отчета за 2019 год, потому в своей статье мы будем опираться на Отчеты до 2019 года.

- Проверки годовых отчетов об исполнении местных бюджетов;
- Проверки использования средств областного бюджета главными распорядителями бюджетных средств;
- Внешние проверки годовой бюджетной отчетности главных распорядителей бюджетных средств. Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования;
- Тематические проверки;
- Выполнение требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Хотелось бы подробнее остановиться на тематических проверках Контрольно-счетной палаты Ростовской области. В соответствии с планом работы на 2018 год Палатой проведено 15 тематических контрольных мероприятий.

Приоритетными направлениями контрольной деятельности Палаты в указанном году являлись оценка эффективности использования средств областного бюджета с применением возможностей такой формы контроля, как аудит эффективности, а также вопросы реализации программных мероприятий в различных отраслях. В частности, речь идет о проверках законности, эффективности, результативности и экономности использования бюджетных средств, направленных на реализацию Программы подготовки к проведению в 2018 году чемпионата мира по футболу, проекта «Безопасные и качественные дороги», проекта «Формирование комфортной городской среды», программы «Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» и других программ и подпрограмм Ростовской области.

Наиболее интересным направлением тематической проверки представляется Программа подготовки к проведению в 2018 году чемпионата мира по футболу, утвержденная постановлением Правительства Ростовской области от 23 декабря 2013 г. № 798¹.

В ходе проверки вышеназванной программы приоритетами для Палаты являлись превентивные меры, позволяющие выявлять нарушения на ранних стадиях и вовремя принимать меры по их устра-

¹ Постановление Правительства Ростовской области от 23 декабря 2013 г. № 798 «О Программе подготовки к проведению в 2018 году чемпионата мира по футболу». URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/1315866> (дата обращения: 01.06.2020).

нению и недопущению в дальнейшем, с целью достижения эффективности и результативности использования бюджетных средств, а также своевременности выполнения мероприятий по подготовке к чемпионату мира по футболу в 2018 году.

В качестве такой меры Палатой продолжена практика ежегодных проверок использования бюджетных средств на реализацию мероприятий Программы. В 2018 году проверками охвачены министерство строительства, архитектуры и территориального развития Ростовской области, министерство транспорта Ростовской области, муниципальные образования «Город Азов», «Город Батайск», «Город Ростов-на-Дону» и «Город Таганрог».

Проверка показала, что в ходе реализации программных мероприятий были допущены отдельные недостатки и нарушения требований законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов Ростовской области, муниципальных правовых актов, в ряде случаев бюджетные средства расходовались недостаточно эффективно.

Учитывая, что по ряду объектов проверки начинались еще на ранних стадиях производства работ, реализация систематического контроля за выполнением программных мероприятий позволила избежать системных сбоев и организовать оперативное принятие мер по устранению выявленных нарушений и недостатков.

Так, подрядной организацией, выполнявшей строительство автомобильной дороги общего пользования регионального значения «Подъезд к аэропорту «Южный», в областной бюджет возвращены 1,1 млн рублей, а также внесены изменения в рабочую документацию по объекту, в соответствии с фактически выполненными объемами и видами работ откорректированы первичные учетные документы на сумму 0,5 млн рублей.

Министром области на 0,6 млн рублей снижена стоимость контракта на строительство объекта «Аквагоризонт», неправомерно увеличенная в ходе корректировки работ. В соответствии с требованиями областного нормативного акта детализированы непредвиденные работы и затраты, принятые и оплаченные министерством транспорта Ростовской области в ходе строительства двух автомобильных дорог к аэропорту «Платов» на сумму 68,2 млн рублей. По ряду объектов инициирована работа в части государственной экспертизы откорректированной проектно-сметной документации.

Государственными и муниципальными заказчиками усилен контроль за выдачей разрешений на ввод в эксплуатацию объектов

законченных строительством, решением земельных вопросов, ведением бухгалтерского учета, отражением бухгалтерских проводок в регистрах учета, составлением годовой бюджетной отчетности, соблюдением требований федерального законодательства в сфере размещения заказов, условий контрактов, изменениями сметной документации, соблюдением уровня софинансирования расходов за счет средств местного бюджета, ведением претензионно-исковой работы.

В отношении шести виновных должностных лиц приняты решения о применении мер дисциплинарной ответственности. На основании 5 протоколов об административном правонарушении, составленных в ходе контрольного мероприятия, должностные лица привлечены к административной ответственности. На основании уведомлений Палаты Министерством финансов Ростовской области за допущенные бюджетные нарушения применены предусмотренные статьей 306.8 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетные меры принуждения в отношении муниципального образования «Город «Азов» в объеме 2,2 млн рублей, а также муниципального образования «Город Ростов-на-Дону» на сумму 2,1 млн рублей.

Палатой было организовано оперативное информирование Губернатора Ростовской области, Председателя Законодательного Собрания Ростовской области, членов организационного комитета по подготовке и проведению игр чемпионата мира по футболу 2018 года в г. Ростове-на-Дону о результатах проведенных проверок.

Своевременное принятие мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, обеспечению эффективности и результативности использования бюджетных средств, своевременности выполнения строительно-монтажных работ и графиков подготовки способствовало своевременной реализации Программы подготовки к проведению в 2018 году в г. Ростове-на-Дону чемпионата мира по футболу.

В рамках организации взаимодействия с органами внешнего финансового контроля различных уровней Палата принимала участие в проведении совместных и параллельных мероприятий со Счетной палатой Российской Федерации, с муниципальными контрольно-счетными органами, а также в работе Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации, Европейской организации региональных органов внешнего финансового контроля, Совета контрольно-счетных органов при Контрольно-счетной палате Ростовской области.

В отчетном году Палатой проведено совместное со Счетной палатой Российской Федерации экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ использования субвенций на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, выделенных в 2016–2017 годах».

Также в 2018 году Палатой было проведено параллельное экспертно-аналитическое мероприятие совместно со Счетной палатой Российской Федерации «Анализ и оценка расходов на финансирование и материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей».

Также здесь нельзя не сказать о взаимодействии в ходе проведении контрольных мероприятий с таким государственным органом, как Генеральная прокуратура РФ. Действующий Федеральный закон «О Счетной палате РФ» в п. 21 ст. 13 предусмотрел необходимость взаимодействия с государственными контрольными, правоохранительными и иными органами, заключение с ними соглашений о сотрудничестве.

Противодействие правонарушениям в финансово-бюджетной сфере остается одной из приоритетных государственных задач, является важнейшим фактором успешной реализации национальных проектов. При этом достижение ощутимых результатов невозможно без конструктивного взаимодействия органов финансового контроля и прокуратуры¹.

4 июля 2019 г. заключено очередное Соглашение о сотрудничестве между Счетной палатой Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Соглашение о порядке взаимодействия прокуратуры Ростовской области и Контрольно-счетной палаты Ростовской области заключено 5 ноября 2009 г. в г. Ростов-на-Дону.²

Соглашение о сотрудничестве между Счетной палатой Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации от 4 июля 2019 г. предусматривает широкий спектр взаимодействия Счётной палаты РФ и Генпрокуратуры РФ, в том числе проведение совместных контрольных мероприятий, обмен информацией по событиям и фактам незаконного использования федеральных

¹ *Веретенников Н.В.* Взаимодействие органов прокуратуры и Счетной палаты РФ при противодействии коррупции// Противодействие коррупции на государственном и муниципальном уровне в современной России: матер. Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием 17 апреля, 28 мая 2020 г. Ростов н/Д: Изд-во ЮРИУ РАНХиГС, 2020. С. 320

² URL: <http://www.kspb1.ru/work/cooperation/> (дата обращения: 01.06.2020).

средств и имущества, а также совместные экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Счетная палата в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 14 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» при выявлении по результатам контрольного и экспертно-аналитического мероприятия (далее – мероприятие) данных, указывающих на факты нарушения законодательства Российской Федерации, требующих принятия мер прокурорского реагирования, передает в Генеральную прокуратуру соответствующие материалы.

Направляемые Счетной палатой в Генеральную прокуратуру материалы должны содержать максимально полные данные о выявленных в ходе мероприятия фактах нарушений со ссылкой на статьи нормативных правовых актов, требования которых нарушены, и имеющиеся у Счетной палаты сведения о должностных и иных лицах, причастных к выявленным нарушениям, о размере и характере (оценке) ущерба, причиненного федеральному бюджету, бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, федеральной собственности, а также информацию о мерах, принятых Счетной палатой по указанным фактам.

Соглашением предусмотрено, что Генеральная прокуратура принимает меры по возмещению ущерба, в том числе путем предъявления исковых заявлений в рамках уголовного и гражданского судопроизводства.

В целях реализации мероприятий, изложенных в Соглашении о сотрудничестве, Генеральным прокурором издано Указание Генеральной прокуратуры РФ от 18 ноября 2019 г. № 801/7 «О мерах по реализации Соглашения о сотрудничестве между Счетной палатой Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации», содержащее требование об обеспечении полной и всесторонней проверки сведений о нарушениях закона, указанных в обращениях и материалах Счетной палаты Российской Федерации.

Соглашение о порядке взаимодействия прокуратуры Ростовской области и Контрольно-счетной палаты Ростовской области, заключенное 5 ноября 2009 г., направлено на совершенствование механизма выявления и пресечения нарушений в финансово-бюджетной сфере, хищений денежных или материальных средств, должностных злоупотреблений либо иных правонарушений, на противодействие и профилактику коррупции. В тексте документа детально регламентируется порядок взаимного обмена информацией, сроки

и формы ее предоставления. В целях повышения эффективности сотрудничества Соглашение предусматривает совместное планирование проверок и программ контрольных мероприятий. Предусмотренный Соглашением совместный контроль за реализацией направленных в правоохранительные органы материалов призван повысить результативность их рассмотрения. Данный документ позволяет укрепить финансовую и бюджетную дисциплину, усилить контроль за законностью и эффективностью деятельности органов государственной власти, юридических и иных лиц, имеющих право на получение и расходование бюджетных средств, распоряжение государственным имуществом.

Боярова Татьяна Валерьевна

*преподаватель Юридического колледжа
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

Островская Наталия Борисовна

*кандидат юридических наук, преподаватель Юридического колледжа
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ПРИМЕНЕНИЕ ТЕХНОЛОГИИ БЛОКЧЕЙН В СФЕРЕ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И НЕОБХОДИМОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: *на развитие бюджетных правоотношений на современном этапе оказывают влияние развитие информационных технологий и связанные с этим задачи обеспечения открытости бюджетов. Учитывая нейтральность и универсальность технологии блокчейн, целесообразно проанализировать зарубежный опыт применения данной технологии, а также возможность использования его положительных тенденций. Сделаны выводы о важности разработки нормативно-правовой базы, призванной урегулировать новые явления цифровой экономики.*

Одной из наиболее обсуждаемых в юридической науке цифровых технологий является блокчейн. Следует признать справедливыми выводы В.Б. Нагордской о том, что «революционность решения, а также стремительный рост популярности стали препятствиями для планомерного и вдумчивого анализа природы блокчейна и существенно замедлили встраивание блокчейна в существующее правовое регулирование»¹. IT-специалисты, социологи, экономисты, а также юристы пытаются понять, где можно использовать блокчейн, каких рисков он позволяет избежать, а какие, наоборот, создает.

¹ *Нагордская В.Б. Новые технологии (блокчейн / искусственный интеллект) на службе права: науч.-метод. пособие / под ред. Л.А. Новоселовой // СПС «КонсультантПлюс».*

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. В.В. Путин отметил: «...в мире сегодня накапливается громадный технологический потенциал, который позволяет совершить настоящий рывок в повышении качества жизни людей, в модернизации экономики, инфраструктуры и государственного управления. Насколько эффективно мы сможем использовать колоссальные возможности технологической революции, как ответим на ее вызов, зависит только от нас. И в этом смысле ближайшие годы станут решающими для будущего страны».

В январе 2016 года на заседании российской автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», созданной Правительством РФ, под председательством В.В. Путина при обсуждении ключевых направлений новых проектов президент ПАО Сбербанк Г.О. Греф высказал мнение о том, что блокчейн является той технологией, которая имеет шанс вообще перевернуть все сферы, в том числе сферу государственного регулирования, государственных финансов, сферу государства в целом – все до одной сферы¹.

В современной научной литературе выделено три условных области применения данной технологии:

Blockchain 1.0 – валюта;

Blockchain 2.0 – контракты;

Blockchain 3.0 – приложения, область которых выходит за рамки финансовых транзакций и рынков².

В отчете главного научного сотрудника Великобритании сказано, что блокчейн – это тип базы данных, в которой записи группируются в блоки, причем каждый блок связан со следующим с помощью использования криптографической подписи³, в связи с этим блокчейн также рассматривается и как книга данных, которая может быть предоставлена лицам, обладающим необходимыми полномочиями. Распространенными пользователями технологии блокчейн являются финансовые учреждения и юридические лица⁴,

¹ Заседание наблюдательного совета Агентства стратегических инициатив // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53442> (дата обращения: 30.05.2020).

² Талалина Э.В. Блокчейн в государственном управлении: правовые перспективы и риски // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 5. С. 77–82.

³ Цит. по: Нагородская В.Б. Новые технологии (блокчейн / искусственный интеллект) на службе права: научно-методическое пособие / под ред. Л.А. Новоселовой // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Так, Сбербанк провел первую в России платежную транзакцию по технологии блокчейн; Альфа-Банк совместно с ООО «Сбербанк Факторинг» и ПАО «М. Видео»

остро нуждающиеся в применении технологий информационной безопасности, по мере того, как использование блокчейна расширяется в других сферах, а также растет уровень доверия, число сторон, заинтересованных в получении информации о преимуществах данной технологии, быстро увеличивается¹.

Российский государственный деятель и экономист, председатель фонда «Сколково» А.В. Дворкович на Международном форуме «Науки и технологии в обществе» (STS Форум) в японском городе Киото заявил о том, что у него «нет ни малейшего сомнения, что в самом ближайшем будущем технологии блокчейна будут широко использоваться и в государственном управлении. Однако все эти инновации требуют законодательной базы для дальнейшего развития, и мы с большим интересом изучаем опыт Японии в этом вопросе»².

Изучение сформировавшегося зарубежного опыта применения технологии блокчейн (в частности, Японии), поможет выявить не только основные направления ее использования, но и возникающие при этом проблемы, что позволит сформулировать наиболее жизнеспособные нормы, способствующие эффективному развитию и применению данной технологии.

Япония активно использует блокчейн-технологии в бизнесе и в образовании, в том числе для управления персональными данными студентов, кроме того в стране активно создаются контракты на блокчейне, построено сотрудничество с Национальным Банком Камбоджи для которого создается национальная платежная система, в основе которой Hyperledger Iroha – приватный блокчейн, который можно развернуть внутри надежной сети и осуществлять эффективный процессинг платежей даже на национальном уровне³.

Одними из первых применять технологию блокчейн в государственной сфере стала Эстония, где с 2016 г. успешно действует про-

участвовали в разработке открытой платформы для применения блокчейн-технологий в области финансирования поставщиков на условиях отсрочки платежа.

¹ Багоян Е.Г. Информационная безопасность и применение технологии блокчейн: зарубежный опыт и необходимость правового регулирования в Российской Федерации // Юрист. 2019. № 3. С. 42–49.

² Рабочий визит Аркадия Дворковича в Японию // URL: <http://government.ru/news/29488/> (дата обращения: 16.06.2020).

³ Асмаков А. Из первых рук: глава финтех-компании Soramitsu рассказал о биткоин- и блокчейн индустрии в Японии // URL: <https://forklog.com/iz-pervyh-ruk-glava-finteh-kompanii-soramitsu-rasskazal-o-bitkoin-i-blokchejn-industrii-v-yaponii/> (дата обращения: 25.05.2020).

грамма, позволяющая проследить вносимые изменения в историю болезни пациентов медицинских организаций¹.

Другой пример – это Банк Канады, который активно инвестирует средства в разработку сектора применения блокчейн-технологий и криптовалют с целью выведения государства в мировые лидеры в сфере применения новейших цифровых технологий².

О необходимости смены ориентира на блокчейн-технологии было заявлено Китаем, что следует из доклада Комиссии по регулированию банковской деятельности³. Применение технологии блокчейн планируется и в работе почтовых отделений и в управлении пассажирским транспортом в Австралии⁴.

О важности нормативно-правового регулирования цифровой технологии блокчейн свидетельствует также возросший к ней интерес со стороны научного сообщества.

Так, по мнению Д.Г. Коровяковского данная технология «может стать весьма благоприятной почвой для построения технологии «единого окна» в таможенной службе с целью налаживания межведомственного информационно-технического взаимодействия ФТС России с федеральными органами исполнительной власти»⁵, а в перспективе блокчейн позволит уйти от таких процедур, как налоговое и таможенное декларирование⁶.

К.И. Брыкиным предлагается провести эксперименты по использованию технологии блокчейн в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: «в таком случае заключение государственных контрактов могло бы отслеживаться в режиме реального времени без возможности каких-либо изменений задним числом, выпуска и размещения государственных ценных бумаг, казначейского сопровождения государственных контрактов»⁷.

¹ URL: <https://geektimes.ru/company/wirex/blog/278618/> (дата обращения: 13.03.2020).

² Bank of Canada. URL: <https://www.bankofcanada.ca> (дата обращения: 14.06.2020).

³ Собственность банка и эффективность в Китае: что произойдет в крупнейшей стране мира? URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=924246 (дата обращения: 11.06.2020).

⁴ Австралия приняла Кодекс поведения для индустрии цифровых валют. URL: <https://forklog.com/avstraliya-prinyala-kodeks-povedeniya-dlya-industrii-tsifrovyyh-valyut/> (дата обращения: 15.06.2020).

⁵ Коровяковский Д.Г. Использование технологий блокчейн в таможенном деле: зарубежный опыт и российские перспективы // Таможенное дело. 2018. № 2. С. 3–8.

⁶ См.: Там же.

⁷ Брыкин К.И. Блокчейн как средство реализации принципа прозрачности (открытости) в сфере публичных финансов // Финансовое право. 2018. № 4. С. 39–42.

Исследуя возможности применения технологии блокчейн в публичном управлении, И.В. Погодина и Д.А. Авдеев приходят к выводам о том, что «управление идентификацией и доступом, электронное голосование, уплата налогов, регистрация недвижимости и транспорта и др. сферы государственных и муниципальных услуг могут воспринять технологию блокчейн в ближайшем будущем»¹.

Учитывая нейтральность и универсальность технологии блокчейна, целесообразно проанализировать вероятность внедрения данной технологии в бюджетные правоотношения. Это актуализируется тем, что одним из факторов развития бюджетных правоотношений на современном этапе признаются развитие информационных технологий и связанные с этим новые задачи обеспечения открытости бюджетов².

Каких-либо разработок в приспособлении технологии блокчейн для фиксации образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, на данном этапе не проводится. Также пока нет планов в применении технологии блокчейн к составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

В апреле 2018 года на совместном заседании коллегии Министерства экономического развития, Роспатента и правления Фонда «Сколково» первый заместитель Председателя Правительства России И. Шувалов заявил о том, что технология блокчейн «... будет прописана в нормативных актах министерств, но это не требует отдельного закона или создания отдельной отрасли права»³.

Хотя очевидно, что специфика технологии блокчейн и ее универсальность для применения в различных сферах свидетельствует о том, что, напротив, потребуются разработка целого ряда нормативно-правовых актов, построенных как на Конституции Россий-

¹ Погодина И.В., Авдеев Д.А. Возможности применения технологии Blockchain в публичном управлении // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 2. С. 9–12.

² См., напр.: Артюхин Р.Е. Вопросы развития бюджетного права // Реформы и право. 2012. № 3; Брыкин К.И. Блокчейн как средство реализации принципа прозрачности (открытости) в сфере публичных финансов // Финансовое право. 2018. № 4. С. 39–42.

³ Шувалов И. сказал, что блокчейн, ICO будут законодательно урегулированы // URL: <https://thebcj.ru/2018/04/02/igor-shuvalov-skazal-chto-blokchejn-ico-budut-zakonodatelno-uregulirovany/> (дата обращения: 16.06.2020).

ской Федерации, так и на Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (с изм. от 03.04.2020 № 105-ФЗ) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Внедрение новейших технологий будет в немалой степени способствовать не только борьбе с коррупционной составляющей на государственном уровне, но повысит правосознание граждан России. Это серьезный вызов для любого государства, поэтому разработка соответствующей нормативно-правовой базы должна быть произведена грамотно и своевременно.

Резюмируя, следует отметить, что стремление к активному использованию цифровых технологий является одним из направлений развития информационного общества и государства в целом, в связи с чем, должна быть разработана соответствующая нормативно-правовая база, призванная урегулировать новые явления цифровой экономики.

Внедрению технологии блокчейн могли бы способствовать пилотные проекты, тогда в Российской Федерации возможности и перспективы исследуемой технологии будут применены наиболее эффективно.

Быстрова Екатерина Фёдоровна

*кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

РОЛЬ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ОРГАНИЗАЦИИ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАНКА РОССИИ И ЕГО ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Аннотация: *в статье рассмотрены вопросы изменения организационного дизайна Банка России в связи с централизацией функции банковского надзора. Автором отмечена тесная взаимосвязь возможности изменений в организации надзорной деятельности Банка России с развитием цифровых технологий. Актуальной практикой изменения организационной структуры Банка России на сегодняшний момент является создание центров компетенций. Создание таких структур позволяет в полной мере использовать «эффект масштаба», благодаря которому становится возможной экономия ресурсов организации. Эффективная защита кредиторов и вкладчиков кредитных организаций – государственно значимая задача, которая решается Банком России, важный вклад в достижение необходимого уровня правопорядка в финансовой сфере вносит вновь созданная Служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного.*

В соответствии со статьей 56 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» целями банковского надзора являются поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации и защита интересов вкладчиков и кредиторов. Для достижения этой цели необходима эффективная организационная структура регулятора, которая позволила бы эффективно достигать целей, обозначенных в законе.

Начиная с 2016 г. в Банке России начался процесс трансформации организационного дизайна Банка России в части подразделений, задачами которых являлось обеспечение реализации надзорной функции Банка России. До структурных преобразований в системе Банка России в составе территориальных учреждений Банка России существовали структурные подразделения – отделы банковского

надзора и секторы лицензирования. При этом в рамках принципа сочетания централизации и децентрализации банковского надзора на территориальные учреждения Банка России были возложены полномочия по осуществлению текущего банковского надзора и отдельные полномочия в области предварительного и последующего надзора. Наиболее же значимые надзорные решения (о выдаче/отзыве лицензии у кредитной организации, о допуске кредитной организации в систему страхования вкладов), методологическое обеспечение надзорного процесса, нормотворческая деятельность были прерогативой центрального аппарата Банка России.

В настоящее время структурные подразделения, осуществляющие банковский надзор, включая лицензирование банковской деятельности на подведомственной территории, в составе территориальных учреждений Банка России отсутствуют. Таким образом, был реализован принцип централизации банковского надзора. Подход к определению структурных подразделений Банка России, которым был передан функционал ликвидированных надзорных подразделений территориальных учреждений Банка России, был разным. Так, полномочия по текущему банковскому надзору (анализ отчетности кредитных организаций, применение отдельных видов мер воздействия) перешли к Службе текущего банковского надзора Банка России. Проблема оперативного сбора надзорной информации от региональных кредитных организаций, проведения надзорных мероприятий в отношении обособленных структурных подразделений кредитных организаций была решена посредством создания выносных рабочих мест, когда для части сотрудников Службы текущего банковского надзора Банка России местом осуществления их трудовой деятельности является не г. Москва, а территория соответствующего региона. Кроме того, в структуре территориального учреждения были созданы подразделения визуального контроля. Что касается лицензирования банковской деятельности и рассмотрения жалоб граждан на действия кредитных организаций, то эти функции были переданы специально созданным структурам в системе Банка России (ХАБам). Так, в 2016 г. в г. Владимире и г. Саратове были созданы подразделения Службы Банка России по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг, которые рассматривают письменные обращения граждан по всей России. Для организации функции лицензирования банковской деятельности в структуре Департамента допуска и прекращения деятельности финансовых организаций Банка России создано два

таких центра – Западный и Восточный центры допуска финансовых организаций в г. Санкт-Петербурге и в г. Екатеринбурге соответственно.

Произошедшие изменения структуры Банка России в части централизации банковского надзора тесно связаны с возможностями, которые стали доступны благодаря развитию цифровых технологий и обеспечению доступа кредитных организаций к подаче документов в электронном виде. Банки получили возможность предоставлять отчетность в электронном виде. Работа с документами, связанными с лицензированием банковской деятельности (изменение уставного капитала, расширение деятельности кредитных организаций, создание филиалов, изменение состава акционеров (участников) и др.) стала возможна в дистанционном формате. Благодаря развитию цифровых технологий стало возможно создание единых баз данных, в которых накапливается необходимая надзорная информация. Так, например, был создан прикладной программный комплекс «Электронный фонд юридических дел кредитных организаций»¹. Это единая база данных по всем кредитным организациям России, ведение этой базы в электронном формате позволяет оперативно получать доступ к необходимым данным как при инспекционных проверках, так и при совершении надзорных действий. Ведение дел на бумажном носителе не обеспечивало такой скорости доступа к необходимым данным, поэтому справедливо признать, что создан удобный и современный формат накопления данных, позволивший перестроить организацию лицензионной деятельности Банка России.

Следует отметить, что развитие электронного документооборота – одна из приоритетных задач Банка России. Речь идет не только об обмене информацией в электронном виде между структурными подразделениями Банка России, но и об электронном обмене между Банком России и кредитными организациями. Начиная с 2016 г. Банк России установил порядок взаимодействия регулятора с поднадзорными субъектами через личный кабинет². Данные требования были

¹ Письмо Банка России от 28.10.2015 № 012-33-6/9268 «О применении ППК ЭФЮДКО».

² Указание Банка России от 21.12.2015 № 3906-У «О порядке взаимодействия Банка России с некредитными финансовыми организациями и другими участниками информационного обмена при использовании ими информационных ресурсов Банка России, в том числе личного кабинета, а также порядке и сроках направления другими участниками информационного обмена уведомления об использовании или уведомления об отказе от использования личного кабинета» // В настоя-

распространены также на некредитные финансовые организации, операторов платежных систем и операторы услуг платежной инфраструктуры, не являющиеся кредитными организациями, операторов иностранных платежных систем через их обособленные подразделения на территории Российской Федерации, саморегулируемые организации в сфере финансового рынка, саморегулируемые организации актуариев. Данные субъекты обязаны представлять в Банк России документы (сведения), в том числе отчетность, запросы и ответы на запросы Банка России посредством личного кабинета, ссылка на который размещена на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Важно, что требование о получении от Банка России через личный кабинет распространяется не только на документы, в том числе запросы, требования (предписания) Банка России, но и на процессуальные документы по делу об административном правонарушении.

Значимым аспектом электронного документооборота между Банком России и поднадзорными кредитными организациями является защита передаваемых данных от утечки и несанкционированного распространения. Именно для защиты данных документы (сведения) кредитной организации и документы Банка России, представляемые в электронной форме, должны быть подписаны усиленной квалифицированной электронной подписью юридического или физического лица (далее – УКЭП), а также по решению кредитной организации, Банка России соответственно зашифрованы с применением сертифицированных средств криптографической защиты информации (далее – электронный документ). Участник информационного обмена при взаимодействии с Банком России должен использовать УКЭП, соответствующую условиям признания ее действительности, предусмотренным статьей 11 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи». В целях обеспечения бесперебойного документооборота Банком России установлено требование о том, что участник информационного обмена не должен иметь более одного личного кабинета.

Использование личного кабинета значительно ускоряет обмен информацией между участниками, сокращает расходы по доставке

щее время документ утратил силу. Действует Указание Банка России от 19.12.2019 № 5361-У «О порядке взаимодействия Банка России с кредитными организациями, некредитными финансовыми организациями и другими участниками информационного обмена при использовании ими информационных ресурсов Банка России, в том числе личного кабинета»// Вестник Банка России. № 24. 2020.

корреспонденции. Так, в соответствии с п. 4.3. Указания Банка России от 19.12.2019 № 5361-У электронный документ Банка России считается полученным кредитными организациями по истечении одного часа с момента размещения электронного документа в личном кабинете. Такой подход создает обязанности кредитной организации по постоянному мониторингу информации, поступающей в личный кабинет, и вместе с тем является гарантией своевременного ознакомления кредитной организации с поступившими документами.

Практика внедрения цифровых технологий в надзорную деятельность будет продолжена Банком России. В настоящее время Банком России разработаны Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019 -2021 годов¹. Указанный программный документ определяет социально значимые цели развития финансового рынка Российской Федерации – повышение уровня и качества жизни граждан Российской Федерации за счет использования инструментов финансового рынка, содействие экономическому росту за счет предоставления конкурентного доступа субъектам российской экономики к долговому и долевым финансированию, инструментам страхования рисков, создание условий для роста финансовой индустрии. Достижение данных целей невозможно без совершенствования деятельности Банка России, в том числе в области банковского надзора.

Темп внедрения цифровых технологий с каждым годом ускоряется. Применение новых технологий повлекло фундаментальное изменение принципов взаимодействия регулятора с участниками финансового рынка, обусловило изменение организационной структуры Банка России. Развитие технологических инноваций, являясь важнейшим глобальным феноменом последних лет, выступает необходимым условием развития Банка России как высокотехнологичного регулятора.

¹ Официальный сайт Банка России. URL: <http://www.cbr.ru> (дата обращения: 01.06.2020).

Гаврильченко Юлия Петровна

*доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры финансового права и правового регулирования
хозяйственной деятельности
ГУ ВО «Белорусский государственный университет»*

ТРАНСФОРМАЦИЯ КОНЦЕПТА «ПУБЛИЧНЫЙ ИНТЕРЕС» В УСЛОВИЯХ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Аннотация: анализируется понятие публичного интереса и его соотношение с интересом государственным. Автор приходит к выводу о том, что в современном обществе государство лишь способствует определению и реализации публичного интереса. При этом в условиях становления информационного социума расхождение между государственным и публичным может достигать до противопоставления, формируя новые вызовы в сфере финансового и бюджетного права.

Финансовое и бюджетное право относятся к публичным правовым образованиям, поскольку ориентируются, в первую очередь, на достижение публичных целей. При этом в современной литературе представлены попытки определения публичных целей через категорию *интереса* (от лат. interest – имеет значение, важно). Например, Е.А. Рыжкова подчеркивает: «В продолжение традиций римского права в странах континентального права базовыми основаниями разграничения называют выраженный в нормах права интерес»¹. Такой подход применяется достаточно часто, в различных отраслях научных знаний (философия, история, психология, управление, педагогика, юриспруденция). Публичный интерес относят к ключевым признакам публичности².

Понятие публичного интереса достаточно подробно исследовано, однако оно не является определенным и даже отождест-

¹ Рыжкова Е.А. Публичное и частное в финансовом праве // Lex Russica. 2014. № 2. С. 169.

² См.: Васильева Н.В. Правовое регулирование публичных доходов. Иркутск: Изд-во БГУ, 2015. С. 61; Андреев Ю.Н. О казне как категории частного (гражданского) и публичного (финансового) права // Налоги. 2012. № 3. С. 29–30.

вляется с понятиями «частные отношения», «частное право»¹. Ученые указывают на связь между публичным интересом, общественной пользой и потребностями общества. Так, уже более 100 лет назад основным критерием отличия финансового хозяйства от частного считалась цель удовлетворения общественных потребностей².

В данном подходе следует обратить на два важных нюанса. Во-первых, в русскоязычной литературе отмечается «исторически сложившееся отождествление терминов «государственное» и «публичное»»³. Не в последнюю очередь это связано с советским историческим наследием. Однако данное отождествление неприменимо для западных государств: *publique* и *public* не значит государственственный⁴. Например, английское понятие *state* (государство, государственный) в исследуемом контексте не употребляется. Интерес, цели, отношения, ресурсы являются именно публичными (*public*). Государство в такой интерпретации выступает не в качестве самостоятельного субъекта общественных отношений, а лишь как представитель интересов общества, уполномоченный выполнять некоторые функции. «Публичное право изначально является общим достоянием, общим благом граждан, государству оно лишь делегируется как органу гражданской нации»⁵.

Таким образом, важным качеством трансформации публичного интереса в современных условиях является его «разгосударствление». Современные исследователи отмечают, что общественные интересы должны преломляться через деятельность государства⁶. Государство является единственным субъектом, способным эффективно обеспечить публичный интерес. Публичные интересы – юридически признанные интересы общества, находящиеся под защи-

¹ Козлова В.Н. Понятие публичных и частных интересов и их соотношение // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 36–37.

² Витте С.Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйств, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 гг. М.: Юрайт, 2015. С. 39–41.

³ Васянина Е.Л. Правовой режим государственных доходов на современном этапе развития финансового законодательства // Налоги и финансовое право. 2012. № 11. С. 207.

⁴ Васильева Н.В. Правовое регулирование публичных доходов. Иркутск: Изд-во БГУ, 2015. С. 45.

⁵ Казанцев Н.М. Метод финансового права: переосмысление // Журнал российского права. 2012. № 6 (186). С. 48.

⁶ Курбатов А.А. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М.: ЮрИнфоР, 2001. С. 75.

той государства¹. Однако было бы в корне неверным отождествлять публичный и государственный интересы: «публичный интерес не только не тождествен государственному, но может даже противоречить ему».²

Во-вторых, заслуживает отдельного внимания вопрос о соотношении *интереса и потребности*. В целом потребность является формой объективно необходимого для поддержания жизнедеятельности биологического или социального организма. О.Ю. Бакаева и Н.А. Погодина предостерегают от отождествления интереса и потребности, полагая, что интерес подразумевает наличие определенных способов удовлетворения потребностей³. Это в целом верно, однако исходным в понятии «интереса» представляется наличие субъективного элемента.

Публичный интерес означает не только потребность и возможность ее удовлетворения, но и признание потребности в качестве публично значимой. В контексте правового регулирования это признание осуществляется государством, что вносит определенную субъективизацию (публичная потребность преломляется через призму государства), но при этом необходимо.

В.Н. Козлова формулирует следующие отличительные признаки публичных интересов: принадлежат не отдельным лицам, а обществу или их идеальному единству; относятся к численно неопределенной массе людей; их реализация является условием реализации частных интересов⁴. О.Ю. Кравченко подчеркивает, что публичный интерес может преобразовываться в частный интерес универсального характера⁵. Исследуя связь между *публичным и частным интересами*, Ю.А.Тихомиров называет публичный интерес концентрированным социальным обязательством публичных органов перед обществом, подчеркивая, что он не только обеспечивает устои общества и государства, но и гарантирует удовлетворение частных интересов в их единичном и концентрированном

¹ Кряжков А.В. Публичный интерес : понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 92.

² Раскотиков И.С. Публичные и частные интересы в финансовом и налоговом праве // Гражданин и право. 2014. № 10. С. 67.

³ Бакаева О.Ю., Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. 2011. № 4 (172). С. 41.

⁴ Козлова В.Н. Понятие публичных и частных интересов и их соотношение // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 37.

⁵ Кравченко О.Ю. Публичные и частные интересы в праве : политико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юр. наук. Казань, 2004. С. 9.

(«усредненном») выражении¹. В литературе в данном контексте вводится понятие общего интереса и может использоваться понятие «общепользовности»².

Таким образом, публичный интерес не обязательно должен получать государственное оформление и «одобрение». Это становится особенно явным в условиях формирования информационного общества, когда существенно упрощается определение публичности той или иной инициативы. Возможность прямого общения большого числа индивидуумов, свободное распространение информации для неограниченного круга потенциальных партнеров делает менее востребованным участие традиционных посредников во многих процессах. В результате возникает возможность достижения публичных целей без привлечения государства.

На экономическом уровне в этот период зарождается и развивается краудэкономика как «экономика без посредников», позволяющая по сути заказывать производство нужных товаров и предоставление услуг³. На социальном уровне возникают и развиваются инициативы, призванные удовлетворить публичный интерес, полностью отказавшись от участия государства либо даже противопоставив себя ему, поскольку в условиях информатизации общество получает существенные ресурсы для самоорганизации.

В результате публичный интерес все больше удаляется от государственного. В ряде случаев государство перестает быть даже менеджером публичного интереса, поскольку общество находит более прямой и быстрый путь достижения своих целей. Например, сбор на безбарьерную инфраструктуру, поддержку оппозиционных лидеров или мобильное приложение по оптимизации дорожного движения может быть осуществлен на краудфандинговой платформе. При этом социум сам определяет важность для него того или иного проекта, т.е. государство перестает принимать участие даже на стадии определения публичной значимости инициативы.

Очевидно, что эффективное государство, быстро и адекватно реагирующее на общественные потребности, может многое по-

¹ Тихомиров Ю.А. Современное публичное право : монографический учебник // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2008. С. 140.

² Кряжков А.В. Публично-правовые и частноправовые начала в деятельности Агентства по страхованию вкладов // Журнал российского права. 2013. № 1. С. 20.

³ Кот А. Экономика без посредников : краудэкономика позволит обществу заказывать производство нужных товаров и услуг // Экономика Беларуси. 2015. № 4. С. 20.

черпнуть из изменений, возникающих в связи с «цифровизацией» публичного интереса. Примером «социализации» и своеобразного «опубликования» государственного интереса может быть такой феномен, как добровольные безвозмездные поступления, финансирующие государственные расходы. Они достаточно широко применялись на практике на протяжении всей истории¹, не являясь при этом частью системы обязательных парафискальных платежей, поскольку внесение даже минимальной степени принудительности в данном случае может иметь отрицательный эффект. При условии обеспечения действительной добровольности социально-государственного взаимодействия цифровизация может способствовать точному определению актуальности публичного интереса. Как результат, подобная практика обретет «второе дыхание» и станет более эффективной.

И, наоборот, неэффективный государственный аппарат, погрязший в бюрократии и коррупции, со временем все больше противопоставляется информационному обществу. В условиях, когда государство больше не олицетворяется с реализацией актуального публичного интереса, информационное общество предлагает много способов создания иллюзии добровольности налогообложения. Анонимизация платежей, возникновение новых форм «денег» и квазиденег создают разнообразные способы ухода от налогов.

Таким образом, разгосударствление публичного интереса ставит новые вопросы в сфере эффективности управления государственными финансами, открывая возможности как для гармонизации соответствующих правоотношений, так и для их дестабилизации.

¹ Ягодкина В.А. Дополнительные источники финансовых средств государственных и муниципальных учреждений // Финансовое право. 2014. № 11. С. 28.

Галанова Ирина Сергеевна

*кандидат юридических наук, старший преподаватель
кафедры финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ЭЛЕКТРОННЫЙ ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ МЕЖДУ ТАМОЖЕННЫМИ И НАЛОГОВЫМИ ОРГАНАМИ ПО ВОПРОСАМ ВЗИМАНИЯ ТАМОЖЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ КАК ИСТОЧНИКА ПОПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Аннотация: *таможенные платежи играют важную роль в доходной части бюджета. В связи с членством России в ЕАЭС, а также учитывая увеличивающуюся роль информационных технологий, процесс электронного обмена информацией по вопросам взимания таможенных платежей приобретает особую актуальность.*

Функционирование Евразийского экономического союза, развитие международного сотрудничества в таможенной сфере, создание единой таможенной территории и принципиально нового таможенного законодательства свидетельствуют о стремлении России к достижению новых целей, реализации своего потенциала. Подобные преобразования оказали существенное влияние и на институт таможенных платежей, а именно на процесс их финансово-правового регулирования. Развитие любой сферы жизнедеятельности общества и государства невозможно представить без применения информационных технологий. Их использование является одним из важнейших факторов, определяющих уровень и направление развития, в том числе и в деятельности таможенных органов. На сегодняшний день, международное сотрудничество посредством электронного информационного обмена таможенных и налоговых органов является одним из важнейших направлений их деятельности. Учитывая тот факт, что взимание таможенных платежей осуществляют как таможенные, так и налоговые органы особое значе-

ние приобретает вопрос определения порядка их взаимодействия, обеспечение его высокого качества и результативности.

Таможенные платежи играют важную роль в формировании доходной части федерального бюджета. Именно поэтому пристальное внимание уделяется вопросам нормативно-правового регулирования уплаты, взимания и принудительного взыскания таможенных платежей, а также обмену информацией по данным вопросам между таможенными и налоговыми странами – участницами ЕАЭС. Так, в 2018 году сумма доходов федерального бюджета, администрируемых таможенными органами, составила 6063,2 млрд рублей, что на 32,5 % больше по сравнению с 2017 г.¹

В 2018 году одним из основных направлений деятельности ФТС России стало международное сотрудничество, направленное на развитие интеграционных процессов в рамках ЕАЭС, а также наращивание двусторонних связей с таможенными органами стран СНГ и дальнего зарубежья.

Учитывая значимость таможенных платежей, а также в целях обеспечения выполнения своих задач и функций, таможенные органы осуществляют взаимодействие между собой в рамках законодательства ЕАЭС и законодательства государств-членов по вопросам уплаты и взимания таможенных платежей. Пути и способы такого взаимодействия определены статьей 368 ТК ЕАЭС. К их числу, например, можно отнести обмен информацией, в соответствии с Договором о ЕАЭС, а также обмен информацией на регулярной основе в электронной форме в случаях, установленном Кодексом Союза.

Информационное взаимодействие таможенных или налоговых органов государств-членов ЕАЭС направлено, в первую очередь, на реализацию общих процессов. Следует отметить, что достижение поставленных целей осуществляется посредством интегрированной информационной системы Союза. Ведется работа по подготовке документов, правил, регламентирующих порядок информационного взаимодействия органов. Данная интегрированная система предназначена для обеспечения и поддержки интеграционных процессов, происходящих в рамках Союза. Увеличение объема электронного обмена информацией между органами власти стран-участников ЕАЭС – вот одна из целей ее создания.

¹ Таможенная служба Российской Федерации в 2018 году. Справочные материалы к расширенному заседанию коллегии ФТС России. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/06_Federalnaya_tamozhennaya_sluzhba_v_2018_godu.pdf (дата обращения: 09.07.2020).

Рассматривая вопрос о взаимодействии органов ЕАЭС, следует отметить, что существенная роль в вопросе администрирования косвенного налогообложения товаров отведена взаимодействию налоговых органов по вопросам обмена информацией между ними. В соответствии с положениями Договора о ЕАЭС обмен информацией между налоговыми органами государств-членов является необходимым условием, с помощью которого удастся обеспечить полноту уплаты косвенных налогов.

Такой обмен осуществляется на основании Протокола «Об обмене информацией в электронном виде между налоговыми органами государств-членов Евразийского экономического союза об уплаченных суммах косвенных налогов». Данный протокол определяет порядок обмена информацией в электронном виде между налоговыми органами ЕАЭС по вопросам, связанным с информацией о суммах косвенных налогов, уплаченных в бюджеты государств-членов, а также о налоговых льготах и об освобождении от налогообложения. Следует отметить, что такое взаимодействие осуществлялось еще на этапе функционирования Таможенного союза.

Например, налоговый орган государства-члена Таможенного союза мог принять решение об обоснованности применения нулевой ставки НДС, а также освобождения от уплаты акцизов, в том случае, когда заявление об уплате косвенных налогов не было представлено, однако от другого государства-члена имеется информация, представленная в электронном виде, об уплате косвенных налогов.

Еще одним примером взаимодействия налоговых органов стран-участниц следует считать случай, когда налоговым органам предоставляется возможность сравнивать информацию, которая была предоставлена налогоплательщиком о перемещаемых товарах и уплате косвенных налогов, с той информацией, которая поступила в процессе взаимодействия с налоговыми органами других сторон. Такое взаимодействие имеет огромное значение, а также способствует выявлению фактов предоставления недостоверной информации налогоплательщиком.

Учитывая тот факт, что к числу таможенных платежей относятся не только косвенные налоги, но и иные виды платежей, такие как таможенная пошлина и таможенные сборы следует обратить внимание на целесообразность разработки вопросов, связанных с нормативно-правовым регулированием обмена информацией не только между налоговыми, но и таможенными органами.

Так, центральные таможенные органы стран-участников на постоянной основе представляют друг другу, а также в Комиссию в электронном виде информацию, связанную с уплатой ввозных таможенных пошлин. Исключение составляют лишь сведения, относящиеся к государственной тайне или представляющие собой государственные секреты.

Немаловажное значение имеет тот факт, что обмен информацией в электронном виде между центральными таможенными органами государств-членов, а также ее представление в Комиссию осуществляются только после обеспечения технической готовности этих таможенных органов и Комиссии. О факте технической готовности государства-члены уведомляют друг друга в письменной форме. Следует отметить, что после того, как была введена в действие интегрированная информационная система Союза страны-участники стали осуществлять обмен информацией именно с использованием данной системы.

По общему правилу, утвержденному законодательством ЕАЭС информация, связанная с уплатой ввозных таможенных пошлин представляется на безвозмездной основе на русском языке, однако, в отдельных случаях допускается использование латинского алфавита.

«Договор о евразийском экономическом союзе» детально регламентирует перечень источников, из которых формируется информация, связанная с уплатой ввозных таможенных пошлин, а также определяет ее содержание.

Обмен информацией по вопросам уплаты ввозных таможенных пошлин определяется техническими регламентами. Разработкой данных регламентов занимается Комиссия. Следует отметить, что данные регламенты четко определяют формат, порядок, структуру, а также сроки и способы обмена ею.

В соответствии со статьей 222 Федерального закона № 289–ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» применение информационных технологий, осуществление обмена данными является основой взаимодействия таможенных и налоговых органов. Согласно положениям действующего законодательства сотрудничество таможенных и налоговых органов направлено на обеспечение взимания таможенных платежей, осуществление контроля за правильностью их исчисления и своевременности уплаты.

В условиях функционирования ЕАЭС, создания единой таможенной территории порядок такого взаимодействия определяется с учетом международных норм.

Изложенное выше, позволяет сделать вывод о том, что в условиях функционирования ЕАЭС обмен информацией между странами-участниками по вопросам уплаты и взимания и принудительно взыскания таможенных платежей является весьма актуальным. Учитывая взаимную заинтересованность государств-членов ЕАЭС в обеспечении эффективного контроля за импортом и экспортом товаров, выполнением работ, оказанием услуг, а также своевременным и полным поступлением таможенных платежей в бюджеты стран-участников развитие информационного обмена, а также совершенствование нормативно-правовой основы, связанных с уплатой и взиманием таможенных платежей приобретает особое значение.

Электронный обмен информацией между таможенными или налоговыми органами стран-участников ЕАЭС по вопросам уплаты и взимания таможенных платежей способствует созданию единого информационного пространства, обеспечивает своевременное и полное поступление денежных средств в казну государства, оказывает положительное влияние на процесс информационного обмена с другими странами.

Голубитченко Мария Александровна

*кандидат юридических наук, старший преподаватель
кафедры финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

О НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМ ЗАКРЕПЛЕНИИ ПРИНЦИПОВ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

Аннотация: *в статье описываются особенности применения юридической техники к принципам бюджетного права. Данные принципы могут успешно реализовываться, являясь частью правовой доктрины или будучи закрепленными законодательно. В настоящее время в Бюджетном кодексе Российской Федерации принципы названы в качестве принципов бюджетной системы, однако с позиции юридической техники в данном наименовании усматривается противоречие. Автором предложен возможный путь его устранения.*

Механизм правового регулирования любых общественных отношений формируется на основе общеобязательных требований к законодателю, именуемых принципами права. Осуществление правового регулирования финансовых общественных отношений, возникающих в связи с организацией бюджетной системы страны, а также образованием, распределением и использованием денежных средств, которые сосредоточены в государственных и местных бюджетах¹ также строится на определенных принципах.

Примечательно, что в настоящее время подвергается сомнению устоявшееся определение принципа права в качестве основополагающей идеи, выражающей сущность права, которого придерживаются, например, Н.И. Матузов, А.В. Малько². По мнению некоторых авторов, любую норму права можно представить как идею, обличенную в особую нормативную форму. Определение принципов права как основополагающих идей не может отвечать требовани-

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 192.

² См.: Теория государства и права: учебник / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004. С. 82.

ям ясности и конкретности, соблюдение которых является важным при формулировании научных определений. В данном случае в качестве основополагающих идей могут быть определены и юридические фикции, и правовые аксиомы, и правовые презумпции¹.

По мнению Ю.А. Крохиной, принципы бюджетного права представляют собой теоретически обоснованные, а также нормативно закрепленные сущности бюджетного права, составляющие его главное содержание и направляющие бюджетную деятельность на достижение целей и задач, стоящих перед ней². О.Г. Воронцов определяет принципы бюджетного права как основополагающие требования, определяющие бюджетно-правовое регулирование и особенности организации бюджетной деятельности публично-правовых образований³.

В вопросе определения принципов бюджетного права и соотношения их с принципами бюджетной системы в настоящее время отсутствует единая точка зрения ученых. Так, некоторые правоведы подразделяют принципы бюджетного права на общеотраслевые принципы; принципы, которые установлены иными отраслями права, но имеют значение для регулирования бюджетных отношений; специальные принципы⁴. Д.Л. Комягин выделяет группу специальных принципов бюджетного права, которые придают ему обособленность и уникальность. Они подразделяются на принципы построения бюджетной системы, принципы установления доходов и расходов бюджета, принципы организации бюджетного процесса⁵.

Принципы бюджетного права, как и принципы права в целом, тесно связаны с юридической техникой. Они опираются на широкий подход к определению юридической техники, который включает в себя законодательство, а также иные правовые составляющие. По мнению некоторых авторов, эффективность реализации принципов права может быть рассмотрена именно с точки зрения использованных приемов юридической техники. Так, Г.Р. Хабибул-

¹ См.: *Воронцов О.Г.* Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теорико-правовые основы реализации: дис....канд. юрид. наук. М., 2019. С. 31.

² См.: *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001. С. 34

³ См.: *Воронцов О.Г.* Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теорико-правовые основы реализации: дис....канд. юрид. наук. М., 2019. С. 64.

⁴ См.: *Пешкова Х.В.* Принципы бюджетного права и бюджетное устройство России // Финансовое право. 2010. № 11. С. 6.

⁵ См.: *Комягин Д.Л.* Принципы бюджетного права. Система принципов бюджетного права. Принципы, не закрепленные в законодательстве // Казна и бюджет. С. 167.

лина говорит о том, что эффективность реализации межотраслевых принципов связана с решением законодателя, который правомочен выбирать оптимальный вариант закрепления принципов в законе или же ином нормативно-правовом акте. Именно законодателем определяется, будут ли при регулировании правовых отношений использованы межотраслевые принципы, которые находятся в смежной отрасли права или же будет обеспечена имплементация принципов в структуру конкретной правовой отрасли¹.

Примечательно, что некоторые принципы бюджетного права напрямую не регламентированы бюджетным законодательством. Так, например, принципы федерализма и развития местного самоуправления, являющиеся принципами финансового права, но специфически проявляющиеся в бюджетном праве и названные некоторыми учеными в качестве принципов бюджетного права, напрямую не сформулированы в Бюджетном кодексе Российской Федерации. По мнению Н.И. Химичевой, Е.В. Покачаловой принцип федерализма выражает гарантированность самостоятельности бюджетной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации как важной и необходимой финансовой основы их компетенции, которая сочетается с единой бюджетной политикой Российской Федерации, а также общими задачами и целями государства, финансовую базу для реализации которых обеспечивает федеральный бюджет². Данный принцип, являясь доктринальным и не имея закрепления в законодательстве, достаточно широко раскрывается в Бюджетном кодексе РФ. Так, в соответствии со статьей 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2019 г.) бюджеты субъектов Российской Федерации являются самостоятельными, что обеспечивается самостоятельным осуществлением бюджетного процесса, правом органов государственной власти самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов.

Принцип развития местного самоуправления представляет собой закрепление прав муниципальных образований на формирование собственного местного бюджета и полномочий органов местного самоуправления по его самостоятельному исполнению для решения задач местного значения. Он конкретизируется в статье

¹ См.: *Хабидуллина Г.Р.* Межотраслевые принципы права и конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. М.: Статут, 2017. С. 17.

² См.: *Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова.* 6-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 193.

31.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2019 г.).

Примечательно, что данные принципы конкретизированы в более узкой категории – в некоторых принципах бюджетной системы, к которым относятся принцип единства бюджетной системы, принцип самостоятельности бюджетов, принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации. Данные принципы закреплены законодателем в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Зачастую рассматриваемые принципы используются для формирования правовых позиций, излагаемых в актах Верховного Суда Российской Федерации. Так, например, согласно определению Верховного Суда РФ № 307-ЭС15-7013 от 21 октября 2015 г. по делу № А66-12241/13 предоставление финансовой помощи в форме субсидий не означает переход расходного обязательства к Российской Федерации и это соответствует принципу самостоятельности бюджетов (недопустимо установление расходных обязательств, которые подлежат исполнению за счет других бюджетов), а также принципу разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов. Некоторые авторы определяют, что принципы бюджетной системы являются одним из элементов системы принципов бюджетного права¹.

Необходимо отметить, что принципы бюджетной системы, регламентированные Бюджетным кодексом Российской Федерации, находятся в части, именуемой «Бюджетная система Российской Федерации». По мнению Д.Л. Комягина, можно предположить, что все принципы, содержащиеся в этой главе, связаны с построением бюджетной системы. Однако, в рассматриваемой главе содержатся и принципы построения бюджетной системы, и принципы организации бюджетного процесса, и принципы установления расходов и доходов бюджетов². В связи с этим представляется целесообразным расширить название главы 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации, применив к нему формулировку «Принципы организации и функционирования бюджетной системы».

¹ См.: *Воронцов О.Г.* Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теорико-правовые основы реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 69.

² См.: *Комягин Д.Л.* Бюджетное право: учебник для вузов; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М, 2017. С. 57.

Среди принципов бюджетного права, не закрепленных в законодательстве, выделяется принцип гармонизации. Он широко известен в германской правовой доктрине. Данный принцип означает, что каждый субъект федерации нуждается во взаимодействии с центром и другими субъектами федерации. Он именуется также принципом «верности федерации». При разделении задач данный принцип выступает в качестве связующего звена и гармонизирующего начала, которое указывает одинаковое направление всем элементам бюджетной системы.

Некоторые авторы выделяют также принцип ограничения содержания закона о бюджете в составе принципов бюджетного права, не закрепленных законодательно¹. Так, данный принцип означает, что в ежегодно принимаемый закон о бюджете допустимо включать лишь положения, касающиеся доходов и расходов и распространяющиеся на период времени, который соответствует действию закона о бюджете. Данный закон не может содержать нормы, устанавливающие полномочия участников бюджетного процесса; нормы, касающиеся структуры бюджетного устройства; нормы, касающиеся ответственности и бюджетно-правовых санкций (они должны быть включены в основной нормативный правовой акт, регламентирующий бюджетные правоотношения – Бюджетный кодекс Российской Федерации).

Несмотря на отсутствие закрепления данного принципа в законодательных актах, он фактически применяется к бюджетным правоотношениям после вынесения Конституционным Судом Российской Федерации постановления от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского». Согласно данному постановлению, в правовой системе Российской Федерации федеральный закон о федеральном бюджете является законодательным актом особого рода. Он создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, которые закреплены в иных федеральных законах. Данный нормативный акт не порождает и не отменяет прав и обязательств, поэтому он не может в качестве «lex posterior» изменять положения других федеральных законов. Из этого следует,

¹ См.: Там же. С. 59.

что в России в силу требований, вытекающих из Конституции Российской Федерации, федеральный закон о федеральном бюджете не может устанавливать положения, которые не будут связаны с государственными доходами и расходами.

Одним из принципов бюджетного права, не закрепленных в законодательстве, является принцип плановости бюджетной деятельности. Данный принцип заключается в том, что деятельность государства и муниципальных образований по формированию, распределению и использованию бюджетных ресурсов осуществляется на основе плановых актов, которыми являются федеральный бюджет (например, Федеральный закон от 02 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»), бюджеты субъектов Российской Федерации (например, Закон Саратовской области от 26 ноября 2019 г. № 130-ЗСО «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»), бюджеты муниципальных образований (например, Решение Саратовской городской Думы от 06 декабря 2019 г. № 59-461 «О бюджете муниципального образования «Город Саратов» на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»). Принцип плановости бюджетной деятельности тесно связан с принципом плановости всей финансовой деятельности, сущность которого в требовании точного исполнения запланированного в финансово-плановых актах с учетом обоснованных отклонений. Применительно к бюджетной деятельности принцип плановости имеет аналогичное содержание. По мнению некоторых авторов, принцип плановости является объективной реальностью финансов, которая отражена в науке и фактически реализуется на практике¹.

Таким образом, определение принципа права в качестве основополагающей идеи, выражающей сущность права, в настоящее время подвергается сомнению, ведь любую норму права можно представить как идею, облеченную в особую нормативную форму. В качестве таких идей могут быть определены юридические фикции, правовые аксиомы, правовые презумпции. Представляется целесообразным считать в качестве принципов права обязательные требования.

Принципы бюджетного права тесно связаны с юридической техникой. Некоторые из них напрямую не регламентированы бюджетным законодательством (принцип федерализма, принцип развития

¹ См.: Кудряшова Е.В. Принципы финансового права: особенности юридической техники // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 195.

местного самоуправления, принцип гармонизации, принцип плановости бюджетной деятельности, принцип ограничения содержания закона о бюджете). Те бюджетные принципы, которые установлены Бюджетным кодексом РФ именуется принципами бюджетной системы. Однако, принципы, установленные данным нормативным правовым актом, включают в себя принципы построения бюджетной системы, принципы организации бюджетного процесса, а также принципы установления расходов и доходов бюджетов. Наблюдается смысловое противоречие в наименовании главы «Принципы бюджетной системы» в БК РФ. В связи с этим представляется целесообразным расширить название главы 5 Бюджетного кодекса РФ, применив к нему формулировку «Принципы организации и функционирования бюджетной системы».

Гугнюк Иван Геннадьевич

*директор Института правоохранительной деятельности,
заместитель председателя Общественного совета при ГУ МВД России
по Саратовской области, кандидат юридических наук,
доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Аннотация: *в данной статье рассматриваются вопросы осуществления финансового контроля через систему законодательных (представительных) органов государственной власти, в том числе исследуется международный опыт государственного строительства названных ранее органов, его их компетенции и характер деятельности в области финансового контроля.*

В процессе осуществления финансовой деятельности государства, как известно, одной из существенных функций является функция контроля.

Как справедливо указывала Н.И. Химичева значение финансового контроля выражается в том, что при его проведении проверяются, во – первых соблюдение установленного в области финансовой деятельности правопорядка всеми органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами и, во-вторых, экономическая обоснованность и эффективность осуществляемых действий, соответствие их задачам государства и муниципальных образований. Таким образом, он служит важным способом обеспечения законности и целесообразности проводимой финансовой деятельности¹.

Понятие контроля тесным образом соотноситься с понятием ответственности, так как невозможно представить привлечение кого-либо к ответственности без проведения контрольных мероприятий, или осуществлять контроль без наблюдения за деятельностью того или иного органа государственной власти.

¹ Химичева Н.И. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачлова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРА-М, 2019.

Контрольная функция позволяет в полной мере раскрыть процессы по образованию, распределению и использованию денежных фондов, т.е. создать платформу для открытой финансовой деятельности государства. Данная мера особо необходима, когда имеется риск нецелевого расходования крупных бюджетных средств, направленных на обеспечение одной из главных функций государства, которая отражена в Конституции Российской Федерации (принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) – социальной. В данном случае речь идет о реализации национальных проектов, ведь претворение их в жизнь будет вестись до 2024 по 13 ключевым направлениям, общая сумма бюджетного финансирования составляет 25, 7 трлн рублей¹.

Безусловно, контрольная функция по исполнению национальных проектов должна осуществляться на всех уровнях власти: на уровне Президента Российской Федерации, исполнительных органов власти общей компетенции, финансово-кредитных органов, на уровне ведомственного (внутреннего) контроля и внутрихозяйственного (внутреннего) контроля. Важность четкого, выверенного структурирования государственных и социальных институтов, осуществляющих функции финансового контроля отмечали ряд ученых и государственных деятелей. Так, верно отмечает Степашин В.С., что «...единство управления финансами закономерно требует создания стройной системы финансового контроля, которая исходила бы из общих механизмов контроля и четкой иерархической структуры контрольных органов и обеспечивала бы законность единообразия контроля за денежными средствами на всех этапах бюджетного процесса...»².

По мнению В.Е. Чиркина «...мировая тенденция ставит вопрос о выделении контрольной власти...»³. Тем самым возможно предпо-

¹ Официальный сайт Правительства Российской Федерации URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ9800wAt2dzCIAietQih.pdf> (дата обращения: 03.07.2020).

² Степашин В.С. Роль и задачи законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в повышении эффективности управления бюджетами субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и усилении контроля за их исполнением // Материалы совместного заседания Ассоциации руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ, и Приволжского отделения Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации (15–16 января 2004 г.). Чебоксары, 2004. С. 415.

³ Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С. 10–11.

ложить о существовании финансово-контрольного права как подотрасли финансового права. По мнению ученого к правовым институтам данной подотрасли стоит относить парламентский финансовый контроль; финансовый контроль органов исполнительной власти; негосударственный финансовый контроль в форме аудита; формы и методы финансового контроля¹.

Однако, особо стоит рассмотреть вопрос финансового контроля представительных (законодательных) органов власти, так называемом парламентском контроле, так как именно через данный представительный орган государственной власти осуществляется не только парламентский контроль, но и общественный контроль со стороны граждан России, которые через своих представителей осуществляют данную функцию, в соответствии с Конституцией Российской Федерации (принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.).

Особое внимание данному вопросу уделял В.В. Путин на XXIII Конгрессе ИНТОСАИ «...в формировании полной картины, в проведении своего рода постоянного тестирования реформ, всего государственного, бюджетного хозяйства огромная роль принадлежит общественному, парламентскому контролю. И, конечно же, вам, представителям высших органов финансового контроля, тоже принадлежит эта функция, за вами огромная роль в достижении общих целей – за теми, кто по своему статусу призван содействовать справедливому и ответственному государственному управлению, главный, основной смысл которого в обеспечении устойчивого развития общества и достижении достойного уровня жизни людей...»².

Таким образом, Президент России указал, на необходимость смежного развития парламентского, общественного и специального видов финансового контроля, особо в вопросах устойчивого развития общества и достижения достойного уровня жизни людей.

По содержанию Федерального закона от 07 мая 2013 г. № 77-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г.) «О парламентском контроле» парламентский финансовый контроль стоит рассматривать в четырех основных формах:

¹ Там же.

² Официальный сайт Президента Российской Федерации URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61641> (дата обращения: 03.07.2020).

1. Рассмотрение проекта бюджета и соответственно отчетности о его исполнении. В рамках данной формы можно выделить предварительный, текущий и последующий виды контроля.

2. Деятельность непосредственно создаваемых комитетов, которые функционируют на постоянной основе и рассматривают конкретные вопросы финансовой деятельности (например, Комитет по бюджету и налогам Государственной Думы Российской Федерации). При реализации данной формы финансового парламентского контроля интересна международная практика государственного строительства в данной области и практическая реализация функций парламента в области финансов. Так, во Франции парламентский финансовый контроль осуществляется через постоянные и временные комиссии палаты парламента. В Сенате Франции данные функции осуществляются благодаря работе Комиссии по вопросам экономики и плана и Комиссии финансов, контроля за бюджетом и экономическими счетами нации¹. В Национальном Собрании Франции действует Комиссия финансов, общих проблем экономики и плана в непосредственные функции которой входит: контроль за доходами и расходами; использование государственного имущества; исполненные бюджета; использование государственного имущества; финансовый контроль за состоянием государственных предприятий; кредитными операциями государственных органов². Также парламент Франции имеет право создавать временные комиссии для осуществления контроля за финансовой деятельностью. В Федеративной Республики Германии функции финансового контроля по большей части переданы Бюджетной комиссии бундестага, в частности решение вопроса об открытии кредитов для правительства, предоставление которых влечет за собой увеличение расходных статей бюджета³.

3. Одной из форм парламентского финансового контроля стоит считать парламентский запрос. Благодаря существованию данного института возможно создание ревизионных комиссий палат парламента с целью проверки финансовой деятельности различных правительственных учреждений.

¹ Официальный сайт Сената Франции. URL: <https://www.senat.fr/> (дата обращения: 03.07.2020).

² Официальный сайт Национального Собрания Франции. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/> (дата обращения: 03.07.2020).

³ Официальный сайт Бундестага Германии. URL: <https://www.bundestag.de/> (дата обращения: 03.07.2020).

4. Важнейшей формой парламентского финансового контроля является создание специального органа, осуществляющего на постоянной основе данные функции. На основании ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 29 мая 2019 г.) «О Счетной палате Российской Федерации» главным органом финансового контроля, подотчетного Федеральному Собранию Российской Федерации считается Счетная палата Российской Федерации. Данный орган стоит считать прямым воплощением бюджетно-правовой формы парламентского контроля¹. В свою очередь ученые в области конституционного права наряду с указанной формой парламентского контроля выделяют информативные (консультативные) и санкционирующие (резольютивный или решающий) формы контроля, что безусловно носит преимущественно информационный и рекомендательный характер².

Данную форму также стоит рассмотреть в порядке сравнительно-правового международного анализа.

В Швеции из состава депутатов риксдага избирается 12 ревизоров, которые наделяются полномочиями по проверке финансовой деятельности государственных органов³.

В Конституции Исландии устанавливается необходимость избрания на началах пропорционального представительства трех платных ревизоров, которые ежегодно проверяют национальные доходы и расходы с целью установления их правомочности и законности. Ревизоры могут, каждый отдельно или совместно запросить любые доклады и документы, которые сочтут необходимыми⁴.

Объектом контроля парламента является финансовая деятельность не только государственных органов и должностных лиц, но и политических партий, которые получают финансирование от государства на осуществление текущей и предвыборной работы.

Таковыми полномочиями наделен парламент Франции. Бюро Национального Собрания или Сената ежегодно рассматривает отчеты политических партий, в которых указываются суммы и источ-

¹ Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М.: Городец, 2005. С. 17–19.

² См.: Чоляк А.П. Парламентский контроль за исполнительной властью в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Московский университет МВД России, 2013.

³ Официальный сайт Риксдага Швеции. URL: <https://www.riksdagen.se/> (дата обращения: 03.07.2020).

⁴ Финансовое право: учебник для бакалавров / Б.Г. Бадмаев, А.Р. Батяева, К.С. Бельский и др.; под ред. И.А. Цинделиани. 3-е изд. М.: Проспект, 2016.

ники поступлений, а также расходы в соответствии с их характером. Нарушение партиями установленного порядка отчетности влечет за собой утрату права на получение финансовых средств от государства.

При развитии парламентского финансового контроля необходимо учитывать международный опыт, а также сложившуюся практику применения законодательства в области государственного строительства и финансового контроля.

Землянская Наталья Ивановна

*кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

НЕУЧАСТНИКИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА КАК БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС

Аннотация: *в статье рассматриваются отдельные вопросы правового регулирования участия в отношениях, регулируемых бюджетным законодательством, лиц, обладающих статусом неучастника бюджетного процесса, формулируются предложения по внесению изменений в бюджетно-правовые акты.*

Особую группу субъектов отношений, регулируемых бюджетным законодательством, образуют организации, обладающие правовым статусом неучастников бюджетного процесса. Документом, определяющим легальный перечень неучастников бюджетного процесса, является Приказ Минфина России от 23 декабря 2014 г. № 163н «О Порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса» (далее – Приказ № 163н). В соответствии с ним неучастниками бюджетного процесса признаются следующие лица:

- государственные (муниципальные) автономные и бюджетные учреждения, государственные (муниципальные) унитарные предприятия; государственные корпорации, государственные компании, публично-правовые компании, которым предоставляются субсидии из федерального бюджета, а также обособленные подразделения указанных юридических лиц;
- юридические лица, кроме указанных выше, получающие субсидии, бюджетные инвестиции из бюджетов бюджетной системы РФ, а также являющиеся исполнителями по государственным (муниципальным) контрактам, открывающие лицевые счета в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ (муниципальных образований);
- иные юридические лица, заключившие контракты, договоры, соглашения в рамках исполнения государственных (муниципаль-

ных) контрактов (договоров, соглашений) и открывающие лицевые счета в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ (муниципальных образований).

Объединяет названных субъектов одно обстоятельство: они получают средства из бюджетов бюджетной системы РФ, но при этом не реализуют ни один из закрепленных бюджетным законодательством правовых статусов. Отметим при этом, что, как следует из Приказа № 163н, организации могут быть признаны как участниками, так и неучастниками бюджетного процесса. Речь, в частности, идет о государственных корпорациях, государственных компаниях, публично-правовых компаниях.

Л.Ф. Карпова делит неучастников бюджетного процесса на 2 группы, опираясь на форму собственности указанных лиц – государственную или частную. Так, неучастниками бюджетного процесса с государственной формой собственности, по мнению автора, выступают государственные и муниципальные бюджетные и автономные учреждения и унитарные предприятия, а также государственные корпорации, государственные компании, публично-правовые компании, а к неучастникам бюджетного процесса с частной формой собственности относятся иные юридические лица вне зависимости от их организационно-правовой формы, являющиеся получателями субсидии, бюджетных инвестиций или исполнителями по государственным (муниципальным) контрактам¹. Сомнения вызывает выделение автором отдельных оснований отнесения указанных лиц к неучастникам бюджетного процесса. Так, например, применительно к государственным (муниципальным) учреждениям в качестве единственного основания называется включение в Сводный реестр информации и документов об указанных лицах (далее – Сводный реестр). Указано оно и среди оснований для отнесения к неучастникам бюджетного процесса иных представителей первой группы. Думается, что включение того или иного юридического лица в круг рассматриваемых субъектов бюджетных правоотношений основано на реализации ими прав и обязанностей, закрепленных соответствующими нормативными правовыми актами. Включение их в Сводный реестр – обязанность Федерального казначейства, основанная на правоположениях бюджетного законодательства. Для самих неучастников бюджетного процесса – это следствие признания их правового статуса, носящее производный характер.

¹ См.: Карпова Л.Ф. Юридические лица, не являющиеся участниками бюджетного процесса: понятие и сущность // Российская юстиция. 2020. № 5. С. 17.

Следует сказать, что в Сводный реестр включается информация и об участниках бюджетного процесса. Такая информация предоставляется главным распорядителями средств федерального бюджета, Банком России, органом управления государственным внебюджетным фондом, иными уполномоченными организациями. При этом правовой статус участника бюджетного процесса – распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств и другие лицо приобретает в связи с тем, что относится к той или иной категории участников бюджетных правоотношений, и это дает ему основания выполнять соответствующие права и обязанности, закрепленные Бюджетным кодексом РФ (далее – БК РФ), иными актами бюджетного законодательства или иными нормативными актами, регулирующими бюджетные отношения. Так, например, статусом получателя бюджетных средств наделяются все органы государственной власти (государственные органы), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, органы местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенные учреждения, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета. Однако стоит отметить, что правом осуществлять бюджетные полномочия участник бюджетного процесса наделяется при условии включения сведений о данных полномочиях в реестр участников и неучастников бюджетного процесса (ст. 152 БК РФ). В частности, информацию о получателях бюджетных средств федерального бюджета Федеральному казначейству предоставляет главный распорядитель средств федерального бюджета, в ведении которого он находится. Это означает, что казенное учреждение сначала приобретает бюджетно-правовой статус участника бюджетного процесса, а именно, получателя бюджетных средств, а следствием этого является обязанность уполномоченного органа власти, в ведении которого оно находится, предоставить необходимую для включения в Сводный реестр информацию, после чего казенное учреждение вправе реализовывать свои бюджетные полномочия.

Что касается юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, диалектика признания их бюджетно-правового статуса аналогична. Не имеющие статуса участника бюджетного процесса организации могут получать и расходовать средства бюджетов бюджетной системы РФ при выполнении ими государствен-

ных (муниципальных) заданий, в порядке субсидирования, выполнения работ на основании договоров или соглашений. Бюджетные средства они получают опосредованно через органы публичной власти и иных лиц, с которыми заключаются соответствующие соглашения (договоры). Например, федеральные бюджетные и автономные учреждения могут получать из федерального бюджета субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими государственного задания или на иные цели. В первом случае размер предусмотренных бюджетом субсидий рассчитывается с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных услуг физическим и юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного имущества. Субсидии предоставляются в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных в установленном порядке главному распорядителю средств федерального бюджета, в ведении которого находятся указанные государственные учреждения. Именно главный распорядитель средств федерального бюджета уполномочен предоставлять Федеральному казначейству информацию и документы о рассматриваемых государственных учреждениях, а последние приобретают статус неучастника бюджетного процесса до того, как сведения о них будут внесены в Сводный реестр.

Следует отметить, что действующие нормативные акты не содержат указания на возможность осуществления неучастником бюджетного процесса своих прав и обязанностей только после их включения в Сводный реестр. Думается, что по аналогии с ранее приведенными положениями ст. 152 БК РФ, закрепляющими подобное правило в отношении участников бюджетного процесса, его следует распространить и на лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса. Это должно означать, что уже обладающие статусом неучастника бюджетного процесса организация сможет в установленном бюджетным законодательством порядке получать и расходовать средства, источником финансового обеспечения которых являются средства бюджетов.

Заслуживающими внимания являются внесенные в Приказ № 163н уточнения, касающиеся формулирования правоположений о средствах, получаемых и расходующихся неучастниками бюджетного процесса регионального и местного уровней. В соответствии с Приказом Минфина России от 7 июня 2019 г. № 89н «О внесении изменений в Порядок формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, утвержденный приказом Ми-

нистерства финансов Российской Федерации от 23 декабря 2014 г. № 163н» финансовые органы субъектов РФ (муниципальных образований) предоставляют в Федеральное казначейство информацию и документы об организациях, иных неучастниках бюджетного процесса, иных юридических лицах, получающих средства, источником финансового обеспечения которых являются средства бюджета субъекта РФ (местного бюджета). Подобные уточнения дополнительно указывают на то, что неучастники бюджетного процесса не получают непосредственно средства соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ, но расходуют средства, поступившие к ним из государственных или местных бюджетов через главных распорядителей бюджетных средств путем субсидирования, заключения и реализации договоров (соглашений), т.е. опосредованно.

В связи с подобными уточнениями необходимо обратить внимание на абз. 6 п. 23 Приказа Минфина № 163н, согласно которому Федеральное казначейство должно изменить в Сводном реестре код статуса неучастника бюджетного процесса в уникальном номере реестровой записи на значение, соответствующее статусу «отсутствуют правоотношения» по истечении пяти лет со дня последнего получения неучастником бюджетного процесса средств из бюджетов бюджетной системы РФ или закрытия его лицевых счетов в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ (муниципальных образований). Думается, слова «средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» следует заменить на слова «средств, источником финансового обеспечения которых являются средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации». Это, во-первых, более точно отразит процедурный аспект получения неучастниками бюджетного процесса средств для выполнения государственных заданий, реализации договоров и т.д., соответствующий характеру их участия в отношениях по опосредованному получению и расходованию бюджетных средств, а во-вторых, приведет в соответствие друг другу положения п. 8 и п. 23 Приказа Минфина № 163н.

Ефимова Нина Александровна

*кандидат юридических наук, старший преподаватель
Департамента правового регулирования экономической деятельности
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации»*

ТРАНСФОРМАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ: ОПЫТ ПОРТУГАЛИИ

Аннотация: *в статье проанализирован уникальный опыт Португалии по реализации одного из принципов Рекомендации Совета ОЭСР по стратегиям цифрового правительства от 2014 года в рамках Проекта «The Portugal Participatory Budget». Проект PPB направлен на вовлечение населения Португалии в процесс государственного управления и предусматривает возможность принимать решения по инвестированию части бюджетных средств в различные государственные сферы, в том числе посредством ИКТ.*

В 2014 году в рамках Комитета ОЭСР по государственному управлению была разработана и принята Рекомендация Совета ОЭСР по стратегиям цифрового правительства (Recommendation of the Council on Digital Government Strategies)¹. Идея документа заключается в поддержке реализации стратегий электронного правительства для сближения правительства с гражданами и деловым сообществом с учетом потенциала информационных коммуникационных технологий, как в части повышения эффективности государственного управления, так и с точки зрения повышения уровня транспарентности реализуемой политики; возможностей вовлечения и участия в ее реализации граждан, повышении доверия со стороны населения. Новые возможности цифровых технологий позиционируются в качестве потенциала для более тесного сотрудничества власти и населения в рамках государственного управления.

Рекомендация Совета ОЭСР по стратегиям цифрового правительства (далее – Рекомендация ОЭСР 2014) объединяет 12 принципов:

¹ URL: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>

1. Открытость, прозрачность и инклюзивность.
2. Вовлечение и участие в разработке политики и предоставлении услуг.
3. Создание управляемой данными культуры в государственном секторе.
4. Защита конфиденциальности и обеспечение безопасности.
5. Лидерство и политическая приверженность.
6. Согласованное использование цифровых технологий во всех областях политики.
7. Эффективные организационные и управленческие структуры для координации.
8. Укрепление международного сотрудничества.
9. Разработка понятных бизнес-кейсов.
10. Усиление возможностей управления проектами ИКТ.
11. Закупка цифровых технологий.
12. Нормативно-правовая база.

Рекомендация имеет универсальный характер и может быть применима не только в странах-членах ОЭСР, но и других заинтересованных государствах.

Если говорить об исполнении странами указанных принципов, то к государствам, которые в наибольшей степени восприняли данные принципы и реализуют их в рамках национальной политики государственного управления, можно отнести следующие:

- Мексика (воспринято все 12 принципов; в рамках некоторых принципов реализуются более одного проекта);
- Канада (воспринято 10 принципов: 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11); в рамках некоторых принципов реализуются более одного проекта);
- Великобритания (воспринято 9 принципов: 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10); в рамках некоторых принципов реализуются более одного проекта);
- Колумбия (воспринято 9 принципов: 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 12); в рамках некоторых принципов реализуются более одного проекта);
- Новая Зеландия (воспринято 8 принципов: 1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10); в рамках некоторых принципов реализуются более одного проекта);
- Словения (воспринято 5 принципов: 1, 2, 3, 6, 7); в рамках некоторых принципов реализуются более одного проекта);
- Япония (воспринято 4 принципа: 3, 6, 7, 9, 10); в рамках некоторых принципов реализуются более одного проекта);
- Португалия (воспринято 4 принципа: 2, 3, 7, 9); в рамках некоторых принципов реализуются более одного проекта).

В настоящем исследовании особый интерес представляет опыт Португалии по реализации принципа 2 Рекомендации ОЭСР 2014 года «Вовлечение и участие в разработке политики и предоставлении услуг». Отметим, что в отношении России также имеется упоминание по выполнению данного принципа: речь идет об Информационной системе мониторинга качества государственных услуг («Ваш контроль»). Другие принципы Рекомендации ОЭСР 2014 года Россией не реализуются. Также следует обратить внимание на тот факт, что рассмотренный опыт Португалии является уникальным с учетом его национального масштаба, а также иных подобных проектов среди стран, реализующих принципы, изложенные в Рекомендации ОЭСР 2014 года.

В рамках принципа «Вовлечение и участие в разработке политики и предоставлении услуг» Агентством по административной модернизации (АМА) Португалии реализуется Проект «The Portugal Participatory Budget», РРВ (далее – Проект РРВ)¹.

Проект РРВ представляет собой определенный процесс, при помощи которого гражданское общество Португалии участвует в процессе государственного управления путем принятия решений, касающихся распределения бюджетных средств в различные государственные сферы. Данный процесс носит совещательный, демократический, прямой и универсальный характер. Совещательный характер заключается в праве представления гражданами Португалии инвестиционных предложений по оприходованию части бюджетных средств. Указанные предложения избираются путем голосования. Таким образом, Проект РРВ предусматривает возможность участия населения в принятии решения относительно сферы инвестирования части национального бюджета.

Проект стартовал в 2017 году. Часть бюджета, в отношении которой «распоряжалось» население Португалии в 2017 году, составляла 3 млн евро. Перечень сфер для инвестирования имел ограничения шестью сферами:

1. Образование.
2. Обучение для взрослых.
3. Культура.
4. Наука.
5. Сельское хозяйство.
6. Правосудие.

¹ URL: <https://opp.gov.pt/english> (дата обращения: 01.06.2020).

По итогам 2017 года было собрано 1015 предложений; всего подсчитано 78 815 голосов, поданных населением Португалии (45 531 голосов за региональные проекты, 33 284 голосов за национальные). По результатам голосования отобраны 599 проектов. В результате 38 проектов-победителей должны были быть реализованы правительством в сотрудничестве со сторонниками предложений.

В 2018 году население Португалии принимало решение о распределение уже 5 млн евро, а перечень сфер государственного управления не ограничивался: отобран 691 проект: 272 национального характера и 419 регионального. Наибольшее количество предложений были поданы в сфере культуры (229); образования и спорта (98); сельского хозяйства (64).

Проект РРВ состоит из двух основных этапов: первый этап состоит в предоставлении предложений от населения; второй – представляет собой этап голосования по предложенным проектам. Между первым и вторым этапами имеется еще один, промежуточный, который заключается в проведении технического анализа представленных идей на основе установленных правил и критериев. Например, предложения населения не должны выходить за рамки государственных функций, не могут противоречить законодательству Португалии, не должны предполагать создание инфраструктуры, не могут превышать бюджет в 300 000 евро и т.д.

Первый этап (предоставление предложений) реализуется двумя основными способами: онлайн на портале РРВ или лично («лицом к лицу») на соответствующих встречах и собраниях, посвященных обсуждению Проекта РРВ. Такие встречи организуются и проводятся по всей Португалии при участии специализированного персонала. Также граждане могут подавать свои предложения в специальных пунктах приема граждан и в библиотеках. Указанный подход позволяет охватить население, которые не обладает необходимыми навыками использования ИКТ.

Второй этап (голосование) также может осуществляться двумя способами: либо путем голосования через портал РРВ (используется гражданский идентификационный номер или цифровой мобильный ключ), либо по мобильному телефону через бесплатное SMS. Указанный подход позволяет обеспечить удаленные способы участия в Проекте РРВ. При этом, сроки, например, второго этапа – голосования, длятся в среднем, 3-3,5 месяца, что позволяет заинтересованным лицам в полной мере ознакомиться с существующими предложениями и отдать свой голос.

Важно отметить, что граждане Португалии имеют два голоса: один голос отдается за региональные проекты, а другой за национальные.

В рамках Проекта РРВ формируется восемь групп предложений: одна группа – для всей Португалии; еще одна группа – для каждого из пяти регионов материковой части страны; по одной группе предложений – для Азорских островов и Мадейры. В совокупности все группы предложений охватывают всю Португалию на региональном и общенациональном уровне. В рамках каждой из групп имеются свои бюджетные средства¹.

На текущем этапе отсутствует подобный опыт участия граждан в распределении бюджетных средств национального масштаба. Благодаря данному подходу население Португалии активнее вовлечено в государственное управление; участвует в подготовке предложений по инвестированию бюджетных средств не только на национальном уровне, но и на уровне отдельных регионов, вовлекаясь в проблематику на местном уровне. Все это способствует формированию социальной ответственности населения, укреплению гражданского общества в стране, транспарентности процессов государственного управления.

¹ URL: <http://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit/goodpractices/portugal-p3-participatory-budget.pdf> (дата обращения: 01.06.2020).

Жутаев Алексей Сергеевич

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

РАЗВИТИЕ НАЛОГОВО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Аннотация: *статья посвящена развитию налогово-правовых режимов в международных отношениях в условиях цифровизации. При рассмотрении вопросов, затрагивающих налоговые интересы нескольких государств, выявлены цель и задачи формирования международных режимов, определены признаки, а также сформулировано определение международного налогового режима.*

В условиях развития международной экономической активности, ее новых форм выражения, к которым не применимы традиционные методы и инструменты государственного регулирования (например, цифровая экономика) перечень вопросов обеспечения налогово-правовых режимов расширяется. Как взимать налоги с доходов, которые получены вследствие реализации цифровых товаров на территории других государств, если такие товары были получены при поддержке одного или нескольких государств? Как учесть долю потребительской активности в составе доходов поставщиков цифровой продукции? Учитывая международный характер цифровой экономики данные вопросы затрагивают налоговые интересы нескольких государств. Спрос на формирование новых международных правил налогообложения обусловил активную деятельность Организации Экономического Сотрудничества и Развития, результатом которой является План по предотвращению размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения (BEPS).

В международных отношениях институт правовых режимов рассматривается в нескольких аспектах. Пожалуй, к наиболее частым примерам использования в международном праве института правовых режимов, можно отнести их применение к территориям, на которые не распространяется государственный суверенитет (например, территория открытого моря, космического пространства,

Антарктики и т.п.), а также к отдельным направлениям деятельности человека, которые признаются наиболее ценными для всего мирового сообщества. Обычно формируется система международного правового регулирования общественных отношений, возникающих по таким направлениям. Например, международный режим экспортного контроля, международный режим противодействия финансированию терроризма и отмыванию доходов, полученных преступным путем, международный режим защиты иностранных инвестиций и т.п.

Международная группа по противодействию отмыванию доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризму была образована в 1989 году по результатам саммита Группы-7 в Париже и изначально функционировала как часть «Большой восьмерки», но постепенно расширялась за счет новых членов и обрела большую самостоятельность¹. Согласно мандату ФАТФ призван бороться с отмыванием денег, финансированием терроризма и распространения оружия массового поражения и иными угрозами целостности мировой финансовой системы². Обобщая задачи, поставленные перед ФАТФ, представляется возможным сделать вывод о том, что деятельность данной организации направлена на защиту таких ценностей как жизнь и здоровье человека, сохранности его собственности, надлежащее публичное управление и некоторых других. Эти ценности не имеют какой-либо национальной или религиозной привязки, являются общечеловеческими ценностями.

Режим защиты инвестиций и капиталовложений представлен, прежде всего, Вашингтонской конвенцией по урегулированию инвестиционных споров между государствами и гражданами других государств³ и деятельностью Международного центра по урегулированию инвестиционных споров, а также Сеульской конвенцией об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций⁴.

¹ Группа восьми и Группа двадцати: эволюция, роль и документация / И. ван Питер Хайнал; пер. с англ. О.А. Якименко; под науч. ред. Е.М. Горбуновой. М.: Логос, 2008. С. 113, 289.

² Рекомендации ФАТФ. Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения / пер. с англ. М.: Вече, 2012. С. 7.

³ Вашингтонская конвенция по урегулированию инвестиционных споров между государствами и гражданами других государств // Не ратифицирована Российской Федерацией. Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 431–445.

⁴ Сеульская конвенция об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций. Ратифицирована Постановлением ВС РФ от 22.12.1992 № 4186-1

Согласно положений преамбулы к Вашингтонской конвенции учреждение МЦУИС обусловлено сформировавшейся потребностью в международном сотрудничестве для экономического развития, а также ролью в этих процессах прямых иностранных инвестиций. Преамбула к Сеульской конвенции также ссылается на необходимость укрепления международного сотрудничества в целях экономического развития и увеличения вклада в такое развитие иностранных инвестиций вообще, и частных иностранных инвестиций в частности. Таким образом, данные международные правовые акты и формируемые согласно им, институты рассмотрения споров и гарантий направлены на защиту такой ценности как экономический рост, обеспечиваемый за счет иностранных инвестиций (инвестиции без границ).

Генеральное соглашение по тарифам и торговли (ГАТТ 1947 г.), как один из первых документов ВТО, провозглашает целью объединения усилий повышение жизненного уровня, обеспечение полной занятости и значительного и непрерывного увеличения реального дохода и эффективного спроса, обеспечение полного использования мировых ресурсов и расширения производства и обмена товаров¹.

Таким образом, целью и задачами формирования международных режимов является обеспечение общезначимых человеческих ценностей, таких как жизнь и здоровье человека, достойный уровень жизни, обеспечиваемый соответствующим состоянием экономики, эффективное публичное управление и т.д.

Наличие такой ценности является первым признаком международных режимов. Кроме того, к признакам международных режимов относятся также следующие:

- 1) институциональная основа;
- 2) правила организации деятельности;
- 3) фактическое влияние на общественные отношения по предмету ведения в значительной части мира;
- 4) признание государствами, межправительственными организациями, иными участниками международной публичной деятельности.

Обращаясь к вопросу принципов международных режимов представляется возможным разделить их на две группы. К первой груп-

«О ратификации конвенции об учреждении многостороннего агентства по гарантии инвестиций» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 22.

¹ URL: <https://wto.ru/about-WTO/WTO-agreements/> (дата обращения: 01.06.2020).

пе принципов относятся принципы международного публичного права, в частности, принцип уважения государственного суверенитета и недопустимости вмешательства во внутренние дела другого государства; принцип добросовестного исполнения принятых международных обязательств; сотрудничества государств и т.п. Вторую группу формируют принципы, характеризующие международные режимы:

- 1) недопустимость нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- 2) недопустимость нарушения принципов международного права;
- 3) гибкость и рекомендательный характер правил международных режимов;
- 4) обеспечение участия всех заинтересованных лиц в формировании правил международных режимов.

Правовой режим может быть рассмотрен также с точки зрения ограничения прав и свобод со стороны субъекта, наделенного властными полномочиями. Однако подход, применимый в рамках национального права с учетом ограничений, накладываемых Основным законом и общепринятыми международными принципами, не применим в международном праве в отношении между суверенными субъектами. Принуждение присуще международному праву, но природа принуждения в международном и частном праве различна.

Принуждение в международном праве может выражаться в действиях международных организаций по защите общепризнанных прав и свобод человека. Например, Совет Безопасности ООН наделен правом предпринимать действия воздушными, морскими или сухопутными силами в целях устранения угрозы миру, восстановления международного мира и безопасности¹. Принуждение может следовать из правил международной организации, к которым присоединилось государство. Например, государство, которое признано нарушившим правила Всемирной Торговой Организации, обязано предоставить компенсации стороне, чьи права и интересы были нарушены². Таким образом, принуждение в международном публичном праве основано, прежде всего, на добровольном приня-

¹ Устав Организации Объединенных Наций. Ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20.08.1945 // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII, М., 1956. С. 14–47.

² Договоренность о Правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров. Приложение № 2 к Марракешскому соглашению о создании Всемирной Торговой

тии возможности наступления негативных последствий в случае нарушения принятых обязательств в рамках режима. Такое принятие основано на принципах взаимности и добросовестного выполнения принятых международных обязательств всеми суверенными участниками. Механизм принуждения, признаваемый законным и справедливым в национальном праве, не применим для международного.

На основании вышеизложенного представляется возможным сформулировать следующее определение международного налогового режима: «Международный налоговый режим – это механизм международного налогового регулирования, признаваемый значительным числом государств, которые посредством проводимой ими налоговой политики обеспечивают его фактическую реализацию». Данное понятие является многоаспектным и оно включает институт международного налогового права (нормы международных договоров, нормы национального налогового права, рекомендации, стандарты, практики и прочие нормы мягкого права); институциональную составляющую (межправительственные организации, органы и лица, наделенные специальной правосубъектностью в этой сфере национальным правом, технические, информационные и иные средства, например портал автоматического обмена информацией¹), практику применения данных норм или состояние «законности» в части такого режима.

В условиях развития международной экономической активности и цифровой экономики спрос на формирование новых международных правил налогообложения и соответственно роль международного налогового режима увеличивается.

Организации. URL: <https://base.garant.ru/2541158/f7ee959fd36b5699076b35abf4f52c5c/>

¹ URL: <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/> (дата обращения: 01.06.2020).

Иванюженко Андрей Борисович

кандидат юридических наук, доцент кафедры правоведения
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный
архитектурно-строительный университет»

О ПРОБЛЕМАХ ВНЕДРЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕНСИОННОГО ФОНДА РФ

Аннотация: *в представленной статье излагаются проблемы, с которыми столкнулся и может столкнуться орган управления Пенсионным фондом РФ при использовании таких цифровых технологий, как «пенсионный калькулятор» и технология искусственного интеллекта. Автор заостряет внимание на проблемах обоснованности расчетов потенциальных и фактических обязательств ПФ РФ в условиях цифровизации социальных и экономических процессов.*

В процессе внедрения в управление общественными отношениями цифровых технологий современные политики с осторожностью воспринимают взгляды футурологов (речь идет о старшем советнике по вопросам глобальных инноваций и технологий в ООН Марке Миневиче) на то, что через 20-30 лет цифровые технологии трансформируются в «коллективный разум», который будет принимать решение в управлении мировой и соответственно – национальными экономиками, контролировать социальные процессы к чему, как неизбежному факту необходимо готовиться уже сейчас¹.

Рассматривая цифровую технологию, как некую данность, формирующую волю участника правоотношения нам представляется необходимым обратить внимание на то, что помимо формально-правовой проблемы признания данной технологии субъектом правоотношения существует также и проблема кибернетики, едва ли поддающаяся на сегодняшний день объективному анализу человеческого разума. В частности по этому поводу специалист Uber Technologies Дж. Йосински заявил что «мы не хотим принимать за должное решения т.н. искусственного интеллекта без понимания

¹ *Mark Minevich. A Glimpse of the Future: AI Will Change Everything // Сайт издания «Обсервер». URL: <http://observer.com/2017/02/a-glimpse-of-the-future-ai-will-change-everything/> (дата обращения: 17.02.2017).*

их логики <...> мы должны знать, как искусственный интеллект принимает решения»¹.

Теоретики-математики создавая теорию квантового компьютера (который через несколько десятилетий должен заменить компьютер традиционный) делают только первые шаги в поисках ответа на вопрос «можно ли найти доказательства того, что квантовый компьютер в отличие от «обыкновенного» проводит вычисления правильно и его ответ на поставленный вопрос является достоверным?»².

Не ставя своей задачей исследовать проблему футурологии, мы склонны считать, что вопрос о признании результата программного протокола достоверным может быть поставлен уже при применении современных компьютерных программ, т.к. в настоящее время участники публичных правоотношений в которых применяются результаты математических вычислений не склонны проверять их достоверность, априори доверяя правообладателям программного обеспечения. В частности, по нашим наблюдениям признаются непротиворечивыми расчеты в области публичных обязательств, подготавливаемых при помощи компьютерной программы «1С налогоплательщик», предназначение которой правообладатель видит в «подготовке и представлении отчетности в государственные органы», а необходимые бланки заполняются «в соответствии с принятыми нормами»³.

Обращая внимание на тезис Председателя КС России В.Зорькина, рассуждающего о правах человека в эпоху цифровой экономики и обратившего внимание на то, что «цифровые права человека» порождают и соответствующие обязанности, что в свою очередь, влечет создание государством единой цифровой системы публичного контроля, основанной на актах федерального уровня⁴, мы считаем необходимым остановиться на использовании цифровых технологий в деятельности Пенсионного фонда РФ (ПФ РФ) в порядке ис-

¹ *Никитин А.* Ученые перестали понимать, как работает ИИ // Сайт электронного издания «Хайтек». URL: <https://hightech.fm/2017/12/08/i-is-now-so-complex> (дата обращения: 08.12.2017).

² *Erica Klarreich.* Graduate Student Solves Quantum Verification Problem // Сайт электронного издания «Quantamagazine». URL: <https://www.quantamagazine.org/graduate-student-solves-quantum-verification-problem-20181008/> (дата обращения: 21.10.2018).

³ Сайт электронного издания «1С-Предприятие» URL: <https://v8.1c.ru/1snalogoplatelshchik-8/> (дата обращения: 01.06.2020).

⁴ *Зорькин В.* Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума // Российская газета. 2018. 30 мая.

полнения функций страховщика в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ (с изм. от 01 апреля 2020 г. № 102-ФЗ) «Об обязательном пенсионном страховании в РФ».

В частности, одним из примеров использования программного продукта в деятельности ПФ РФ являлся т.н. «пенсионный калькулятор», размещенный в 2012г. на сайте ПФ РФ (<http://www.pfrf.ru/eservices/calc/>). По задумке авторов этого проекта, данный инструмент позволяет лицу независимо от возраста спрогнозировать величину страховой пенсии, выплачиваемой за счет ресурсов ПФ РФ по достижению возраста нетрудоспособности путем сопоставления заранее установленной программой переменных величин физического лица (возраст, количество лет предполагаемого страхового стажа, примерные величины ежемесячного дохода, как базы для расчетов страховых взносов и пр.).

Другим видом использования цифровой среды в деятельности ПФ РФ по заявлению, сделанному главой ПФ РФ А.Дроздовым еще в 2018 году на экономическом форуме «Сочи-2018», является внедрение руководством Фонда «Искусственного интеллекта», который займется не только расчетом пенсий, но также будет направлять и обрабатывать запросы в разные организации, что позволит беспристрастно оценить величину пенсионных платежей¹.

Однако, данные новации использования цифровых методик в области расчета количества обязательств бюджета ПФ РФ перед застрахованными и их величин вызывает, по нашему мнению, ряд вопросов, требующих как минимум, постановки.

В частности, с начала появления «пенсионного калькулятора» политиками неоднократно высказывались сомнения в эффективности этого способа демонстрации финансовых услуг ПФ РФ по причине вероятной непогрешимости алгоритма, лежащего в основе математического аппарата данного инструмента².

Проблема непогрешимости математического аппарата усугубляется как нам видится и тем, что в настоящее время обязательное пенсионное страхование (ОПС) не распространяется на государственных и муниципальных служащих, подпадающих под действие Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ (с изм. от 01 октября 2019 г. № 328-ФЗ) «О государственном пенсионном

¹ Самсонов Г. Расчет пенсий россиян займется искусственный интеллект // Сайт интернет-газеты «Ридус». URL: <https://www.ridus.ru/news/271022> (дата обращения: 01.06.2020).

² Платова Г. Формула ущемления бедных // Советская Россия. 2013. 24 октября.

обеспечении в РФ», а вопрос о распространении на лиц – участников ОПС прав потребителей финансовых услуг является открытым.

Так, в настоящее время, если согласно Федерального закона от 07 мая 1998 г. № 75-ФЗ (с изм. от 08 марта 2020 г. № 61-ФЗ) «О негосударственных пенсионных фондах», НПФ не только обязан для определения соотношения количественных величин денежных требований и обязательств производить актуарные расчеты, содержащиеся в т.н. «Правилах фонда» но и предлагать их для ознакомления потребителю своих услуг при оформлении договорных отношений, то вышеназванный Федеральный закон № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» не наделяет ПФ РФ обязанностью доводить до застрахованных, как потребителей методику актуарных расчетов (у застрахованных лиц также не обнаружено наличие прав на получение от органа управления ПФ РФ информации об актуарных методиках). В связи с данным обстоятельством граждане России как социального государства обращаясь к услугам «пенсионного калькулятора» проводящего расчет потенциальной пенсии застрахованного на основании некоего алгоритма, изначально находятся в группе риска т.к. достоверность итогового значения, исчисленного пенсионным калькулятором, не только не обеспечена нормативно но и не может быть проверена по воле застрахованного, что создает для него неопределенность социальных гарантий.

Другой проблемой неопределенности алгоритма пенсионного калькулятора является предстоящее введение предложенных Президентом РФ в 2020 году поправок в ст. 75 Конституции РФ (речь идет о п. 8 ст. 1 Закона РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти») (окончательное решение по которым состоится 1 июля 2020 г. в процессе всенародного голосования). Согласно этой поправке ст. 75 будет дополнена частью 6, согласно которой в России «формируется» (т.е. не существует в настоящее время) «эффективная система пенсионного обеспечения», а перечисленные там же принципы ее построения (всеобщность, справедливость и солидарности поколений), с точки зрения финансовой модели перераспределения средств должны распространяться исключительно на лиц – участников ОПС.

Данная конституционная новация потребует внесения корректировок в математическую модель пенсионного калькулятора,

из-за изменения количественных показателей, за счет числа лиц, на которых будут распространяться требования ОПС.

Применению же искусственного интеллекта для «беспристрастно-го расчета пенсионных обязательств» по нашим представлениям противостоит отношение застрахованных к возмездной трудовой деятельности, как к личному праву на некий объект и не рассматриваемой в качестве базы для формирования страхового фонда, предназначенного для защиты публичного интереса.

Проблема нерешенности соотношения в обязательном пенсионном страховании (ОПС) частного и публичного интереса не позволяет не только формировать в должной мере доход бюджета ПФР РФ, как ресурса, предназначенного для обеспечения современных когортам пенсионеров, но и использовать цифровые технологии ПФР РФ для расчета пенсионных обязательств частных лиц в будущем. Так, современное поколение россиян во зачастую пополняет ряды т.н. «прекариев»¹, рассматривающих занятость как деятельность, направленную на извлечение дохода, предназначенного для удовлетворения личных материальных потребностей без признания каких-либо социальных обязательств, игнорируя при этом платежи в ПФР РФ.

Поскольку данное явление (т.н. «безбилетник», как участник экономических отношений) было описано еще К. Макконнеллом и С.Брю в своем «Экономиксе», а в России только в 2017-м году без надлежащего оформления осуществляли социально-полезную деятельность порядка 20 млн человек², государство инициировало социальный эксперимент в виде «Налога на профессиональный доход» введенный одноименным Федеральным законом от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ (с изм от. 01 апреля 2020 г. № 101-ФЗ) и распространенным в настоящее время на всю территории Российской Федерации.

Обращает на себя внимание то, что данный социальный эксперимент, участниками которого на апрель 2020 года являются 550 тыс человек³, рассматривает стоимость труда как страховую базу для защиты страхового личного, частного, но не публичного интереса. К такому выводу нас подталкивает то, что:

¹ Стэндинг Г. Прекариат. Новый опасный класс / пер. с англ. Н. Усовой. М.: Ад Маргинем Пресс, 2014.

² Базанова Е. Чиновники спорят, как собирать налоги с самозанятых // Ведомости. 2017. 14 мая.

³ Налог на самозанятых распространили на всю Россию // Сайт издания «Лента Ру». URL: <https://lenta.ru/news/2020/03/31/tax/> (дата обращения: 01.06.2020).

1. лицо, признаваемое участником эксперимента, уплачивает страховые взносы в ПФ РФ исключительно в добровольном порядке, вследствие чего он по своему усмотрению формирует страховой стаж, а ПФ РФ при необходимости определения персональной величины страхового стажа и величине страховых взносов находится в условиях неопределенности и

2. объектом рассматриваемого нами налогового режима является не «доход», а – «доход от реализации (товаров, работ, услуг)», что позволяет при сравнении норм ст. 41 (Принципы определения доходов) и 39 НК РФ (Реализация товаров, работ, услуг) говорить о первом шаге государства к признанию труда не только конституционным правом лица, но и самостоятельным объектом, принадлежащим лицу и подлежащим отчуждению по личному усмотрению.

Данная ситуация побуждает нас к сравнению ПФ РФ в получении достоверной информации о количественных показателях застрахованного лица, позволяющей принять на основе математического анализа итоговое решение о величине обязательства с концепцией т.н. «скоринга», применяемого в банковском секторе экономики и призванного выявить из всей совокупности лиц, подавших заявки на получения потребительского кредита по формальным количественным признакам лица, обладающее минимальным кредитным риском. Несмотря на то, что в основе скоринга лежит математическая модель (т.н. «методика Дюрана»), развитие т.н. «кредитного брокериджа» – деятельности, направленной на подготовку уточненных информационных потоков, обрабатываемых банком и в т.ч. – за счет злоупотребления правом позволяет обойти формально непогрешимую матрицу расчета платежеспособности физического лица¹, что требует от банков дополнительных усилий в проверке представленной информации и приводит к дополнительным убыткам.

Подводя итог краткому описанию проблем, с которыми может столкнуться применение органами управления ПФ РФ цифровых технологий мы можем отметить, что внедрению данных технологий даже до создания искусственного интеллекта, как новой реальности должно предшествовать окончательное определение места ОПС в системе социальных гарантий и «труда» как некоей категории, приобретение прав на которую позволит с большей достоверностью признавать математические модели, лежащие в основе расчета пенсионных обязательств ПФ РФ.

¹ Бахвалова М. Идеальный долг. // Итоги. 2006. № 46 (544). С. 46–50.

Иксанов Илья Саматович

кандидат юридических наук, доцент Департамента правового
регулирования экономической деятельности
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации»

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Аннотация: *Европейским Союзом было пройдено несколько этапов бюджетных отношений права. С 1992 года и по настоящее время в бюджетном процессе принимают участие Совет Европейского Союза, Европейский парламент и Европейская комиссия. В 2007 году был подписан Лиссабонский договор, существенно увеличивший роль наднационального парламента в принятии и контроле расхода бюджетных средств. Проект бюджета обсуждается Европейским Союзом в отношении саммитов Совета Европейского Союза в формации министров финансов. Бюджетные правоотношения заставляют брать в расчет интересы и развитых, и развивающихся стран Европейского Союза. В связи с выходом Великобритании из состава Европейского Союза возник вопрос о том, требуется ли размежевание в отношении дополнительных нагрузок на развитые страны.*

Важно отметить, что в Европейском Союзе начало бюджетным правоотношениям положили первые сообщества в 1951 году. До формирования Европейского Союза Маастрихтский договор 1992 года характеризовал такие отношения как оптимизацию организационного обеспечения и слияние бюджетов Сообществ Европейского объединения угля и стали, Европейского Сообщества по атомной энергетике и Европейского экономического Сообщества. Новый этап был начат благодаря формированию новых органов Европейского Союза на основании Лиссабонского договора 2007 году, который также наделил Европейский парламент дополнительными полномочиями¹.

Сегодня разработкой проекта бюджета занимается Совет Европейского Союза. Проектом бюджета берутся в расчет интересы ис-

¹ Пазына Е.О. Правовые основы бюджета и бюджетного процесса Европейского Союза. М., 2012.

полнительной власти в Европейском Союзе, реализуемой Европейской комиссией. Уже разработанный проект бюджета рассматривает Европейский парламент. Раз в семь лет принимается новый проект бюджета в Европейском Союзе, кроме того, каждый год проект корректируется. Так, в 2013 году приняли проект бюджета на 2014–2020 годы. Сегодня, с учетом выхода Великобритании из состава Европейского Союза, приняли бюджет на 2021-2028 годы. Данным проектом предусмотрена высокая экономия на отчислениях в бюджет Европейского Союза от развитых стран.

Последний источник правового регулирования финансовой системы Европейского Союза – это нормы наднационального соглашения о бюджетной дисциплине и оптимизации бюджетной процедуры. Данные нормы были созданы для ликвидации рисков кризисов и конфликтов в бюджетных правоотношениях Европейского Союза.

Целью соглашения является повышение эффективности бюджетных процедур, осуществляющихся ежегодно, взаимодействие органов и институтов Европейского Союза в отношении финансовых вопросов, а также гарантия стабильности финансового управления.

Интерес представляют принципы бюджетирования Европейского Союза, которые позволяют установить рамки для реализации бюджетных процессов. К ним относятся: принцип единства, принцип точности, принцип универсальности, принцип ежегодности, принцип равновесия, принцип спецификации, принцип применения единой расчетной единицы (евро), принцип транспарентности, принцип стабильного финансового менеджмента¹.

Данные принципы дают возможность строить планы и заниматься развитием бюджетного процесса, а также позволяют думать об обеспечении контроля его реализации на практике изменений для реинтеграции на рынок труда. Развитие нормативно-правовой основы продолжалось достаточно длительное время².

Важно также обратить внимание на то, что в бюджетном процессе Европейского Союза сохраняются и возникают новые системные проблемы. Например, такие как рост государственной задолженности стран, который наглядно показал глобальный финансовый кризис 2008 года и выход Великобритании из состава Европейского

¹ *Топорнин Н.Б.* Бюджетное право ЕС: основные понятия и принципы // Российский юридический журнал. 2019. № 2. С. 8.

² *Соловьева Ю.В., Шкваря Л.В.* Научные и бизнес-коммуникации как ключевой фактор экономической интеграции: монография. М., 2012.

Союза, значительно усугубивший эти проблемы. Это потребовало от Европейского союза принять комплексные меры для финансовой стабилизации¹.

После того как Великобритания вышла из состава Европейского Союза, Европейский Союз снизил ставку рефинансирования с 1,5 до 0,25 % в среднем. В странах Европейского Союза сформировали общий фонд для поддержки экономики стран-членов посредством взносов государств-членов. Брегзит обусловил необходимость пересмотра размеров отчислений². В связи с тем, что отчисления производились развитыми странами, а расходовались фондом развивающихся стран Европейского Союза, это спровоцировало конфликты. Произошло сокращение размера отчислений от 1,5 % в 2008 году, ВВП до 1,14 % в 2019 каждой страны.

Широкомасштабная программа поддержки была принята не только для банковского сектора (то есть для самых крупных банков Франции, Бельгии, Ирландии, иных стран, являющихся членами Европейского Союза), но также для автомобильной промышленности в Германии, Франции, для сельского хозяйства некоторых стран, а также для сектора научных разработок в Саксонии. В связи с просьбами стран доноров в бюджете на 2021-2027 годы размер отчислений по НДС был сокращен с 20 % до 10 %³.

Анализ данных показал, что с 2008 года присутствовала тенденция к росту государственного долга стран Европейского Союза и государств Европейской зоны. Для 27 стран Европейского союза данный показатель был увеличен с 85,5 % до 88,6 %. При этом, в 16 из 27 стран Европейского Союза государственный долг превышал максимально допустимые 60 % ВВП, которые установило Маастрихтское соглашение в 1992 году. Причем, самая высокая долговая нагрузка в Европе у Греции – 361 829 миллионов евро (по состоянию на 2020 год), что выше требований договора относительно соотношения долга от ВВП страны почти в три раза.

Представляется также, что странами Еврзоны сохраняется независимость в сфере разработки налоговой и бюджетной политики

¹ Financial Regulation of 21 December 2007 applicable to the general budget of the European Communities. Official Journal of the European Communities. L 356. Brussels.

² EU budget: Commission proposes a modern budget for a Union that protects, empowers and defends // European Commission. Press Release Database. 2018. 2 May. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_en.htm.

³ URL: General budget of the European Union for the financial year 2019. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0503+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (дата обращения: 01.06.2020).

в связи с низким контролем за данным процессом и с его регулированием Европейским Союзом, что отражает ситуация с Грецией, на которую не повлияло соглашение о бюджетно-налоговой стабильности 2012 года. В рамках данного соглашения правительства каждая из стран Европейского Союза приняла на себя обязательства по внесению поправок в конституцию, связанных с обязательностью сбалансированного бюджета.

Таким образом, в связи с тем, что бюджетная политика – не оперативный инструмент государственного регулирования экономики, что, в первую очередь, связано с тем, что для законов о налогах и бюджете требуется длительное обсуждение. Как правило, такие законы начинают действовать не сразу. Данные, приведенные выше, что у этой ситуации системный характер. Решение этой проблемы возможно исключительно с помощью принятия кардинальных мер, которые будут направлены на ликвидацию неточностей в механизме надзора. В связи с этим представляет, что сегодня для обеспечения стабильного развития в Европейском Союзе требуется распространенное использование автоматических стабилизаторов, прогрессивной ставки налогообложения и системы государственных трансфертов, а также жесткие меры в области разработки бюджетно-налоговой политики некоторыми странами Еврозоны и контроль за ее показателями и их выполнением со стороны Европейского Союза. Для этого необходима реализация следующего этапа реформ бюджетной политики в Европейском Союзе и повышение требований к качеству менеджмента общественными финансами на уровне Европейского Союза.

Каткова Марина Андреевна

*кандидат экономических наук, доцент,
член общественной палаты Саратовской области*

О КОНЪЮНКТУРЕ ЦИФРОВОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ*

Аннотация: *в статье рассмотрено соотношение спроса и предложения на IT-товары. Проведен анализ роли государства в стимулировании совокупного спроса в цифровом секторе экономики. Уделено внимание бюджетным и налоговым инструментам, влияющим на развитие IT-сектора.*

Нарастающий разрыв корреляции спроса и предложения в цифровой экономике является выражением относительной слабости цифровой предпринимательской инициативы и нечувствительности федеральных сетевых игроков (администраций, банков, ритейлеров и т.д.), а также к специфике спроса на цифровые проекты. Например, требует адекватных правовых решений проблема нарастающего разрыва корреляции спроса и предложения в цифровой экономике, в том числе посредством инструментов налогового, бюджетного и банковского правового регулирования.

Рассмотрим подробно специфику формирования совокупного спроса в цифровом секторе экономики. Он формируется из спроса государства, бизнеса, частных лиц и иностранного сектора.

Особенность экономической роли государства состоит в том, что оно выступает и производителем и потребителем цифрового продукта. Увеличивая цифровизацию своей деятельности и направляя на рынок соответствующий запрос, происходит не только стимулирование ИКТ-активности в широком спектре секторов экономики, но задаются стандарты ИТ-работы, закладывается «ценностный» фундамент. Примером может служить выпуск пластиковых карт «МИР» для работников бюджетной сферы и социальных выплат, сдача отчетности в электронном виде в налоговые органы и т.д.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научно-го проекта № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики».

Население предъявляет устойчивый спрос на цифровые технологии, характеризующийся положительной динамикой.

Число пользователей фиксированного широкополосного Интернета выросло по сравнению с 2011 г. в 1,8 раза и составило в 2017 г. 30,9 млн абонентов, мобильного – в 1,7 раза, до 117,4 млн абонентов. За период 2010–2017 гг. доля домохозяйств, имеющих доступ к Интернету, увеличилась в 1,6 раза – до 76,3 %¹. Поскольку торговля переходит в электронную форму, за клиентом начинается охота. В центре клиент, вокруг него выстраиваются производители товаров и услуг, желающие до него дотянуться и продать свои товары и услуги по наиболее выгодной цене. Обостряется конкурентная борьба и компания стремится стать дирижером экосистемы. Сегодня Сбербанк выдвигает себя лидером за дирижерство, имея максимальное количество данных. В недавнем прошлом клиент, проводя своей банковской картой по терминалу, запускал две операции – идентификация и определение остатка на счете, то сейчас банк мгновенно получает информацию где вы находитесь и что вы покупаете.

Для российских компаний характерно быстрое освоение простых цифровых технологий и медленное включение сложных технологий в производственный процесс.

Сегодня 83 % российских организаций уже пользуются широкополосным Интернетом, 63 % – освоили технологии электронного обмена данными. В то же время удельные веса организаций, освоивших более сложные технологии, в несколько раз ниже: облачные сервисы – 23 %, ERP-системы – 12,2 %, RFID-технологии – 5 %².

По мнению экспертов BostonConsultingGroup³ в целях стимулирования спроса в обязанности государства входит нормативное совершенствование вопросов обеспечения прав потребителей в системе e-commerce, развитие институтов доверия и интеллектуальной собственности в цифровой инфраструктуре.

Спрос на элементы IT-инфраструктуры со стороны финансовых организаций разворачивается в сторону облачных технологий

¹ Что такое цифровая экономика? Тренды, компетенции, измерение: докл. к XX апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. / Г.И. Абдрахманова, К.О. Вишневецкий, Л.М. Гохберг и др. ; науч. ред. Л.М. Гохберг ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. С. 19.

² Там же. С. 56.

³ The Internet Economy in the G-20. Boston: The Boston Consulting Group. URL: <https://www.bcg.com/documents/file100409.pdf> (дата обращения: 01.06.2020).

и технологий удаленного рабочего стола (VDI), осуществляют резервирование информационных систем на разнесенных площадках, предлагают гибридные решения, связывающие частную виртуальную инфраструктуру заказчика с инфраструктурой сервис-провайдера¹.

Основываясь на BIGDATA, банки генерируют персональные предложения для своих клиентов, прогнозируют приток и отток клиентов, администрируют бонусные и иные программы. Важной компонентой потребительского спроса в цифровой экономике является онлайн банкинг, пришедший на смену традиционным CRM системам. Диверсифицированный перечень услуг, выходящий далеко за пределы финансовой сферы, дает возможность клиентам онлайн банка проводить все необходимые разрешенные операции без привлечения сотрудников банка. Активно внедряется в банковскую сферу система электронных платежей биометрической идентификации пользователя на мобильном устройстве, например, ApplePay, SamsungPay. Формируя предложение в цифровой экономике, банки нацелены на персонализированные инвестиционные продукты, которые клиент может продать онлайн. Лидерами этой сферы являются компании: «БКС», «Финам». Использование голосовых ботов и чат ботов, расширяет возможности расширения спроса банковских продуктов. Активно внедряется принцип «одного окна» при получении одним клиентом услуг разных банков. Примеры – РосЕвробанк в партнерстве с Майкрософт на основе инфраструктуры Ethereum Consortium Blockchain проводит идентификацию пользователя с дальнейшими рекомендациями его действий, сделка-аккредитив Альфа Банка и авиакомпанией S7 Airlines с помощью технологии умных контрактов.

Цифровые технологии увеличивают скорость заключения сделки, ее прозрачность и открытость, за счет укрепления доверия сторон снижаются транзакционные издержки.

В дальнейшем у партнеров сохраняется возможность экономить на издержках «ex ante» и «ex post» за счет использования умных контрактов блокчейн-платформы, и гаранта банка как третьей стороны.

Макроэкономический эффект от массового использования цифровых технологий, в числе которых интернет вещей и автоматизация производства, социальные сети, цифровое проектирование

¹ ИКТ в финсекторе: диагноз – острая цифровая трансформация. URL: http://banks.cnews.ru/articles/2017-04-07_ikt_v_finsektore_diagnoz_ostraya_tsifrovaya_transformatsiya (дата обращения: 01.06.2020).

и моделирование, суперкомпьютерные системы, технологии виртуализации, дополненная и смешанная реальность, аддитивные, облачные, мобильные технологии и кросс-канальные коммуникации, найдет свое выражение в количественных (повышение производительности труда) и в качественных изменениях (появление новых конкурентоспособных бизнес-моделей).

Тотальная цифровизация охватила и финансовый сектор. По сравнению с другими финансовыми институтами испытывает на себе наибольшее влияние цифровых и технологических инноваций. Вследствие обостряющейся конкурентной борьбы между банками и кредитными организациями, относящимся к традиционному сегменту финансового рынка, и компаниями, активно использующими технологические инновации, возникает новая отрасль «финтех».

Финтех объединяет в себе технологические стартапы, запускающие пилотные проекты на финансовых рынках, но и крупные проверенные временем компании. Банки, активно пользующиеся услугами платежей и денежных переводов; кредитования; управления капиталом; страхования; банкинга и др.¹ активно инвестируют в проекты, которые принесли бы прибыль для них самих, например, в создание нейронных сетей, которые могут выполнять функции аналитиков или юристов².

Рассмотрим ситуацию со стороны продавца. Технологическая зрелость компании определяется ее способностью встраиваться в международные цепочки путем адаптации, трансфера технологий и масштабирования собственных успешных технологических образцов. С 2019 г. наметился значительный рост бюджетных расходов на разработку «сквозных» цифровых технологий: за период до 2024 г. из федерального бюджета на эти цели будут выделены 282 млрд руб.; растет господдержка в рамках НТИ, институтов развития «Сколково», «РВК»³ цифровая экономика выведена отдельным блоком в портфеле национальных проектов. Обратной стороной столь масштабного финансового и административного вмеша-

¹ URL: <https://www.roomian.org/articles/fintech-kompanii-modeli-i-klassifikatsiya-2017>. (дата обращения: 01.06.2020).

² Цифровая трансформация экономики и промышленности: проблемы и перспективы / под ред. А. В. Бабкина. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2017.

³ *Katkova M. A., Pchelintseva I. N., Sankova L. V., Yanchenko E. V., Mityaeva N. V.* Exaptation Institutes of Development and Formation of Institutional Trips in the Russian Labor Market / в сборнике *Russia and the European Union. Development and Perspectives Ser. "Contributions to Economics"* © Springer International Publishing AG 2017. Cham, Switzerland, 2017. С. 229–235.

тельства государства в высококонкурентный IT-сектор может быть деформация рыночного поведения компаний, снизив их собственный инновационный потенциал, а значит, и качество инвестиций. Стремление поддержать имеющиеся технологические решения в условиях единичности прорывных разработок может привести к завышенным ожиданиям и размыванию конкурентной среды рынка. Рассмотрим мировую практику успешного стимулирования спроса и дальнейшего распространения технологий в цифровой экономике (табл.1).

Таблица 1¹

Примеры стимулирования спроса
на цифровые технологии (по странам)

Страна	Мера стимулирования
Япония	налоговый кредит для инвестиций в IT, ускоренная амортизация
Австралия	лимиты на продолжительность и стоимость контрактов, сжатые сроки проведения конкурсных процедур
США	допуск компаний с опытом работы на рынке менее двух лет к участию в тендерах, фонд технологической модернизации, нормативное закрепление различных аспектов внедрения и использования цифровых технологий, создание «регуляторных песочниц»
Франция	создание специальных фондов цифровизации отраслей экономики для инвестирования в акционерный или квазиакционерный капитал компаний ИКТ-сектора при условии частных инвестиций
Германия	стандартизация на уровне международных организаций и отраслевых консорциумов
Великобритания	развитие долгосрочного ГЧП (например, механизм секторальных соглашений)
ЕС	льготные займы, инновационные ваучеры, гранты

¹ Составлено автором.

Нетрудно заметить, что значительное место в имеющемся инструментарии отводится налоговым инструментам, что дает основание говорить об их эффективности и институциональной сопоставимости с действующими нормами. Существующие в РФ инструменты стимулирования спроса условно можно разделить на две группы: финансовые, реализуемые рамках НТИ, в основном субсидии и гранты, венчурные инвестиции, льготные займы, примерно 30 наименований, нефинансовые, связанные с закупкой готовых решений, развитием инфраструктуры и широкополосного доступа во всемирную сеть. Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» и входящие в нее федеральные проекты, подкрепленные значительными *дополнительными* бюджетными средствами (410 млрд руб. средств федерального бюджета и около 535 млрд руб. внебюджетных средств на 2019–2021 гг.)¹ делает сопоставимыми по критерию внедрения цифровых технологий в хозяйственную практику российскую и ведущие экономики мира.

¹ URL: <https://www.hse.ru/data/2019/04/12/117> (дата обращения: 01.06.2020).

Красиков Дмитрий Владимирович

*кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой международного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ПРАВОВОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ В ЕС: ОБЗОР СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ, ВЫРАБОТАННЫХ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИЕЙ*

Аннотация: *стратегические концепции достижения целей, связанных с адаптацией действующих в рамках Европейского союза правил и механизмов к изменениям в европейском обществе и экономике, порожденным технологическим прогрессом, постоянно находится в состоянии пересмотра и актуализации с учетом соответствующих достижений ЕС и сохраняющихся проблем. В статье представлен обзор европейской цифровой стратегии, обнародованной Европейской комиссией в 2020 году.*

Правовые основы деятельности ЕС, связанной с развитием цифровой экономики, заложены в положениях Договора о функционировании Европейского союза, посвященных исследованиям и технологическому развитию (ст.ст. 179, 180). К настоящему времени процесс реализации соответствующих целей ЕС, состоящих в усилении его научных и технологических основ, в их конвергенции с иными целями, установленными в учредительных актах Европейского союза, преобразовался в разветвленную сеть мер, охватывающих значительную часть общеевропейской повестки.

19 февраля 2020 г. Европейская комиссия опубликовала Коммюнике «Формирование цифрового будущего Европы» (*“Shaping Europe’s digital future”*), адресованное Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов, в котором определены основные направления развития цифровой повестки ЕС. Отправными точками принятого Коммюни-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики».

ке являются изменения, привнесенные в общественные отношения цифровыми технологиями, признание необходимости совмещения экологической и цифровой трансформаций для перехода к здоровой планете и новому цифровому миру, а также сосуществования преимуществ технологических изменений с порождаемыми ими рисками и издержками. Комиссия определяет на 5-летнюю перспективу три основных цели для обеспечения того, чтобы цифровые решения помогли Европе идти своим собственным путем в направлении цифровой трансформации «на благо людей» с учетом уважительного отношения к общим европейским ценностям, а также позволит Европе занять ведущее положение в глобальной дискуссии о будущем. Таковыми целями являются развитие технологий, работающих на благо людей, обеспечение функционирования справедливой и конкурентной экономики, а также поддержание существования открытого, демократического и устойчивого общества.

Предусмотренные Европейской комиссией меры, направленные на развитие технологий, работающих «на благо людей», включают в себя, в первую очередь, привлечение инвестиций на уровне ЕС и на национальном и региональном уровнях для достижения максимально возможного уровня доступа к Интернету для европейских пользователей, а также инвестиций в сектор «глубоких технологий» (*deep tech*), в человеческий капитал и в инфраструктуру «умной» энергетики и транспорта. Во-вторых, Европейская комиссия запланировала принятие мер, способствующих обеспечению безопасности коммерческой деятельности в сети и потребительской онлайн-активности. В-третьих, ключевая роль в данном контексте отводится развитию образования и навыков в сфере цифровых технологий с учетом, в том числе, трансформации европейского рынка труда.

В целях обеспечения функционирования справедливой и конкурентной экономики Европейская комиссия в Коммюнике «Формирование цифрового будущего Европы» объявила о своих планах принять новую промышленную стратегию, способствующую адаптации промышленности к новым условиям цифровой экономики (впоследствии, 3 марта 2020 г. была принята «Новая промышленная стратегия для Европы» в форме Коммюнике Комиссии Европейскому парламенту, Европейскому Совету, Совету, Европейскому экономическому и социальному совету и Комитету регионов). Комиссия подчеркнула необходимость выработки четких правил для малого и среднего бизнеса, которые обеспечили бы функционирование

эффективного и единого общеевропейского режима в коммерческой сфере; с одной стороны, для этого необходимо, чтобы правила в сферах конкуренции, защиты потребителей, интеллектуальной собственности, налогообложения и трудовых прав, применяемые в традиционных («оффлайн») отношениях, в равной степени применялись и к онлайн-отношениям, а с другой – соответствующие правила конкуренции должны быть пригодными для современных отношений, поэтому Комиссия заявляет об изучении ею эффективности применения действующих правил, в частности, в сфере конкуренции, в условиях цифровых преобразований в экономике и обществе: Европейская комиссия обращает внимание на то, что в цифровом мире, не имеющем границ, небольшое число компаний, владеющих значительной долей рынка, получает большую часть прибыли, которая надлежащим образом не облагается налогом из-за устаревших правил, искажающих конкуренцию; это требует своевременного принятия необходимых мер.

Относительно принятия мер по поддержанию существования открытого, демократического и устойчивого общества, Комиссия исходит из того, что незаконным в Интернете должно быть все, что является противоправным в реальной жизни. Хотя невозможно предсказать будущее цифровых технологий, европейские ценности и этические правила, а также социальные и экологические нормы, по убеждению Европейской комиссии должны применяться и в цифровом пространстве. Рассматриваемое Коммюнике подчеркивает важность того, чтобы правила, применимые к оказанию цифровых услуг по всему Европейскому союзу, были усилены и модернизированы.

Совместно с Коммюнике «Формирование цифрового будущего Европы» 19 февраля 2020 г. Комиссия также опубликовала Белую книгу об искусственном интеллекте (*“On Artificial Intelligence – A European approach to excellence and trust”*) и Коммюнике, адресованное Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному совету и Комитету регионов, «Европейская стратегия в области данных» (*“A European strategy for data”*), также являющиеся частью выработанной Комиссией Европейской цифровой стратегии.

Искусственный интеллект, как отмечается в Белой книге, представляет собой комплекс технологий, объединяющих данные, алгоритмы и вычислительные мощности, и способен принести технологические преимущества для всего европейского общества и эко-

номики, включая преимущества для граждан (повышение уровня медицинского обслуживания, сокращение количества случаев выхода из строя бытовой техники, повышение безопасности и экологичности транспортных систем, повышение уровня качества государственных услуг), для развития бизнеса (появление товаров и услуг нового поколения в областях, где Европа особенно сильна – машиностроение, транспорт, кибербезопасность, сельское хозяйство, экологичная и циркулярная экономика, здравоохранение и отрасли с высокой добавленной стоимостью, такие как мода и туризм) и для сферы общественных услуг (сокращение затрат на предоставление услуг в сфере транспорта, образования, энергетики и управления отходами, повышение уровня экологичности товаров, предоставление правоохранительным органам соответствующих инструментов для обеспечения безопасности граждан с учетом надлежащего соблюдения гарантий уважения их прав и свобод).

При этом, Европейская комиссия настаивает на том, что для достижения значительных масштабов развития в данной сфере и во избежание фрагментации единого рынка, необходима выработка общеевропейского подхода к искусственному интеллекту, и что внедрение национальных инициатив может поставить под угрозу правовую определенность, ослабить доверие граждан и помешать развитию европейской промышленности. Общеевропейский подход, согласно Белой книге об искусственном интеллекте, должен состоять в разработке нормативно-правовой базы регулирования деятельности, связанной с разработкой, внедрением и использованием технологий искусственного интеллекта, которая должна быть нацелена на создание «экосистемы превосходства» (*ecosystem of excellence*) и «экосистемы доверия» (*ecosystem of trust*) в данной сфере.

Создание «экосистемы превосходства» предполагает принятие мер на различных уровнях.

Во-первых, речь идет о принятии совместных действий по координации сотрудничества государств-членов и Европейской комиссии в таких сферах, как научные исследования, инвестиции, освоение рынка, навыки и способности, информация и международное сотрудничество.

Во-вторых, Белая книга предусматривает принятие мер по управлению усилиями научно-исследовательского и инновационного сообщества. Для этой цели Комиссия планирует содействовать созданию центров передового опыта и испытательных центров, которые могли бы объединить европейские, национальные и частные

инвестиции; оказание значительной финансовой поддержки европейским испытательным центрам мирового уровня предложено Комиссией в рамках программ «Цифровая Европа» и «Горизонт Европа» при проектировании Многолетней финансовой программы Европейского союза на 2021–2027 г.г.

В-третьих, отмечая потребность в специалистах, обладающих необходимыми компетенциями в сфере искусственного интеллекта, Комиссия предлагает принять меры по созданию и поддержке сетей ведущих университетов и иных образовательных учреждений в сфере высшего образования с целью привлечения лучших профессоров и ученых и открытия ведущих магистерских программ мирового уровня в области искусственного интеллекта.

В-четвертых, Европейская Комиссия подчеркивает необходимость обеспечения как доступа малых и средних предприятий к разработкам в сфере искусственного интеллекта, так и использования ими таких разработок. С этой целью Комиссия планирует в сотрудничестве с государствами-членами добиться такого положения, чтобы в каждом из государств, входящих в ЕС, действовал по крайней мере один центр цифровых инноваций с высокой степенью специализации в области искусственного интеллекта.

В-пятых, по убеждению Европейской комиссии, необходимо, чтобы частный сектор был полностью вовлечен в формирование исследовательской и инновационной повестки, и чтобы он обеспечивал необходимый уровень ее со-финансирования (в том числе, в рамках государственно-частных партнерств).

В-шестых, как подчеркивается в Белой книге, крайне важным является быстрое внедрение использования товаров и услуг, основанных на искусственном интеллекте, государственными органами и учреждениями.

В-седьмых, Комиссия отмечает важное значение обеспечения процесса сбора данных и ответственного управления ими, без чего разработки в сфере искусственного интеллекта невозможны. В связи с этим в рамках программы «Цифровая Европа» заложены значительные финансовые средства (свыше 4-х млрд евро) для поддержки высокопроизводительных и квантовых вычислений, в том числе периферийных вычислений, а также инфраструктуры в сфере искусственного интеллекта, работы с данными и облачных вычислений.

В-восьмых, изложенная в Белой книге стратегия исходит из необходимости развития международного сотрудничества в сфере ис-

кусственного интеллекта с другими государствами, а также в формате международных организаций с широким участием.

Создание «экосистемы доверия» в качестве компонента нормативно-правовой концепции общеевропейского регулирования отношений, связанных с разработкой и использованием искусственного интеллекта, должна, согласно позиции Комиссии, стать результатом усилий по минимизации рисков потенциального причинения людям материального и нематериального вреда вследствие использования технологий в сфере искусственного интеллекта. К таким рискам относятся потенциальные угрозы для основных прав человека, включая гарантии защиты личных данных и недискриминации, а также угрозы, относящиеся к вопросам безопасности и ответственности. Основываясь на своем Докладе Европейскому парламенту, Совету и Европейскому экономическому и социальному комитету по вопросу о последствиях, порождаемых искусственным интеллектом, Интернетом вещей и робототехникой в сфере безопасности и ответственности, Комиссия констатирует ряд недостатков действующего нормативно-правового регулирования и определяет основные направления его совершенствования в условиях развития технологий в сфере искусственного интеллекта.

Содержание третьей составляющей Европейской цифровой стратегии, выработанной Европейской комиссией, – Европейской стратегии в области данных, принятой 19 февраля 2020 г. в форме Коммюнике, адресованного Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному совету и Комитету регионов, – определено следующими факторами, характеризующими контекст формирования общеевропейского подхода к регулированию информации (данных): существенный рост объемов производимой информации; изменение технологий ее сбора, обработки и хранения; особая значимость информации для экономики и общества; Европейский союз обладает необходимым потенциалом для успешного участия в информационной экономике будущего; ряд правовых инструментов, способствующих развитию цифровой экономики, уже выработан и функционирует в Европейском союзе. Круг проблем, которые в настоящее время удерживают ЕС от реализации его потенциала в экономике данных, по мнению Комиссии, включает в себя проблемы доступа к информации, которая может быть использована для общественных нужд, дисбаланс в положении на рынке, проблемы совместимости и качества информации, недостатки механизмов управления информацией, проблемы

спроса и предложения в отношении информационных технологий и инфраструктуры европейского происхождения, несовершенство механизмов реализации гражданами своих прав в этой сфере, нехватка специалистов в сфере работы с данными, проблемы кибербезопасности.

По существу, стратегия ЕС в области данных состоит в выработке принятия 4-х комплексов мер: 1) разработка межсекторальной структуры управления доступом к данным и их использованием; 2) инвестирование в информационную сферу и укрепление возможностей и инфраструктуры Европы для размещения, обработки, использования данных и обеспечения их совместимости; 3) расширение прав и возможностей для частных лиц, инвестирующих в формирование умений и навыков, а также в развитие малого и среднего бизнеса; 4) создание общеевропейских пространств данных в стратегических секторах и областях, представляющих общественный интерес. С точки зрения Европейской комиссии, реализация данных мер позволит Европейскому союзу стать наиболее привлекательной в мире, самой безопасной и динамичной экономикой.

Красненкова Елена Валерьевна

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент Департамента правового регулирования
экономической деятельности
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации»*

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕЦЕЛЕВОЕ РАСХОДОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Аннотация: *в представленной статье анализируются вопросы применения уголовной ответственности нецелевого расходования бюджетных средств, а именно применения квалификации в зависимости от предмета преступления, субъекта, аналогии преступления. С учетом представленной судебной практики предполагается совершенствование действующего уголовного закона.*

Нецелевое расходование бюджетных средств относится к экономическим преступлениям. Бюджетные средства, выделяющиеся государством, носят точный характер назначения.

Обращаясь к статистике Генеральной прокуратуры РФ¹, за 2019 по проверке законности в бюджетной сфере выявлено 110 278 нарушений, из них было направлено материалов для решения вопросов об уголовном преследовании 1 530. Далее посмотрим статистику Судебного департамента при Верховном суде РФ² – осужденных по ст. 285.1 УК РФ «Нецелевое расходование бюджетных средств» («Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ в ред. от 07.04.2020 с изм. и доп., вступ. в силу с 12.04.2020) – 410 человек, основная масса осужденных по ч. 1 ст. 285.1 УК РФ – 307 человек; 9 лиц были оправданы, а 344 уголовных дела были прекращены по различным основаниям. Все осужденные и привлеченные лица к уголовной ответственности имели доступ к бюджетным средствам, а, следовательно, являлись должностными лицами

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: https://genproc.gov.ru/upload/iblock/5fb/0112_2019.pdf (дата обращения: 01.06.2020).

² Официальный сайт Верховного суда РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258> (дата обращения: 01.06.2020).

(госслужащими). Таким образом, мы можем видеть, что нецелевое использование бюджетных средств наносит большой урон общественным отношениям в сфере экономики.

Говоря о расследовании таких деяний, мы можем отметить, что отслеживать поступления из бюджета РФ до непосредственно исполнителя задач возможно по кредиту счета. В виду того, что цифровизации экономики идет в России достаточно активно, процессы перевода, отчислений, оплаты из бюджетных средств отследить достаточно просто, необходимы минимальные знания в бухгалтерском учете, кроме того этому способствуют системные методы, которые работают автономно. Существуют множество типовых отчетных форм бюджетных средств, которые легко проверить электронно, сделав запросы в различные финансовые структуры: Росфинмониторинг, департамент бюджетной политики и стратегического планирования, департамент организации составления и исполнения федерального бюджета, департамент международных финансовых отношений, департамент бюджетной политики в отраслях экономики, Казначейство России, ФНС России, ФТС России и др.

Статья 6 БК РФ («Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ в ред. от 08.06.2020) гласит: «бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления», следовательно основным непосредственным объектом является финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

Следует заметить, что при раскрытии объективных признаков данного состава преступления в уголовном законодательстве в диспозиции ст. 285.1 УК РФ используется термин «расходование», а БК РФ и КоАП РФ («Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ в ред. от 24.04.2020, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2020) в условии и диспозиции употребляют термин «использование». При применении этих терминов в доказывании зависит квалификация, которая будет наступать по УК РФ или по КоАП РФ. БК РФ, КоАП РФ и УК РФ являются федеральными законами. Однако, одни правоведа считают, что для квалификации ст. 285.1 БК РФ является образующим, т.к. именно в БК РФ провозглашается условия нарушения; другие правоведа говорят, что два термина «расходование» и «использование» являются синонимами. В этом и видится проблема правильной квалификации – правоприменение ст. 285.1 УК РФ.

Так, в Ярославский областной суд поступила апелляция¹, где указывалось, что межрайонным следственным отделом СУ СК России по Ярославской области от 4 июня 2018 г. частично прекращено уголовное преследование в отношении ХХХХ А.А. по признакам, преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285.1 УК РФ «Нецелевое расходование бюджетных средств», на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ в связи с отсутствием в его действиях состава преступления. В связи с прекращением уголовного дела ХХХХ А.А. обратился в Ростовский районный суд Ярославской области с заявлением о возмещении материального ущерба, причиненного в результате незаконного уголовного преследования, а именно расходов, понесенных на адвоката, в размере 500 000 рублей, а также утраченного заработка в размере 150 000 рублей.

Адвокат в апелляции указал на предмет преступления по ст. 285.1 УК РФ, а именно – факт хищения денежных средств при проведении ремонтных работ в здании, то есть тот предмет, по которому уголовное преследование ХХХХ А.А. прекращено по реабилитирующему основанию, а предъявленное последнему обвинение касалось иных обстоятельств. Суд Ростовского районного суда Ярославской области от 28 октября 2019 г. постановил: в отношении реабилитированного лица ХХХХ А.А. решение отменить, материалы дела передать на новое судебное разбирательство в Ростовский районный суд Ярославской области иным составом суда. В данном примере судебной практики, мы наблюдаем неправильную квалификацию, т.к. неверно определен предмет преступления. Таких случаев судебной практики достаточно для того, чтобы конкретизировать некоторые признаки преступления ст. 285.1 УК РФ «Нецелевое расходование бюджетных средств».

Еще один пример: постановлением начальника контрольно-ревизионного управления министерства финансов Нижегородской области № 306-23-13/66-2018 от 28 апреля 2018 г. должностное лицо – директор ГБУ НО «ХХХХ» ХХХХ А.Ю. привлечен к административной ответственности по ч. 2 ст. 15.15.5 КоАП РФ «Нарушение условий предоставления субсидий», с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере 10 000 (десяти тысяч) рублей.

Решением и.о. министра финансов Нижегородской области от 24 мая 2019 г. постановление должностного лица от 28 апреля

¹ Апелляционное постановление № 22-2113/2019 от 19 декабря 2019 г. по делу № 4/17-55/19 // Архив Ярославского областного суда (дата обращения: 01.06.2020).

2018 г. отменено, производство по делу прекращено на основании п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, в связи с наличием постановления о возбуждении уголовного дела. В жалобе, поданной в Нижегородский областной суд¹, ХХХХ А.Ю. просит состоявшееся по делу судебное решение отменить ввиду незаконности.

Проверив материалы дела, изучив доводы жалобы, заслушав представителя Министерства финансов Нижегородской области ХХХХ Д.И., согласившегося с решением суда, судья вышестоящей инстанции оставляет решение в силе.

Согласно ч. 2 ст. 15.15.5 КоАП РФ нарушение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, физическим лицом, являющимися получателями субсидий, условий их предоставления, за исключением случаев, предусмотренных статьей 15.14 КоАП РФ «Нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций», влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от 2 до 12 процентов суммы полученной субсидии.

Таким образом, по одному и тому же факту совершения противоправных действий в отношении ХХХХ А.Ю, вынесено постановление о привлечении его к административной ответственности и возбуждено уголовное дело. В данном примере мы можем наблюдать аналогию закона, но лицо в данном случае привлекается к административной и уголовной ответственности. По действующему законодательству, в нашей стране аналогия по ст. 6 УК РФ запрещена. Конфликта интересов по двум Федеральным законам нет.

Следует согласиться с Н.А. Лисенковой, что в юридической литературе неоднократно высказывались обоснованные сомнения в оправданности и целесообразности специальной регламентации нецелевого расходования бюджетных средств. Действительно, если нецелевое расходование бюджетных средств не повлекло за собой последствий, указанных в ст. 285 УК РФ (существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства), либо виновные в этом деянии должностные лица не руководствовались корыстной или иной личной заинтересованностью, к таким лицам вполне достаточным было бы применение мер дисциплинарной ответственности либо административного наказания². В других случаях может

¹ Решение № 7-1333/2019 от 23 октября 2019 г. по делу № 7-1333/2019// Архив Нижегородского областного суда (дата обращения: 01.06.2020).

² Лисенкова Н.А. Нецелевое расходование бюджетных средств // Проблемы науки. 2018. № 2 (26). С. 61–63.

применяться ст. 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями».

Ошибки при квалификации совершенного преступления служат основаниями для обжалования или пересмотра дела. Данная ситуация вызвана не только недостатками работы правоохранительных органов, но и несовершенством действующих законодательных норм. Наряду с этим причиной, содействующей преступности, являются постоянные изменения действующего законодательства, причем не только уголовного, но и других отраслей права.

Исходя из ранее сказанного, что субъектами ст. 285.1 УК РФ являются должностные лица, можно сделать вывод, что преступление «Нецелевое расходование бюджетных средств» относится не просто к экономическим, но и к коррупционным составам преступлений и борьба с такой преступностью должна осуществляться посредством комплекса мер политического, экономического, социального и организационного характера, ведущую роль среди которых должны занимать уголовно-правовые средства. Привлечение к уголовной ответственности – одна из наиболее эффективных мер борьбы с коррупционной преступностью, а разносторонность или ограниченность законодательных дефиниций существенно снижает эффективность таких уголовно-правовых средств.

Подводя итог, можно сказать, что устойчивое развитие экономики и ее цифровизация, обозначенное Стратегией национальной безопасности (Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»), возможны лишь при взаимосвязи системы бюджетного финансирования и строгости соблюдения закона, в том числе и совершенствования Уголовного кодекса РФ в части установления верной квалификации за нецелевое использование и (или) расходование бюджетных средств.

Крашенинников Сергей Владимирович

*кандидат юридических наук,
доцент Департамента правового регулирования
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации»*

Анисифоров Тим Сергеевич

*старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального
права ГОУ ВО МО «Московский государственный областной университет»*

ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗНАЧЕЙСТВО В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Аннотация: *в статье рассматриваются вопросы использования цифровых технологий Федеральным казначейством. Обосновываются возможности дальнейшего совершенствования деятельности Казначейства России. Сделан вывод о необходимости правового регулирования цифровых механизмов в системе финансового контроля.*

Долгосрочная государственная экономическая политика Российской Федерации предусматривает совершенствование бюджетной и налоговой политики, а также повышение эффективности бюджетных расходов и государственных закупок.

Осуществление указанных направлений поручено Федеральному казначейству, которое осуществляет функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального, по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере (Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (ред. от 15.06.2019) «О Федеральном казначействе»).

Реализации полномочий Федерального казначейства способствует государственная политика в сфере цифровизации экономики, которая предполагает необходимость преобразования процессов производства, распределения, обмена и потребления в соответствии с их цифровой моделью. Цифровая экономика представляет

собой хозяйственную деятельность, в которой ключевым фактором являются данные в цифровом виде. Обработка больших объемов и использование результатов анализа, по сравнению с традиционными формами хозяйствования, позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг (Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы»).

В Российской Федерации в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7) представлен паспорт Федерального проекта «Цифровое государственное управление», предусматривающий внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг.

В настоящее время Федеральное казначейство является оператором:

- государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП), обеспечивающей хранение и обмен информацией о платежах между администраторами доходов, организациями по приёму платежей и гражданами;
- официального сайта Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг;
- государственной автоматизированной системы «Управление», предназначенной для принятия управленческих решений в сфере государственного управления;
- информационно-аналитической системы, позволяющей осуществлять мониторинг ключевых показателей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- официального сайта для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях;
- электронного бюджета, содержащего информацию о бюджете и бюджетном процессе в Российской Федерации;
- удостоверяющего центра, обеспечивающего создание сертификатов ключей проверки электронных подписей;
- системы удаленного финансового документооборота.

Реализация и внедрение информационных систем позволили сформировать успешную динамику деятельности Казначейства

России, направленную на обеспечение и укрепление прозрачности и доступности информации о состоянии публичных финансов. Федеральное казначейство обладает правом постоянного доступа к государственным и муниципальным информационным системам, а также осуществляет казначейское сопровождение целевых средств, что способствует обеспечению гарантии их безопасного использования.

Цифровизация экономики позволяет Казначейству России осуществлять бюджетный мониторинг, направленный на сбор и анализ информации о предмете бюджетного мониторинга и деятельности объекта бюджетного мониторинга на системной и регулярной основе, в том числе непрерывный сбор и анализ данных государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», государственных информационных систем, находящихся в ведении субъектов бюджетного мониторинга об отображаемых в указанных системах операциях и действиях объектов бюджетного мониторинга, осуществляемый в целях предупреждения нарушений законодательства Российской Федерации при предоставлении средств из федерального бюджета и их использовании на основе управления бюджетными рисками при осуществлении казначейского сопровождения (Регламент взаимодействия при осуществлении Федеральным казначейством бюджетного мониторинга и казначейского сопровождения средств, предоставляемых из федерального бюджета (утв. Казначейством России 14.11.2018 № 07-04-30/2).

Развитие информационных систем позволило обеспечить основу для создания системы казначейских платежей и единого казначейского счета.

Так, в 2019 году были внесены соответствующие изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, закрепляющие дефиницию казначейского счета и порядок казначейского обслуживания. Это позволило обеспечить осуществление расчетов публично-правовыми образованиями и юридическими лицами, являющимися участниками системы казначейских платежей с контрагентами, находящимися на обслуживании в Банке России и кредитных организациях, а также способствовало оперативному получению информации о поступлениях и переводах денежных средств с целью их дальнейшего таргетирования, что в значительной мере снизило транзакционные издержки.

Федеральное казначейство имеет возможность оперативно управлять остатками денежных средств и временно размещать их в финансовые инструменты. Публичной декларацией целей и задач Казначейства России на 2020 год определена необходимость внедрения цифровых платежных технологий при осуществлении государственных и муниципальных платежей, что в перспективе снизит количество осуществляемых транзакций и позволит обеспечить адресность при получении бюджетных средств.

Таким образом, в результате внедрения и эффективного использования инструментов цифровой экономики снижаются риски нецелевого использования бюджетных средств, обеспечивается своевременное администрирование и доведение средств до их получателей.

Леднева Юлия Викторовна

*кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник
отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства
ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»*

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ*

Аннотация: *в статье отмечается фрагментарное правовое регулирование информационных отношений в бюджетной сфере; формулируются предложения по внесению соответствующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях устранения сложившейся ситуации. В частности, предлагается расширить сферу действия ГИИС «Электронный бюджет», что способствовало бы дальнейшей цифровизации бюджетного процесса в Российской Федерации.*

В настоящее время в Российской Федерации активно внедряются информационно-телекоммуникационные технологии во все сферы жизнедеятельности общества и государства, в том числе в бюджетную сферу¹. Наиболее ярким примером в этой связи является функционирование государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИИС «Электронный бюджет»). Однако бюджетно-информационные отношения, существующие де-факто, имеют фрагментарное правовое регулирование. Так, действующее бюджетное законодательство Российской Федерации в указанной сфере направлено главным образом на обеспечение реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы, включающем в себя обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации (статья

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта 18-29-16062 «Концепция правового обеспечения цифровизации сферы публичных финансов».

¹ См.: Леднева Ю.В. Правовое обеспечение внедрения в бюджетные отношения информационно-телекоммуникационных технологий // Финансовое право. 2017. № 11. С. 9–14.

36, 241.2. Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (далее – БК РФ)).

В то же время функционирование Единого портала бюджетной системы РФ – это не единственная форма обеспечения открытости бюджетного процесса. В Российской Федерации сформирована и действует система принципов организации государственного управления, основанная на вовлечении граждан, общественных организаций и бизнес-объединений в принятие и реализацию властных решений, так называемое Открытое правительство (www.open.gov.ru). Составной частью Открытого правительства является Открытый бюджет (Бюджет для граждан), который размещается в сети «Интернет» и выполняет исключительно информативную функцию, не имея при этом правового оформления. Закрепление в БК РФ за Открытым бюджетом статуса публичного информационного ресурса способствовало бы развитию и дальнейшему внедрению концепции Открытого правительства в практику государственного управления, усилению общественного контроля за бюджетными расходами, кроме того, повысило бы доверие граждан к Открытым бюджетам и способствовало бы повышению финансовой грамотности населения¹.

В качестве одного из направлений расширения функциональных возможностей Открытого бюджета можно предложить интегрирование в него инициативного (партиципаторного) бюджетирования, представляющего собой форму демократии, предполагающей участие граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств. В настоящее время в Российской Федерации инициативное бюджетирование применяется, но на уровне федерального законодательства не закреплено. Правовую основу инициативного бюджетирования составляют государственные (муниципальные) программы и законы (решения) субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Проектом федерального закона № 893063-7, принятым 05.03.2020 г. в первом чтении, «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части обеспечения реализации инициативных проектов по решению вопросов местного значения)»² предлагается ввести в правовое поле механизм

¹ См.: *Поветкина Н.А., Кудряшова Е.В.* Финансовая грамотность и устойчивое развитие в цифровую эпоху (правовое измерение) : монография. М.: Норма : ИНФРА-М, 2020.

² Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/893063-7> (дата обращения: 16.06.2020).

инициативного бюджетирования, предусматривающий финансирование инициативных проектов за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также за счет финансового, имущественного и личного трудового участия заинтересованных лиц – граждан, индивидуальных предпринимателей, организаций.

Полагаем, что для реализации механизма инициативного бюджетирования может быть создана цифровая бюджетная платформа на базе ГИИС «Электронный бюджет», которая позволит:

- 1) осуществлять более полный учет выдвинутых инициативных проектов;
- 2) осуществлять информирование о поступивших инициативных проектах;
- 3) организовать обсуждение и голосование за инициативные проекты;
- 4) осуществлять общественный контроль за процессом рассмотрения инициативного проекта органами власти, а также сроками и обоснованностью принимаемых ими решений;
- 5) осуществлять общественный контроль за ходом реализации инициативного проекта, в том числе за использованием денежных средств, имущественного и трудового участия заинтересованных лиц в его реализации.

Цифровая форма инициативного бюджетирования позволит более полно вести учет волеизъявления населения при формировании и исполнении бюджета в части направления бюджетных средств на те цели, на которые укажут граждане, и осуществлять корректировку бюджетного законодательства с учетом общественного мнения. В этой связи было бы целесообразным дополнить БК РФ положениями об инициативном бюджетировании, определив его как форму реализации открытого бюджета, размещаемого на платформе ГИИС «Электронный бюджет».

При определении правовых основ инициативного бюджетирования в БК РФ следует учитывать имеющиеся положения об общественной инициативе, введенной указом Президента РФ от 04.03.2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»», поскольку инициативные проекты в бюджетной сфере представляют собой разновидность общественной инициативы, однако с учетом сферы, в которой они реализуются – сферы публичных финансов – требующих специального бюджетно-правового регулирования.

Обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений является одной из целей функционирования ГИИС «Электронный бюджет», но не единственной. ГИИС «Электронный бюджет» предназначена, главным образом, для управления государственными (муниципальными) финансами, что реализуется посредством использования закрытой части ГИИС «Электронный бюджет», к которой относятся централизованные и сервисные подсистемы. Закрытая часть ГИИС «Электронный бюджет» в отличие от открытой ее части – Единого портала бюджетной системы Российской Федерации – не имеет законодательного регулирования; она регулируется на подзаконном уровне. Необходимость закрепления в БК РФ правового статуса ГИИС «Электронный бюджет» как информационной системы в сфере управления государственными (муниципальными) финансами обусловлена тем, чтобы в результате дальнейшего внедрения данной информационной системы в бюджетный процесс с расширением охвата ею бюджетной деятельности и подключения к закрытой ее части все большего количества участников, были понятны принципы функционирования ГИИС «Электронный бюджет» и обеспечены права ее пользователей.

В проекте БК РФ, разработанном Министерством финансов Российской Федерации¹ (с изм. от 1 февраля 2018 г.), предусмотрена глава 18 «Информационное обеспечение бюджетного процесса», которой вводится понятие информационных систем в сфере управления государственными (муниципальными) финансами, в том числе понятие федеральной государственной информационной системы, определяются принципы их функционирования, а также вводится понятие публичных информационных ресурсов в сфере управления государственными (муниципальными) финансами. Анализ положений главы 18 проекта БК РФ позволяет прийти к выводу об отсутствии в ней четкой концепции информационно-правового обеспечения бюджетных отношений². В частности, проектом БК РФ не определен правовой статус ГИИС «Электронный бюджет» и ее взаимодействие с иными информационными системами и платфор-

¹ Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: <https://www.minfin.ru/ru/document/index> (дата обращения: 01.06.2020).

² См.: *Леднева Ю.В.* Проблемы систематизации бюджетного законодательства Российской Федерации // Финансовое право. 2019. № 1. С. 19–23.

ми – с Единым порталом бюджетной системы Российской Федерации, с Открытым бюджетом; отсутствует четкий перечень субъектов с определением их полномочий в бюджетно-информационных отношениях.

Полагаем возможным внести в БК РФ изменения, закрепив за ГИИС «Электронный бюджет» статус единой бюджетной информационной системы, в которой подлежат размещению открытые публичные информационные ресурсы – Единый портал бюджетной системы и Открытый бюджет, в состав которой (ГИИС «Электронный бюджет») интегрировать инициативное бюджетирование. Также в БК РФ следует установить условия (случаи), при которых участникам и неучастникам бюджетного процесса необходимо подключаться к ГИИС «Электронный бюджет»; определить состав субъектов, участвующих в формировании, использовании и обеспечении функционирования ГИИС «Электронный бюджет»; определить их правовой статус – права, обязанности, ответственность; закрепить такие принципы функционирования ГИИС «Электронный бюджет», как принципы полноты, достоверности, доступности, бесплатности, и определить объем и содержание информации, которая должна размещаться в открытой части указанной информационной системы; предусмотреть создание в открытой части ГИИС «Электронный бюджет» сервиса по типу «Обратная связь», предоставляющего гражданам возможность сообщать о злоупотреблениях в бюджетной сфере со стороны органов власти.

Такой охват ГИИС «Электронный бюджет» всех информационных ресурсов в бюджетной сфере способствовал бы дальнейшей цифровизации бюджетного процесса и формированию цифрового бюджета, одним из аспектов которого в научной литературе называется его формирование и исполнение с использованием различных информационных, цифровых, электронных технологий¹.

Установив на уровне закона правовой статус ГИИС «Электронный бюджет» с учетом высказанных в данной статье предложений, можно будет более эффективно использовать возможности этой информационной системы в целях управления государственными (муниципальными) финансами и обеспечения открытости бюджета.

¹ См.: *Поветкина Н.А.* «Цифровой» бюджет: будущее или настоящее? // *Финансовое право.* 2019. № 8. С. 8–11; *Леднева Ю.В.* Понятие цифрового бюджета по российскому законодательству // *Финансовое право.* 2019. № 9. С. 8–11.

Малыхина Елена Александровна

*кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского
и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация: *в статье рассматриваются изменения законодательства об осуществлении государственных и муниципальных закупок относительно внедрения цифровых технологий, как уже внесенные в федеральное законодательство, так и планируемые к внесению, а также дается их анализ.*

Расходование денежных фондов государства и муниципальных образования является одним из приоритетных направлений публичной финансовой деятельности, поскольку от качества и эффективности ее осуществления по данному направлению, зависит экономное использование с сохранением наилучшего результата данных финансовых ресурсов.

В последние годы одним из приоритетных направлений, как в экономике страны в целом, так и в сфере государственных и муниципальных закупок, в частности, является внедрение информационных технологий, которые будут способствовать более качественному развитию указанных направлений.

Законодателем был сделан достаточно большой шаг по направлению совершенствования системы государственных и муниципальных закупок, в том числе в информационной сфере, посредством принятия Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. от 08 июня 2020 г. № 180-ФЗ) (далее – Закон о контрактной системе) которым было закреплено создание единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС), призванной реализовать большинство принципов контрактной системы, в частности таких, как: принцип открытости, прозрачности информации;

обеспечения конкуренции; стимулирование инноваций; единства контрактной системы в сфере закупок; эффективности осуществления закупок и др.

По истечению нескольких лет применения ЕИС она зарекомендовала себя с разных сторон. Многие практические работники (заказчики, поставщики) достаточно часто отмечают негативные черты данной системы, связанные с тем, что она достаточно часто дает сбои, достаточно часто проводятся профилактические мероприятия и т.д. – тем самым не позволяет своевременно и качественно осуществить закупку.

Что же касается контрольных органов, а также граждан и общественных деятелей, то здесь стоит отметить большой плюс ЕИС – это открытость информации, которая позволяет отследить еще на этапе планирования закупок их коррупционных или неэффективный характер, о чем свидетельствуют многочисленные примеры отмены «громких» закупок, и привлечение к ответственности виновных должностных лиц.

Несомненно, проблемы функционирования ЕИС существуют, их постоянно пытаются исправить, как в техническом, так и правовом плане. Необходимо отметить, что в настоящее время органом, наделенным полномочиями по выработке по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации функциональных требований к ЕИС, созданию, развитию, ведению и обслуживанию ЕИС, установлению порядка регистрации в ЕИС и порядка пользования ЕИС является Федеральное казначейство (Согласно Постановлению Правительства РФ от 13 апреля 2017 г. № 442 (с изм. от 04 мая 2018 г. № 548) «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по выработке функциональных требований к единой информационной системе в сфере закупок, по созданию, развитию, ведению и обслуживанию единой информационной системы в сфере закупок, по установлению порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок, а также на ведение единого реестра участников закупок, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 996»). Данный орган государственной власти постоянно координирует ЕИС, вносит предложения по ее совершенствованию, а также совершенствованию всех этапов контракт-

ной системы, в том числе при помощи использования информационных технологий.

В прошлом (2019) году, одним из самых масштабных федеральных законов, принятых в целях повышения эффективности осуществления публичных закупок при помощи использования в том числе информационных технологий, стал Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 71-ФЗ). В качестве положительных моментов, предусмотренных в данном нормативно-правовом акте и влияющих на совершенствование осуществления государственных и муниципальных закупок, можно назвать следующие:

- при планировании закупок с 1 октября 2019 г. составляется только план-график закупок, тогда как до данного времени необходимо было составление двух финансово-плановых документов: плана закупок и плана-графика закупок, которые в большинстве случаев копировали друг друга и вносить изменения необходимо было сразу в два документа, что достаточно сильно влияло на трудоемкость и на скорость внесения таких изменений и, соответственно, скорость осуществления закупок. По новым правилам, план-график закупок необходимо будет формировать на срок, соответствующий сроку принятия нормативно-правового акта о бюджете бюджетной системы;

- внесение изменения в план-график закупок сокращаются с десяти до одного дня до дня размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении соответствующей закупки или направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) закрытым способом либо в случае заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) – не позднее чем за один день до дня заключения контракта. Видится, что данные изменения значительным образом повлияют на оперативность проведения процедур закупок.

Однако, хотелось бы отметить, что органы государственной власти, осуществляющие отдельные полномочия в сфере государственных и муниципальных закупок, такие как Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство, а также Федеральная антимонопольная служба, не остановились на данных и иных нововведениях, внесенных Законом № 71-ФЗ и Феде-

ральным законом от 1 мая 2019 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 8 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и видят перспективы применения цифровых технологий в контрактной системе в еще большем объеме. Так, в настоящее время (по состоянию на 23 июня 2020 г.) разработан законопроект¹ (который в настоящее время проходит общественное обсуждение и после внесения соответствующих корректировок, будет направлен в Государственную Думу) призванный усовершенствовать и оптимизировать систему государственных и муниципальных закупок. Основными, важными направлениями данного законопроекта являются:

1. Сокращение числа конкурентных закупок с пяти до трех.
2. Составление и подписание электронного акт по исполнению контракта.
3. Подача жалобы только через ЕИС.
4. Проведение контроля только в электронной форме.
5. Сокращение сроков по всем конкурентным способам закупок.
6. Введение порядка электронного документооборота между заказчиком и поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при исполнении контракта.
7. Изменение сроков направления жалоб на положения документации, а также ограничение количество жалоб от одного участника одной жалобой.
8. Возможность проведения централизованных закупок бюджетными организациями и унитарными предприятиями.
9. Введение «универсальной стоимостной предквалификации».
10. Введение рейтинга деловой репутации участников закупки и другие новшества.

Действительно законопроект предусматривает просто колоссальное количество изменений действующего законодательства, внедрение так необходимых информационных технологий на ка-

¹ См.: Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упрощения и оптимизации порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=130287-proekt_federalnogo_zakona_o_vnesenii_izmenenii_v_otdelnye_zakonodatelnye_akty_rossiiskoi_federatsii_po_voprosam_uproshcheniya_i_optimizatsii_poryadka_osushchestvleniya_zakupo (дата обращения: 20.06.2020).

ждой стадии системы государственных и муниципальных закупок. Сам законопроект просто огромен (более 350 страниц). Кроме того, хотелось бы отметить, что планируется исключить из Закона о контрактной системе 35 статей и отменить 10 подзаконных нормативно-правовых актов. В этой связи видятся актуальным высказывания заместителя председателя Комитета Государственной Думы РФ по финансовому рынку, координатора Бюро расследований ОНФ Антона Гетта о том, что «данный законопроект окрестили в профессиональной среде «оптимизационным» ... несмотря на пандемию, реализацию национальных проектов никто не отменял... необходимо очередное большое движение как навстречу заказчику, так и навстречу бизнесу»¹.

Однако, хотелось бы отметить, что не все предложения законодателя воспринимаются положительно. В частности, как видится, введение «универсальной стоимостной предквалификации», а также рейтинга деловой репутации участников закупки, не в полной мере соответствуют одному из основных принципов контрактной системы – принципу обеспечения конкуренции, так как отдельным категориям поставщиков (подрядчиков, исполнителей), подпадающих под критерии данных элементов, будут предоставляться преимущества перед другими участниками закупок.

Также необходимо акцентировать внимание на весьма важном предложении по изменению системы государственных и муниципальных закупок – автоматизация процесса оплаты закупок, который предусматривается во втором оптимизационном проекте поправок. Как заявил заместитель руководителя департамента бюджетной политики в сфере закупок Минфина Артем Гриненко «Оптимизационные поправки предусматривают автоматизацию процессов, следующих за подписанием контракта, в том числе претензионную работу, исполнение контракта, его активирование ... с началом работы всех этих процессов в автоматическом режиме появится возможность для автоматизации завершающего этапа – оплаты по контракту»².

Подводя итог следует отметить, что система государственных и муниципальных закупок не стоит на месте, она меняется со-

¹ См.: *Антон Гетта*. Пакет поправок к закону о закупках не случайно назвали «оптимизационным». URL: <https://zakupki-digital.ru/novosti/anton-getta-paket-porpravok-k-zakonu-o-zakupkah-ne-sluchajno-nazvali-optimizacionnym/> (дата обращения: 20.06.2020).

² См.: Официальное сетевое издание форума «Госзаказ» – Цифровые закупки. Процесс оплаты по госконтрактом автоматизируют. URL: <https://zakupki-digital>.

вершенствуется, в том числе при помощи цифровых технологий и их правового закрепления. Все это должно положительным образом сказаться на реализации основных принципов контрактной системы, а также на эффективности использования публичных денежных фондов, направляемых на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Неверова Наталия Владимировна

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ БАНКА РОССИИ С ПОДНАДЗОРНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Аннотация: *в статье анализируются этапы правового регулирования взаимоотношений Банка России с поднадзорными организациями посредством единого личного кабинета участника информационного обмена.*

Центральный банк Российской Федерации в своей деятельности уделяет особое внимание процессам цифровизации. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2019 год и период 2020 и 2021 годов называют основными факторами, определяющими в долгосрочной перспективе потенциал роста экономики, в том числе скорость внедрения новых технологий. Речь идет и о внедрении технологий, способствующих развитию конкуренции на финансовом рынке и повышению доступности финансовых услуг для населения (создание системы быстрых платежей, запуск механизма удаленной идентификации и другие), и о механизмах, повышающих оперативность взаимодействия как между участниками рынка, так и с надзирающими органами.

С 2016 года Банком России установлен новый порядок информационного взаимодействия по различным направлениям деятельности с участниками финансового рынка и иными лицами посредством единого личного кабинета участника информационного обмена. Личный кабинет представляет собой раздел на официальном сайте Банка России, доступ к которому осуществляется по защищенному соединению. Сегодня личный кабинет стал основным каналом обмена юридически значимыми электронными документами между Банком России и участниками рынка, в том числе информацией, содержащей конфиденциальные данные. Участникам информацион-

ного обмена предоставлена возможность отправки инициативных запросов, а также ответов на предписания и запросы Банка России. При передаче через личный кабинет отчетности, документов (информации), сведений в электронной форме, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью, такие документы признаются равнозначными документам на бумажном носителе.

Первоначально Федеральный закон « О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» был дополнен (дополнения изменения внесены Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 231-ФЗ) положениями статьи 76.9. о взаимодействии Банка России с *некредитными финансовыми организациями* посредством информационных ресурсов, размещенных на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе путем предоставления таким организациям доступа к личному кабинету, ведение которого осуществляется Банком России в установленном им порядке, а также с использованием электронных документов.

Тем же Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 231-ФЗ предусмотрено и *право Банка России* взаимодействовать с эмитентами ценных бумаг, соискателями лицензий и свидетельств, выдаваемых Банком России, а также иными юридическими лицами в соответствии с законодательством Российской Федерации о некредитных финансовых организациях и саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка посредством использования информационных ресурсов, размещенных на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе путем предоставления таким организациям доступа к личному кабинету. Для получения от Банка России документов, в том числе запросов, требований (предписаний) Банка России, в электронной форме через личный кабинет указанные лица должны направить в Банк России уведомление об использовании личного кабинета, а при прекращении использования личного кабинета – уведомление об отказе от использования личного кабинета.

Во исполнение требований законодательства по установлению порядка взаимодействия Банка России с поднадзорными лицами при использовании ими информационных ресурсов Банка России и личного кабинета Банком России был издан вступивший в силу с 27 марта 2016 г. нормативный акт – Указание Банка России от 21 декабря 2015 г. № 3906-У «О порядке взаимодействия Банка России с некредитными финансовыми организациями и другими

участниками информационного обмена при использовании ими информационных ресурсов Банка России, в том числе личного кабинета, а также порядке и сроках направления другими участниками информационного обмена уведомления об использовании или уведомления об отказе от использования личного кабинета». Данным нормативным актом установлена обязанность некредитных финансовых организаций, саморегулируемых организаций в сфере финансовых рынков направлять в Банк России отчетность, документы (информацию), сведения, осуществлять иные права и обязанности, установленные законодательством Российской Федерации, а также получать от Банка России документы, в том числе запросы, требования (предписания) Банка России, в форме электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью юридического лица или физического лица, посредством использования информационных ресурсов.

Следует отметить, что нормативный акт Банка России отменил ряд актов Федеральной службы по финансовым рынкам, которая использовала электронный документооборот с поднадзорными организациями с 2002 года. В частности, Постановлением еще Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг (приемником которой стала упраздненная сейчас Федеральная служба по финансовым рынкам) от 31 октября 2002 г. № 43/пс было утверждено положение о порядке предоставления в Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг электронных документов.

В дальнейшем в соответствии с вступившим в силу с 30 сентября 2017 г. Федеральным закон от 01 июля 2017 г. № 153-ФЗ к информационному обмену посредством личного кабинета присоединились и *кредитные организации*, а Банком России издано новое Указание от 03 ноября 2017 г. № 4600-У «О порядке взаимодействия Банка России с кредитными организациями, некредитными финансовыми организациями и другими участниками информационного обмена при использовании ими информационных ресурсов Банка России, в том числе личного кабинета», регулирующее порядок взаимодействия мегарегулятора уже со всеми поднадзорными организациями.

В настоящее время в целях совершенствования правового регулирования взаимодействия Банка России с кредитными организациями, некредитными финансовыми организациями и другими участниками информационного обмена при использовании ими информационных ресурсов Банка России, в том числе личного кабине-

та, Банком России издано новое вступившее в силу с 28 марта 2020 г. Указание Банка России от 19 декабря 2019 г. № 5361-У, отменившее Указание Банка России от 03 ноября 2017 г. № 4600-У.

Правовое регулирование направлено на установление порядка взаимодействия Банка России с кредитными организациями (их филиалами), некредитными финансовыми организациями, саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка, саморегулируемыми организациями актуариев, операторами платежных систем и операторами услуг платежной инфраструктуры, не являющимися кредитными организациями, операторами иностранных платежных систем через их обособленные подразделения на территории Российской Федерации, а также с эмитентами ценных бумаг, соискателями лицензий и свидетельств, выдаваемых Банком России, иными лицами, в том числе респондентами, предоставляющими первичные статистические данные, филиалами и представительствами иностранных кредитных рейтинговых агентств, организациями федеральной почтовой связи при оказании ими платежных услуг, операторами услуг информационного обмена, представительствами иностранных кредитных организаций, операторами товарных поставок, информационными агентствами, которые проводят действия по раскрытию информации о ценных бумагах и об иных финансовых инструментах посредством использования указанными лицами информационных ресурсов, размещенных на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе путем предоставления доступа к личному кабинету.

Новый нормативный акт Банка России устанавливает в том числе этапы прохождения в Банке России электронного документа, представленного участником информационного обмена, порядок направления Банком России электронного документа участнику информационного обмена. В соответствии с новым порядком Банк России должен размещать на своем сайте перечень средств криптографической защиты электронного документа, описание файла, содержащего электронный документ, информацию о технологии подготовки и представления в Банк России участниками информационного обмена электронного документа. Участник информационного обмена должен обеспечить наличие в личном кабинете и поддерживать актуальность действующих квалифицированных сертификатов для расшифровки зашифрованных электронных документов, размещаемых Банком России.

Банк России в Письме от 20 марта 2020 г. № 14-6-9/2267 «О взаимодействии с Банком России посредством личного кабинета» отмечает, в частности, что представление документов в виде электронных документов посредством личного кабинета имеет следующие преимущества: отсутствие необходимости оплаты почтового отправления, отсутствие риска неполучения документов Банком России, более оперативное рассмотрение документов (за счет сокращения времени их получения Банком России), получение уведомления Банка России о результатах рассмотрения документов через личный кабинет.

Следует отметить, что создание системы информационного обмена на платформе личного кабинета является частью общей политики Банка России, направленной на решение ряда стратегических задач по повышению эффективности финансового сектора и усилению его роли в развитии российской экономики и нашедшей отражение в Основных направлениях развития финансовых технологий на период 2018-2020 годов.

Пастушенко Елена Николаевна

*доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

РОЛЬ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЕДИНОГО КАЗНАЧЕЙСКОГО СЧЕТА *

Аннотация: *в статье анализируются новеллы бюджетного законодательства, вводимые в действие с 1 января 2021 г. Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей», относительно места нормативных актов Банка России в реализации указанного федерального закона.*

Вопросы усиления качества правового обеспечения функционирования бюджетной системы Российской Федерации чрезвычайно важны для повышения эффективности реализации бюджетно-правовых норм. Проблемы оптимизации бюджетного законодательства и правоприменительной практики возникают при реализации национальных проектов, социальных программ в условиях преодоления эпидемии коронавируса в современных условиях. Стратегические направления развития системы казначейских платежей требуют осмысления новелл бюджетного законодательства в данной сфере общественных отношений. Предстоит выстроить взаимодействие Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства и Центрального банка Российской Федерации по налаживанию механизма функционирования единого казначейского счета. Поэтому заявленная тема исследования представляется актуальной, востребованной с научно-теоретических и практических позиций.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики».

Справедливо теоретики финансового права уделяют пристальное внимание правовым аспектам формирования бюджетной политики¹. Подзаконные нормативные акты, включая нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, являются источниками бюджетного права: в науке финансового и бюджетного права уделяется внимание изучению источников и принципов бюджетного права в теме «Понятие бюджета и бюджетного права»², Традиционно нормативные акты Центрального банка Российской Федерации рассматриваются как источники финансового права³. Центральный банк Российской Федерации обозначен как один из специальных субъектов, участвующих в финансовой деятельности государства⁴. Центральный банк Российской Федерации обладает бюджетными полномочиями (статья 155 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ – с изм. от 22 апреля 2020 г. № 120-ФЗ). Поэтому не случайно Центральный банк Российской Федерации характеризуется как субъект бюджетного права при анализе бюджетных правоотношений⁵. При этом нормативные акты Центрального банка Российской Федерации не выделяются в качестве источников бюджетного права. Подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетную сферу (сферу бюджетной деятельности) представлены нормативными актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также Министерства финансов Российской Федерации⁶.

¹ См.: *Комягин Д.Л.* Правовая форма бюджетной политики // *Очерки бюджетно-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко.* М.; Харьков: Право, 2012. С. 27–43; *Соколова Э.Д.* Правовое регулирование бюджетной деятельности государства и муниципальных образований (теория и правотворчество) // *Очерки бюджетно-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко.* М.; Харьков: Право, 2012. С. 91–113.

² См.: *Комягин Д.Л.* Бюджетное право России: учебное пособие / под ред. А.Н. Козырина. М.: Институт публично-правовых исследований, 2011. СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 25.05.2020).

³ См.: *Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова.* 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРА-М, 2017. С. 61 (авторы главы Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова).

⁴ См.: *Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.Ю. Грачева.* М.: Проспект, 2018. С. 22 (автор главы – Е.Ю. Грачева).

⁵ См.: *Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани.* М.: Проспект, 2018. (автор главы – Т.А. Вершило). СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.05.2020).

⁶ См.: *Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова.* 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРА-М, 2017. С. 199 (авторы главы Н.И. Химичева,

Следует заметить, что ситуация меняется с принятием 27 декабря 2019 г. Федерального закона № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей», в котором по предмету закона предусмотрено издание нормативных актов Центрального банка Российской Федерации. Теперь в Бюджетном кодексе Российской Федерации предусмотрены вопросы, по которым требуется издание нормативных актов Банка России. И Центральный банк Российской Федерации учел это обстоятельство в Плане подготовки нормативных актов Банка России на 2020 год, учитывая вступление в силу Федерального закона № 479-ФЗ с 1 января 2021 г.

Так, в статье 155 Бюджетного кодекса Российской Федерации в новой редакции предусмотрено, что Центральный банк Российской Федерации без взимания платы оказывает Федеральному казначейству информационные услуги в платежной системе Центрального банка Российской Федерации, а также услуги по передаче электронных сообщений по финансовым операциям в порядке, установленном нормативными актами Центрального банка Российской Федерации. Раздел VIII Бюджетного кодекса Российской Федерации дополнен главами 24.2 и 24.3. Глава 24.2 определяет систему казначейских платежей, в статье 242.7. которой закреплены основы функционирования системы казначейских платежей, в числе которых положение о том, что Федеральное казначейство и его территориальные органы являются прямыми участниками платежной системы Центрального банка Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о национальной платежной системе. Следовательно, согласно Федеральному закону от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (с изм. от 27 декабря 2019 г. 490-ФЗ) в данном случае подключаются к правовому регулированию и нормативные акты Банка России. Часть 4 статьи 242.12. Бюджетного кодекса Российской Федерации, закрепляющая основы функционирования единого казначейского счета, вводит правило о том, что прием к исполнению и исполнение распоряжений о переводе денежных средств в валюте Российской

Е.В. Покачалова); Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: Проспект, 2018. С. 92–94 (автор главы – О.В. Болтинова); Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. (автор главы – Т.А. Вершило). СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.05.2020).

Федерации с банковских счетов, входящих в состав единого казначейского счета, осуществляется в пределах суммы остатков денежных средств на указанных банковских счетах; порядок приема и исполнения указанных распоряжений устанавливается Центральным банком Российской Федерации.

Помимо нормативных актов Центрального банка Российской Федерации в правовом обеспечении функционирования единого казначейского счета призваны участвовать совместные нормативные акты Министерства финансов Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации, в частности таковыми являются нормативные акты по регулированию особенностей взаимодействия системы казначейских платежей с платежными системами, что отражено в части 2 статьи 242.7. Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Выделяется группа нормативных актов, издаваемых уполномоченными субъектами по согласованию с Центральным банком Российской Федерации. Так, правила организации и функционирования системы казначейских платежей устанавливает Федеральное казначейство по согласованию с Центральным банком Российской Федерации (часть 5 статьи 242.7. Бюджетного кодекса Российской Федерации); особенности приема к исполнению распоряжений о переводе денежных средств на единый казначейский счет устанавливаются Министерством финансов Российской Федерации по согласованию с Центральным банком Российской Федерации (часть 1 статьи 242.11. Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, новеллы бюджетного законодательства свидетельствуют о том, что нормативные акты Центрального банка Российской Федерации получили закрепление при функционировании единого казначейского счета. Представляется, что изложенные нормы позволяют поставить вопрос о закреплении нормативных актов Центрального банка Российской Федерации в статье 3 Бюджетного кодекса Российской Федерации, посвященной нормативным правовым актам, регулирующим бюджетные правоотношения. Дело в том, что Центральный банк Российской Федерации не может быть отнесен к федеральным органам исполнительной власти в силу особенностей публично-правового статуса, а именно конституционно-правового принципа независимости (статья 75 Конституции Российской Федерации) и подотчетности Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (статья 5 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке

Российской Федерации (Банке России)» (с изм. от 3 апреля 2020 г. № 106-ФЗ)).

Представляется необходимым обратить внимание на то обстоятельство, что согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации Центральный банк Российской Федерации является администратором поступлений в бюджетную систему Российской Федерации. При этом Центральный банк Российской Федерации в перечне администраторов доходов бюджетов поименован персонально, как единственный субъект отдельной классификационной группы.

Соответственно, Центральный банк Российской Федерации издает нормативные акты, направленные на исполнение данной бюджетно-правовой обязанности. В настоящее время действует Положение Банка России от 4 декабря 2019 г. № 704-П (с изм., внесенными Указанием Банка России от 18 февраля 2020 г. № 5402-У) «О порядке администрирования Центральным банком Российской Федерации поступлений в бюджетную систему Российской Федерации отдельных видов доходов».

В заключение следует сделать вывод, что упоминание в Бюджетном кодексе Российской Федерации вопросов, по которым требуется издание нормативных актов Центрального банка Российской Федерации является специальным основанием для нормотворческой функции Банка России наряду с общими основаниями, предусмотренными в статье 7 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», что свидетельствует о развитии нормотворческих полномочий Банка России и трансформации его правосубъектности в сфере бюджетных отношений. В качестве научной гипотезы представляется обоснованным предложить суждение о рассмотрении нормативных актов Центрального банка Российской Федерации, изданных во исполнение требований Бюджетного кодекса Российской Федерации, в качестве источников бюджетного права. Взаимосвязано с озвученным доктринальным положением о рассмотрении нормативных актов Центрального банка Российской Федерации в предусмотренных законом случаях в качестве источников бюджетного права важно проанализировать отмеченную в данном исследовании потребность в законодательном урегулировании фиксации нормативных актов Центрального банка Российской Федерации в случаях, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, в перечне источников, регулирующих бюджетные правоотношения (поправки в статью 3 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Изложенные предложения направлены на системное восприятие качества правотворческой и правоприменительной деятельности субъектов бюджетных правоотношений при внедрении законодательных новелл о конструкции единого казначейского счета, подлежащего к обслуживанию в Центральном банке Российской Федерации. Нормативные акты Центрального банка Российской Федерации призваны создать для эффективного функционирования единого казначейского счета четко сформулированные правила, не допускающие двойного толкования и коллизий, не содержащие пробелов в правовом регулировании, использующие современные финансовые технологии в цифровом формате. Общие задачи обеспечения эффективного функционирования единого казначейского счета диктуют развитие форм и методов взаимодействия Министерства финансов, Федерального казначейства и Центрального банка Российской Федерации, в том числе в вопросах совместного правотворчества.

Петрова Инга Вадимовна

*кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»*

АУДИТ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ: ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

Аннотация: *в статье рассмотрен внутренний финансовый аудит в бюджетной сфере, проведен анализ основных характеризующих признаков данного аудита и определена его функциональная направленность при управлении бюджетными средствами с использованием цифровых технологий.*

Правовая природа аудита неоднозначна и характеризуется сферой проведения, целевой направленностью. В первую очередь необходимо разграничить аудит на государственный и частный (коммерческий). Государственный аудит представляет собой деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, главных администраторов (администраторов) бюджетных средств по выявлению обоснованности управления публичными финансами, осуществляется вне управленческого цикла и основывается на принципе независимости. Применительно к бюджетной сфере управленческий процесс реализуется в рамках бюджетного цикла.

При этом управленческий процесс не совпадает с бюджетным процессом, осуществляемым в рамках конкретного бюджетного цикла (в бюджетный процесс не включается осуществление всего спектра контроля относительно бюджета, в силу того, что бюджетный цикл может быть завершен, тогда как контрольные мероприятия могут иметь место быть). Указанный признак положен в основу разграничения внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, осуществляемого главными администраторами бюджетных средств.

В литературе предлагается определить аудит как самостоятельный и независимый от государственного контроля институт в системе государственного управления, в основу которого положен принцип самоорганизации, роль и значение которого в мировой

практике управления общественными и государственными процессами возрастает¹. Подобное прослеживается и в применении цифровых технологий при реализации полномочий по проведению аудита Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также главными администраторами (администраторами), администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

Следовательно, в зависимости от субъектов, реализующих полномочия по управлению публичными финансами, в том числе и бюджетными средствами, можно выделить внутренний финансовый аудит и «внешний» аудит.

Внутренний финансовый аудит осуществляется в соответствии со статьей 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. от 08.06.2020) и стандартами внутреннего финансового аудита утвержденные Министерством финансов Российской Федерации в целях управления бюджетными средствами. Внешний аудит направлен на управление средствами аккумулируемые как в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации, так и в децентрализованных фондах (публичные финансы). Следовательно, сфера реализации полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления при проведении внешнего аудита распространяется на централизованные и децентрализованные фонды.

Внутренний финансовый аудит – это деятельность структурного подразделения или уполномоченного должностного лица главного администратора (администратора) бюджетных средств по проведению аналитической процедуры, инспектированию, пересчету, запросу, подтверждению, наблюдению, мониторингу внутреннего финансового контроля в целях эффективного управления бюджетными средствами.

Зачастую в мировой практике применяется метод Парето, заключающийся в кассовом прогнозировании. Для чего собираются данные двадцати процентов главных распорядителей бюджетных средств, на которых приходится восемьдесят процентов общих бюджетных расходов.

В России последние несколько лет собираются данные по всем главным распорядителям бюджетных средств в автоматическом ре-

¹ Максимов Ю.Н. К вопросу об аудите эффективности и государственном контроле // Аккор. 2012. № 4. С. 35.

жиме. Использование различных информационных систем, позволило реализовать принцип кассового планирования, что является реальным инструментом управления. На основе предоставленных данных главными администраторами бюджетных средств формируется финансовый план и затем финансовый прогноз, позволяющий реализовывать финансовый менеджмент.

Основываясь на целях внутреннего финансового аудита можно заключить, что он является способом управления бюджетными средствами. Правовой статус ГРБС, ГАБС, ГАИФДБ, состав объектов, бюджетные процедуры, контрольные действия и целевая направленность рассматриваемого аудита являются критериями определения внутреннего финансового аудита как неотъемлемой, составной части внутреннего финансового контроля.

Отличительным признаком внутреннего финансового аудита и государственного (муниципального) финансового контроля являются объекты. К объектам государственного (муниципального) финансового контроля относятся: государственные (муниципальные) учреждения; государственные (муниципальные) унитарные предприятия; государственные корпорации (компании), публично-правовые компании; хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах; органы управления государственными внебюджетными фондами; юридические лица, получающие средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования; кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и т.д. (ст. 266.1 БК РФ).

Объектом внутреннего финансового аудита является бюджетная процедура и (или) составляющие эту процедуру операции (действия) по выполнению бюджетной процедуры. Таким образом, действия главных администраторов направлены на проведение мониторинга реализации бюджетных процедур, результат выполнения которых влияет на значение показателей финансового менеджмента.

К бюджетным процедурам можно отнести процедуры по составлению и представлению сведений, на основе которых составляется

проект бюджета, а также по исполнению бюджета, ведению бюджетного учета и составлению бюджетной отчетности.

Перечень названных бюджетных процедуры позволяет говорить о проведении внутреннего финансового аудита при осуществлении бюджетного процесса. Так же, исследуемый аудит сопутствует реализации государственного (муниципального) финансового контроля и направлен на эффективность проведения последнего.

Так же, следует разграничивать государственный (муниципальный) финансовый контроль и внутренний финансовый контроль.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль – проводится за соблюдением бюджетного законодательства Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Внутренний финансовый контроль, представляет собой внутренний процесс главного администратора (администратора) бюджетных средств, осуществляемый в целях соблюдения установленных правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения, требований к исполнению своих бюджетных полномочий, в том числе осуществляемый посредством совершения контрольных действий.

В свою очередь цель финансового аудита заключается в:

- оценки надежности внутреннего финансового контроля и подготовки рекомендаций по повышению его эффективности;
- подтверждения достоверности бюджетной отчетности и ответственности порядка ведения бюджетного учета;
- подготовки предложений по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств.

При проведении внутреннего финансового аудита применяется риск-ориентированный подход, который заключается в выявлении (обнаружении) бюджетного риска, определении значимости бюджетного риска, с применением критериев вероятности и степени влияния на достоверность бюджетной отчетности.

Интересным является введение в «правовой оборот» такого термина как владелец бюджетного риска. Названный термин коррелируется с субъектом бюджетной процедуры, на которого возложена ответственность по реализации мер, направленных на минимизацию (устранение) бюджетного риска, например, риска искажения бюджетной отчетности.

В бюджетной сфере цифровые технологии используются в целях передачи годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности главных распорядителей средств федерального бюджета, главных администраторов доходов, главных администраторов источников финансирования (ГАБС), а также отчетности об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, территориального государственного внебюджетного фонда (Медицинского страхования), отчетности об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда в электронном виде.

Необходимо обратить внимание, на то, что проводится внутренний финансовый аудит на основе функциональной независимости, посредством плановых и внеплановых аудиторских проверок, на основе принципов законности, независимости, объективности, компетентности, профессионального скептицизма, системности, эффективности, ответственности и стандартизации.

Пешкова (Белогорцева) Христина Вячеславовна

*доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры социально-гуманитарных и финансово-правовых
дисциплин ФКОУ ВО «Воронежский институт ФСИН России»,
главный редактор журнала «Журнал юридических исследований» (ИНФРА-М)*

ЭЛЕКТРОННЫЙ БЮДЖЕТ В ДЕЙСТВИИ И ЕГО МЕСТО В ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Аннотация: *рассмотрены вопросы содержания понятия «электронный бюджет» в контексте цифровой экономики, его значения для информирования граждан о финансовых процессах в государстве, роли для бюджетного метода ведения государственного хозяйства.*

Настоящая работа представляет собой краткие тезисы доклада на конференции «Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики» – V Саратовских финансово-правовых чтениях научной школы Н.И. Химичевой; включает материалы из ранее опубликованных работ автора.

Тема цифровой экономики стала актуальна уже достаточно давно, периодически обсуждается на конференциях. Всеобщая информатизация, цифровая среда и интернет не обошли стороной финансовое, бюджетное законодательство. В России получил распространение термин «электронный бюджет», идейно дополняющий концепцию бюджета в его понимании как денежного фонда, финансового плана, утвержденного в законодательном порядке. Стал ли бюджет, традиционно обнародуемый публикацией закона о бюджете в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», теперь «электронным» информационным источником и перешли ли финансы государства на так называемую «цифровую экономику» и уместно ли говорить здесь об «искусственном интеллекте» дает нам ответ «Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 20 июля 2011 г.; также Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658 «О государственной интегрированной

информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»).

Что представляет собой электронный бюджет с позиций цифровизации экономики:

- электронный бюджет – это электронный документооборот, который обеспечивает бюджетное планирование применительно к бюджетам всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, своевременное и качественное формирование финансовой отчетности об исполнении бюджетов всех уровней российской бюджетной системы;

- электронный бюджет – это информатизация в сфере государственного управления в сфере финансов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

- электронный бюджет – это государственная система управления общественными финансами посредством специальных информационных технологий, специальной компьютерной программы;

- электронный бюджет – это «новые информационные потоки, обрабатываемые локальными автоматизированными информационными системами»;

- электронный бюджет – это инструмент сбора и обработки информации о финансах, о консолидированной бюджетной отчетности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

- электронный бюджет – это способ удаленного взаимодействия участников бюджетного процесса применительно к бюджетам всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Электронный бюджет имеет немалое значение для реализации мер и мероприятий в связи с ведением государственного хозяйства бюджетным методом.

Согласно проведенным исследованиям, бюджетный метод ведения государственного хозяйства подразумевает: 1) формирование бюджетов, выполняющих роль информационно-плановых документов, централизованных денежных фондов, составляющих легитимную материально-финансовую основу деятельности государства и иных публично-правовых образований; 2) опосредованность функционирования бюджетов бюджетными правоотношениями различных видов, взаимосвязанных между собой по линии сосредоточения денежных средств, их распределения и использования; 3) унификация бюджетных правоотношений, имеющих установленную законом форму; 4) финансовое обеспечение средствами бюджета пу-

бличных потребностей реализации задач и функций государства, предоставления общественно значимых услуг, подразумевающее четкое определение законом состава субъектов, получающих и использующих бюджетные средства; 5) организационно-процедурные механизмы, обеспечивающие формирование и функционирование бюджета (бюджетный процесс, бюджетный контроль и др.)¹.

В соотношении с бюджетным методом ведения государственного хозяйства электронный бюджет имеет следующие свойства и значение:

1) электронный бюджет дублирует содержание текста закона о бюджете с позиций структуры, запланированных объемов доходов и расходов, финансирования дефицита бюджета, оплаты обязательств по государственным и муниципальным контрактам, социально значимым проектам и обязательствам. В таком смысле электронный бюджет выполняющих роль информационно-планового документа в электронной форме;

2) информационное наполнение электронного бюджета основано на реализации бюджетных правоотношений различных видов, взаимосвязанных между собой по линии сосредоточения денежных средств, их распределения и использования, направленных на формирование, использование и перераспределение бюджетного фонда;

3) «форма» и «начинка» электронного бюджета подлежат юридическому регулированию, равно как и «обычного бюджета»;

4) наличие электронного бюджета означает информатизацию финансового обеспечения задач и функций государства, предоставления общественно значимых услуг;

5) функционированию электронного бюджета сопутствуют как организационно-процедурные механизмы, связанные с соответствующей информационной системы, так и организационно-процедурные механизмы, обеспечивающие формирование и функционирование бюджета как денежного фонда и нормативного правового акта (бюджетный процесс, бюджетный контроль и др.)

Таким образом, электронный бюджет высококлассный проект информатизации финансовых отношений, проект, напрямую связанный с бюджетным планированием, ведением и контролем государственными денежными средствами. Тем самым очевидно отношение электронного бюджета к цифровой экономике России. Президент Российской Федерации Владимир Путин в своем послании

¹ См. подробнее: *Пешкова Х.В.* Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства. М.: ИНФРА-М, 2018. С. 58–100.

высказался: «Предлагаю запустить масштабную программу развития экономики нового технологического направления, так называемой цифровой экономики. В ее реализации будем опираться именно на российские компании, на исследовательские и инжиниринговые центры страны. Это вопрос национальной безопасности и технологической независимости страны» (издание «Экономика и бизнес, 1 декабря 2016 год). ИТ технологии – одна самых быстро развивающихся отраслей экономики. И эта отрасль шаг за шагом внедряется в деятельность госучреждений в области бюджета целом.

Электронный бюджет – новый проект в развитие идей целевой программы «Информационное общество (2011-2020 годы)», утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313. Основным ожидаемым результатом программы – расширение возможностей получения гражданами государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Электронный бюджет – не единственная и не первая попытка информатизации бюджетного планирования и финансирования, государственного хозяйства в России. Уже накоплен определенный положительный опыт создания межведомственных информационных ресурсов и этот опыт учтен в создании системы электронного бюджета. Так, с 2011 г. функционирует официальный сайт в Интернете для размещения информации о заказах для поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных и муниципальных нужд. Этот сайт обеспечивает доступность информации о закупках для всех заинтересованных пользователей. Другой положительный пример – единый портал государственных и муниципальных услуг. Проект реализован с применением технологии межведомственного электронного взаимодействия и обеспечивает доступ граждан к государственным и муниципальным услугам вне зависимости от того, какие ведомства задействованы при их оказании. И другой пример – информационная система учета начислений и фактов уплаты налоговых платежей, государственных пошлин, штрафов и сборов, созданная Федеральным казначейством совместно с администраторами доходов бюджетов.

Концепция «Электронный бюджет» предписывает для повышения прозрачности управления общественными финансами на едином электронном портале бюджетной системы размещать информацию о поступлениях доходов в бюджеты, в том числе в государственные внебюджетные фонды; расходах на государственные и муниципальные целевые программы, в том числе реализуемые в адрес

частных субъектов, программы, нужные для финансирования прав и свобод человека и гражданина; государственных и муниципальных заданиях по государственным и муниципальным учреждениям, осуществляющим хозяйственную деятельность в разных сферах, заключающих экономические договоры с частными хозяйствующими субъектами (организациями, индивидуальными предпринимателями). Тем самым электронный бюджет как электронный ресурс обеспечивает возможности доступа граждан к информации о деятельности государственных организаций.

Сосредотачиваемая в Электронном бюджете информация сопоставлена с хозяйственной деятельностью, как публичной, так и частной, знаменуя распространение тенденций цифровизации экономики в финансах государства.

Электронный бюджет дает возможность применения электронного юридически значимого документооборота, помогает экспертам в сфере бюджета сравнивать эффективность хозяйственной деятельности государственных и муниципальных учреждений, цифровизует бюджетную информацию для аудиторов и граждан, способствуя прозрачности бюджета. Обозначенные моменты позволяют оценить бюджет с позиций получения информации о процессах финансового обеспечения не только хозяйственной деятельности государства, но и прав и свобод человека и гражданина.

Цифровая информация о бюджете значительно облегчает работу и финансовых органов, и удовлетворяет интересы граждан и организаций в получении финансовой информации, помогает постепенно выстраивать цифровую экономику в России. Таким образом, электронный бюджет России в современных условиях – важнейшая составляющая цифровой экономики государства, как форма искусственного интеллекта в сфере финансов играет роль организационного, информационного и контрольного обеспечения бюджетного метода ведения государственного хозяйства.

Покачалова Анна Сергеевна

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Аннотация: *в статье рассматриваются вопросы приобретения государственными органами, государственными предприятиями и учреждениями услуг по обязательному страхованию, а также анализируется судебная практика по порядку осуществления обязательного страхования военнослужащих и приравненных к ним лиц за счет бюджетных средств.*

В настоящее время все более актуальным становится вопрос оптимизации бюджетных расходов государства. Одной из статей государственных расходов, в том числе расходов государственных органов, а также государственных предприятий и учреждений, является закупка услуг по обязательному страхованию.

Согласно п. 2 ст. 936 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с изм. от 27 декабря 2019 г. № 489-ФЗ) обязанность осуществить обязательное страхование лежит на страхователе. В свою очередь, в ст. 5 Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 (с изм. от 24 апреля 2020 г. № 149-ФЗ) «Об организации страхового дела в Российской Федерации» закреплено, что страхователем может выступать юридическое лицо или дееспособное физическое лицо. Напомним, что обязательное страхование может осуществляться как за счет бюджетных денег (обязательное государственное страхование), так и за счет личных средств юридических и физических лиц, на которых возложена обязанность по страхованию жизни, здоровья, имущества¹. При этом есть ряд юридических лиц (бюджетные, казенные, автономные учреждения, унитарные и казенные предприятия), которые осуществ-

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРА-М, 2017. С. 643.

вляют обязательное страхование от своего имени и «условно» за свой счет, поскольку денежные средства на это выделяются в большей степени бюджетом соответствующего уровня.

Спецификой договора по государственному обязательному страхованию является особый статус страхователя, которым чаще всего выступает федеральный орган исполнительной власти. При этом статус федеральных органов исполнительной власти в рамках частных правоотношений очень спорный. Ряд ученых пишет о том, что все органы государственной власти можно приравнять к юридическим лицам, другие специалисты проводят их классификацию¹ и указывают на необходимость присвоения им особого статуса – «публичное юридическое лицо», «юридическое лицо публичного права»².

В рамках данной статьи нет цели решить данную проблему, однако следует определиться с нашей позицией относительно статуса органов государственной власти при заключении договоров страхования. Исходя из статуса основных органов государственной власти, осуществляющих заключение договоров обязательного страхования, следует констатировать наличие у них специфических прав и обязанностей в рамках таких отношений. Например, можно выделить особенности порядка заключения такого договора – в большинстве случаев они являются типовыми³, а также специфика привлечения к ответственности страхователя за неисполнение обязанности заключить договор обязательного страхования.

В настоящее время приобретение услуг страховых организаций по осуществлению обязательного страхования возможно только посредством проведения государственной закупки страховых услуг, на основании Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ

¹ См.: Деменкова Н.Г., Игнатова М.С. Современное состояние законодательного регулирования деятельности органов государственной власти // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2018. Т. 18, № 1. С. 73–78.

² См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 76–94.; Агашев С.Р. Правовые коллизии наделения государственных органов и их аппаратов правами юридического лица // Юридические науки, 2013. № 12. С. 13–15.

³ См., например: Постановление Правительства РФ от 6 марта 2014 г. № 169 «Об утверждении типового договора обязательного государственного страхования, осуществляемого в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации, сотрудников органов принудительного исполнения Российской Федерации».

(с изм. от 8 июня 2020 г. № 180-ФЗ) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В данном Законе есть ограничение, связанное с порядком заключения контрактов на оказание услуг по страхованию ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, на оказание услуг по страхованию музейных предметов и музейных коллекций, редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов (включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение. В таких случаях применяются только *закрытые способы* определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Во всех остальных случаях, закупку страховых услуг можно проводить посредством конкурсного отбора заявок (аукцион, конкурс, запрос котировок, запрос предложений) или закупкой у единственного поставщика.

Анализ размещенной в открытом доступе информации о закупке страховых услуг за последние 3 года показал, что чаще всего используется электронный аукцион¹, однако бывают и варианты запроса котировок², в редких случаях закупка у единственного поставщика³. Все это свидетельствует о том, что на страховом рынке по договорам государственного страхования преобладают конкурентные способы закупки услуг страхования. При этом государство заинтересовано в покупке такого вида услуг у различных страховых организаций, которые смогут предложить наилучшие условия сделки.

Вместе с тем существует ряд практических проблем в процессе закупки страховых услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств (далее – страховые услуги по ОСАГО) для различных государственных органов и государственных предприятий и учреждений. Так, например, известно, что тарифы по ОСАГО определяются Указанием Банка России от 4 декабря 2018 г. № 5000-У «О предельных размерах базо-

¹ URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/common-info.html?regNumber=0324100009020000042&backUrl=53e40492-1967-47b4-9119-b50b5692b3f0> (дата обращения: 01.06.2020); URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/common-info.html?regNumber=0173100014717000266&backUrl=5cc49122-7f56-4621-9bc9-a2afded876fe> (дата обращения: 01.06.2020).

² URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/zk504/view/common-info.html?regNumber=0135100004120000024&backUrl=53e40492-1967-47b4-9119-b50b5692b3f0> (дата обращения: 01.06.2020).

³ URL: <https://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/lot-list.html?regNumber=32008822783&backUrl=53e40492-1967-47b4-9119-b50b5692b3f0> (дата обращения: 01.06.2020).

вых ставок страховых тарифов (их минимальных и максимальных значений, выраженных в рублях), коэффициентах страховых тарифов, требованиях к структуре страховых тарифов, а также порядке их применения страховщиками при определении страховой премии по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и Положением Банка России от 19 сентября 2014 г. № 431-П «О правилах обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств», поэтому при проведении аукциона главная задача страховой компании как можно быстрее предложить самую низкую цену по договору, при условии соблюдения требований Банка России по порядку расчета страховых тарифов. Однако бывают случаи, когда страховые компании допускают арифметические ошибки при расчете стоимости страхования по представленной заявке и их цена становится самой низкой, что позволяет им выиграть аукцион. В таких случаях достаточно часто проигравшая аукцион страховая компания обращается в ФАС России, где указывает на факт недобросовестной конкуренции со стороны выигравшей страховой организации. По таким делам суды признают победу страховой организации как результат недобросовестной конкуренции, выразившейся в расчете страховой премии с применением заниженных коэффициентов страховых тарифов, в том числе, которые рассчитаны ошибочно¹. В свою очередь ФАС России чаще всего выносит таким страховым организациям предупреждение и требование о возврате в бюджет полученной суммы страховой премии².

Вместе с тем, следует указать на то, что специалисты указывают на то, что «аукцион плохо применим к закупкам страховых услуг, он способствует либо написанию условий под конкретного поставщика (конкретную страховую компанию), либо демпингу, когда победитель идет на занижение тарифов, на что постоянно жалуются добросовестные страховые компании. В таком случае получить возмещение бывает весьма проблематично»³.

¹ Решение Арбитражного суда Мурманской области от 28 июля 2016 г. по делу № А42-3238/2016; Постановление Арбитражного суда Северо-западного округа от 10 апреля 2017 г. по делу № А42-3238/2016; определение Верховного суда РФ от 10 августа 2017 г. № 307-КГ17-9994.

² Официальный сайт ФАС России. Предупреждение № 07-23-06/2018 от 5 марта 2018 г. в отношении ПАО Страховая компания «Росгосстрах». URL: <https://fas.gov.ru/documents/07-23-06-2018> (дата обращения: 10.06.2020).

³ Страховой тендер: насколько развит рынок страхования через госзакупки? // Официальный сайт Национальной ассоциации институтов закупок. URL: <http://naiz.org/news/10/11827/> (дата обращения: 10.06.2020).

На практике ошибки могут допускать и сами заказчики при размещении своего заказа на покупку страховых услуг по ОСАГО. Так, например, МУП «Электросеть» при составлении заявки допустило ошибку при расчете начальной (максимальной) цены по ряду позиций закупки. Комиссия УФАС в соответствии с п. 1 ч. 15 ст. 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ провела внеплановую проверку, вынесла предупреждение МУП «Электросеть», а также отменила результаты аукциона, поскольку заказчик нарушил ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, указав недостоверную информацию в документации об электронном аукционе, что ввело в заблуждение участников закупки¹.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что при осуществлении государственной закупки очень важно следить за правильностью размещенных сведений как со стороны заказчика, так и со стороны исполнителя. Ответственность по антимонопольному законодательству наступает даже при отсутствии вины.

В сфере осуществления государственного личного страхования также имеется ряд проблем. Достаточно часто в СМИ анонсируется факт задержки, по различным причинам, выплат бюджетных средств тем или иным органам власти. Возникает практический вопрос, как быть государственным органам, если необходимо осуществить закупку страховых услуг на обязательное личное страхование, а денежных средств нет. В этом аспекте интересным представляется Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июня 2018 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 7 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Звягинцева», в котором описывается ситуация при котором в момент обращения за страховой выплатой в марте 2016 г., застрахованное лицо (А.П. Звягинцев) получил отказ от страховой компании, поскольку на дату его обраще-

¹ Решение Комиссии по контролю в сфере закупок Управления Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области № 04-11/19-18 от 9 февраля 2018 г. // Официальный сайт ФАС России. URL: <https://fas.gov.ru/documents/610612> (дата обращения: 10.06.2020).

ния отсутствовал заключенный с МВД России на соответствующий год государственный контракт обязательного государственного страхования жизни и здоровья лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел. По материалам дела МВД России заключило данный контракт только 12 сентября 2016 г. с другой страховой организацией. Следовательно, на протяжении 9 месяцев сотрудники МВД России не были застрахованы ни в одной страховой организации, что в конечном итоге привело к невозможности получения страховых выплат. Конституционный суд РФ в своем Постановлении отмечает, что одной из форм исполнения государства конституционной обязанности по материальному обеспечению и компенсации в случае причинения вреда жизни или здоровью при прохождении службы военнослужащими и приравненными к ним лиц является обязательное государственное страхование их жизни и здоровья.

В своем Постановлении КС РФ определил особенности договора обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц, среди которых указал:

1. Застрахованные лица по такому договору не являются стороной в договоре и не принимают участия в определении его условий.
2. На застрахованных лиц не распространяются в полной мере принципы, составляющие согласно пунктам 1 и 2 статьи 1 ГК РФ основные начала гражданского законодательства.

При этом суд указал, что «правовой механизм осуществления страховых выплат по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц в любом случае должен включать эффективные гарантии прав указанных лиц, включая гарантии своевременного получения страхового возмещения». Исходя из этого КС РФ пришел к выводу, что «если договор обязательного государственного страхования не заключен, а у лица, подлежащего обязательному государственному страхованию в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ, возникло право на страховую выплату вследствие наступления страхового случая (при том что это лицо сообщило страхователю необходимые и достоверные о себе сведения), страхователь несет ответственность, предусмотренную пунктом 1 статьи 7 названного Федерального закона, в виде обязанности выплатить неустойку за необоснованную задержку выплаты суммы в возмещение вреда, причиненного его жизни или здоровью, при наступлении страхового случая».

Данное Решение КС РФ стало толчком для внесения изменений в Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ. Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации, сотрудников органов принудительного исполнения Российской Федерации» была добавлена статья 7.1., действие которой начинается с 26 июня 2020 г. В ней подробно регламентируется порядок выплаты компенсации застрахованному лицу в случае отсутствия договора обязательного государственного страхования, при этом пунктом 7 устанавливается, что денежные средства для соответствующей выплаты выделяются из федерального бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Можно констатировать, что государство нацелено на максимальную защиту интересов лиц, подлежащих государственному страхованию. Для этого совершенствуется действующее законодательство, и предоставляются дополнительные гарантии для защиты интересов застрахованных лиц.

Покачалова Елена Вячеславовна

*доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ТРАНСФОРМАЦИЯ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ УЧАСТНИКОВ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫМ ВНУТРЕННИМ ДОЛГОМ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ*

Аннотация: *в статье анализируется трансформация финансово-бюджетной правосубъектности участников правоотношений в сфере управления публичным внутренним долгом РФ и государственными финансовыми активами РФ в условиях формирования и развития цифровой экономики. Делается вывод о необходимости обеспечения их партнерства, обеспечивающего постоянное взаимодействие принадлежащих им технологических платформ, прикладных интернет-сервисов, аналитических систем, информационных систем, т.е. всех структурных элементов экосистемы цифровой экономики. Доказывается актуальность развития в настоящее время рыночного механизма привлечения именно внутренних долговых обязательств, в том числе и при утвержденном профицитном федеральном бюджете РФ посредством разработки и использования системы специфических инструментов управления и самых разнообразных современных информационных технологий.*

В последние несколько лет федеральный бюджет Российской Федерации принимается с профицитом и, казалось бы, что вопросы долговой политики, тем более касающиеся внутренних заимствований отошли на задний план, перестав быть насущными и актуаль-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики».

ными. Но так ли это? На самом деле профицит российского бюджета несколько «условное» понятие, поскольку основывается исключительно на специфике установленных финансовым законодательством бюджетных правил его (профицита) расчета, а не на фактических экономических показателях. Дело в том, что, согласно бюджетным правилам, профицит российского бюджета обусловлен, прежде всего, включением в общий состав доходов бюджета дополнительных нефтегазовых доходов, формируемых, исходя из превышения базовой цены на нефть, закрепленной в федеральном законе о бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период. То есть другими словами, профицит федерального бюджета основан исключительно на методиках (бюджетных правилах) его подсчета. Поэтому роль государственных заимствований в условиях профицитного российского федерального бюджета не снижается, а, наоборот, возрастает, поскольку в настоящее время в России следует констатировать наличие *структурного дефицита* (а не профицита) бюджета, который предполагается погашать именно за счет внутренних заимствований.

Не случайно, что в соответствии с Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, утвержденных Минфином России, в целях формирования финансового ресурса на реализацию *национальных проектов* закладывается не профицит, а первичный структурный дефицит федерального бюджета на среднесрочную перспективу. И на эти цели, как сообщает руководитель Департамента государственного долга и государственных финансовых активов К.В. Вышковский, предполагается в качестве основного источника финансовых ресурсов использовать заимствования именно на *внутреннем* рынке капитала¹.

При этом сам рост внутренних заимствований оценивается специалистами как позитивный факт.

Так, в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, именно к числу «положительных тенденций в струк-

¹ В специальном Разделе Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов «Стратегическая приоритизация расходов бюджета» к важнейшему инструменту достижения национальных целей развития (в частности, реализации национальных проектов), отнесено «увеличение объема структурного первичного дефицита бюджета на 0,5 % ВВП в год с соответствующим повышением объема государственных заимствований».

туре экономического роста за 2018-2019 г.» Министерством финансов отнесено укрепление устойчивости «структуры источников финансирования со *снижением роли внешних долговых ресурсов и повышением роли внутреннего финансового рынка*».

В качестве позитивного факта отмечен рост объемов именно *внутренних*, а не внешних долговых обязательств и в «Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 год и период 2021 и 2022 годов», одобренных Советом директоров Банка России 25 октября 2019 г. Кроме того, в разработанных Банком России «Основных направлениях развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019 – 2021 годов» в разделе 4 «Развитие сегмента длинных денег» особо выделена задача по «совершенствованию регулирования индивидуальных инвестиционных счетов», поскольку, как отмечается ЦБ РФ, «развитый рынок капитала, обеспечивая трансформацию сбережений в инвестиции, является важным фактором экономического роста». Индивидуальные инвестиционные счета (далее – ИИС) также, как известно, используются гражданами чаще всего именно для приобретения ценных бумаг внутренних государственных займов, как наиболее надежных и гарантированных казной государства (как правило, ОФЗ).

Таким образом, актуальность исследования вопросов трансформации правосубъектности участников долговых отношений на внутреннем долговом рынке очевидна.

Актуальными в настоящее время являются и вопросы управления в обозначенной сфере, в т.ч. связанные с переходом к цифровой экономике. Это вытекает из ряда стратегических и программных документов, принятых в последнее время.

Так, Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» был определен целый перечень национальных интересов, которому она (стратегия) призвана способствовать. И среди них особо выделены – повышение *эффективности государственного управления*, развитие экономики и социальной сферы; формирование цифровой экономики (п. 21). Поэтому вопросы повышения эффективности управления в такой сфере как государственный (муниципальный) долг, непосредственно связанной как с суверенными интересами самого государства, так и материальными интересами его граждан и организаций, вложивших свои средства в государственные (муниципальные) ценные бумаги и иные финансовые активы, имеет крайне важное значение.

В Государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 (в ред. от 29 марта 2019 г. № 370) в качестве одного из приоритетных направлений политики в сфере ее реализации прямо названо *«эффективное управление государственным долгом РФ и государственными финансовыми активами РФ, направленное на сохранение достигнутой в последние годы высокой степени долговой устойчивости и поддержание суверенных кредитных рейтингов Российской Федерации на текущем уровне, создание предпосылок для повышения рейтингов в среднесрочной перспективе»*. Одновременно с этим другим приоритетом названо *«развитие информационных технологий в сфере управления государственными (муниципальными) финансами с учетом новых требований к качеству финансовой деятельности публично-правовых образований, а также формирование инструментов, позволяющих обеспечить открытость финансовой информации»*.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что развитие внутреннего долгового рынка и его теоретическое осмысление является важным и актуальным в условиях современной экономической реформы, обусловленной, прежде всего, переходом к использованию цифровых технологий и необходимостью повышения эффективности управления в обозначенной сфере и необходимостью адекватного применения, входящих в систему управления специфической линейки методов и иных инструментов управления в сочетании с теми целями, которые поставлены государством при реализации стратегических и тактических направлений цифровизации российской экономики.

Следует напомнить, что в России еще в конце 90-х годов на основании постановления Правительства РФ от 4 марта 1997 г. № 245 «О единой системе управления государственным долгом Российской Федерации» в Министерстве финансов РФ целях оптимизации расходов федерального бюджета на обслуживание государственного долга РФ, своевременного выполнения Российской Федерацией обязательств перед внутренними и внешними кредиторами была образована Единая система управления долгом. Основной ее целью стало обеспечение снижения стоимости обслуживания государственных заимствований, а также разработка нормативных актов, предусматривающих адекватное единообразное отражение всех расходов федерального бюджета по обслуживанию государственного долга РФ.

Современные условия, связанные с цифровизацией экономики, ставят перед этой системой новые задачи. Однако никаких изменений в указанный нормативный акт с момента его принятия не вносилось, хотя в последние годы вопросы управления государственным долгом в той или иной степени были затронуты в актах разной юридической силы и самых разных органов.

Однако прежде чем рассуждать о модернизации в условиях цифровой экономики о правосубъектности различных субъектов, участвующих в управлении государственным (муниципальным) долгом РФ внутри страны, видится необходимым хотя бы коротко остановиться на самом понятии и сущности, а также целях и задачах управления публичным долгом, определяемых в науке финансового права, а также регламентированных российским законодательством и, прежде всего, бюджетным.

Публичные долговые отношения, опосредующие функционирование публичного, т.е. другими словами – государственного (муниципального) долга, используются государством для самых разных целей. Две традиционные – это достижение сбалансированности бюджета, и влияние на различные социально-экономические процессы в обществе.

При этом следует отметить, что в современных условиях российской экономики для реализации обеих целей приоритет отдается именно внутренним, а не внешним долговым обязательствам. На 1 июля 2020 г. по данным Минфина России внутренний долг составил 11 174 млрд руб.¹

Говоря о таком направлении использования внутренних долгов, как поддержание стабильности бюджета и бюджетной системы, следует отметить, что оно напрямую обусловлено положениями бюджетного законодательства. Так, в ст. 103 Бюджетного кодекса РФ прямо закреплено, что государственные внутренние заимствования Российской Федерации осуществляются в целях финанси-

¹ См.: URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/internal/structure/total/?id_39=93479-tablitsy_yezhemesyachnykh_znachenii_obema_gosudarstvennogo_vnutrennego_dolga_rossiiskoi_federatsii# (дата обращения: 10.06.2020). В п. 2.2. Основных направлений государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг. (опубликованных 6 февраля 2017 г.) было прямо отмечено, что к концу планируемого периода государственные заимствования, скорее всего, станут основным источником финансирования дефицита федерального бюджета. Их доля увеличится с 20 % в 2016 г. до 91 % в 2019 г. В то же время объемы чистых внешних заимствований, выраженных в ценных бумагах, примут отрицательные значения: минус 21,2 млрд рублей в 2017 г., минус 60,1 и минус 13,2 млрд рублей в 2018 и 2019 гг., соответственно.

вания дефицита федерального бюджета. Кроме этого, указанные заимствования используются также для погашения государственных долговых обязательств РФ, финансового обеспечения иных источников финансирования дефицита федерального бюджета, пополнения в течение финансового года остатков средств на счетах федерального бюджета.

Относительно второго направления использования государством публичного внутреннего долга следует отметить, что последний выступает, как правило, в качестве своеобразного инструмента обеспечивающего реализацию компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления. В данном случае они реализуют возможность оказывать влияние на систему денежного обращения, инвестиционную политику, систему сбережений граждан и юридических лиц, иные экономические и производственные процессы.

Однако, помимо оказания влияния на финансовую и экономическую систему государства, публичный внутренний долг, в свою очередь, требует от органов власти и местного самоуправления разработки целой системы мер по его управлению.

Таким образом, публичный (государственный, муниципальный) долг может выступать в двух ипостасях – как инструмент и как объект управления. Последнее напрямую связано с деятельностью и компетенцией органов публично – территориальных образования. В частности, управление государственным долгом Российской Федерации – это компетенция органов государственной власти Федерации и ее субъектов.

Важно заметить, что в российском законодательстве в 2014 году впервые было закреплено само понятие «государственное управление», относящееся, в т.ч. и к социально-экономической, и бюджетной сфере¹. Однако, раскрывая в ст. 11 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и ст. 170.1 БК РФ структурное содержание данного понятия, законодатель включает в него, наряду с иными документами, также и «планирование

¹ Под государственным управлением законодатель понимает «деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». При этом муниципальное управление легально определяется как «деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития» (См.: ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014г. № 172-ФЗ) О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изм. от 18. 07. 2019г. № 183-ФЗ).

бюджетного прогноза». Именно этот документ отнесен к документам стратегического планирования¹. Между тем, в современных условиях, направленных на цифровизацию экономики и всех процессов по управлению ею, это, безусловно, охватывает и управление публичным долгом и, безусловно, стратегическое планирование публичных долговых отношений. Отметим, что в обозначенной сфере, в силу ее сложности и многоаспектности, указанные вопросы требуют особого внимания при их регулировании. Ведь публичный долг и публичный кредит регламентируются одновременно как частным (гражданским), так и публичным (финансовым, конституционным, административным, уголовным) законодательством. Однако приоритет в данном случае остается за нормами финансового права. Поэтому остановимся на них более подробно.

Обращаясь к вопросам финансово-правового регулирования государственного (муниципального) долга, отметим, что легальное определение управления государственным (муниципальным долгом) появилось в российском бюджетном законодательстве относительно недавно, а именно на основании Федерального закона от 2 августа 2019 г. № 278-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», хотя соответствующая статья была включена в Бюджетный кодекс РФ с момента его принятия. Статья 101 БК РФ так и именовалась – «Управление государственным (муниципальным) долгом». Следует заметить, что в ранее действовавшем Законе РФ от 13 ноября 1992 г. № 3877-1 «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» также содержалась одноименная статья, но при этом в ней законодатель более подробно

¹ При этом под бюджетным прогнозом на долгосрочный период понимается документ, содержащий прогноз основных характеристик соответствующих бюджетов (консолидированных бюджетов) бюджетной системы Российской Федерации, показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ на период их действия, иные показатели, характеризующие бюджеты (консолидированные бюджеты) бюджетной системы Российской Федерации, а также содержащий основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период (п. 2 ст. 170.1 БК РФ).

определял названное понятие. Статья 3, посвященная управлению государственным внутренним долгом, закрепляла целый перечень различных управленческих инструментов: определение политики в отношении государственного долга, утверждение верхнего предела государственного долга, определение порядка, условий выпуска (выдачи) и размещения долговых обязательств. Поэтому включение в Бюджетный кодекс РФ самого определения управления государственным долгом является позитивным моментом в его регулировании. Управление государственным (муниципальным) долгом определяется законодателем, в соответствии с последними изменениями, внесенными в БК РФ, как «деятельность уполномоченных органов государственной власти (органов местного самоуправления), направленная на обеспечение потребностей публично-правового образования в заемном финансировании, своевременное и полное исполнение государственных (муниципальных) долговых обязательств, минимизацию расходов на обслуживание долга, поддержание объема и структуры обязательств, исключая их неисполнение».

При этом само управление государственным долгом РФ, в соответствии со ст. 101 БК РФ, возложено на Правительство РФ. Кроме того, учитывая, что конкретные мероприятия по управлению государственным долгом РФ осуществляет Минфин России, Бюджетный кодекс РФ (ст. 165) закрепляет в составе полномочий Минфина России в бюджетном процессе полномочие на осуществление «в порядке, установленном Правительством РФ, управления государственным долгом Российской Федерации». Думается, что с учетом важности рассматриваемой сферы долговых отношений, стратегическое планирование публичного (государственного и муниципального) должно быть самостоятельно выделено как в ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», так и в Бюджетном кодексе РФ и отнесено к документам стратегического планирования. Это обусловлено тем, что деструктивные явления в обозначенной сфере напрямую связаны не только с реализацией бюджетной и социально-экономической политики государства, но и его суверенитетом, что неоднократно было отмечено в научной литературе, касающейся анализа и финансово-правового регулирования публичного долга.

Возвращаясь к рассмотрению вопроса об управлении публичными долговыми отношениями, отметим, что в целом само понятие управления государственным либо муниципальным долгом

в литературе рассматривается в широком и узком аспектах¹. В широком – как одно из направлений финансово-правовой политики государства (муниципального образования), осуществляемое компетентными государственными и муниципальными органами, обусловленное обязательствами государства (муниципального образования) в качестве заемщика или гаранта. В узком аспекте управление государственным (муниципальным) долгом – это совокупность действий, связанных с эмиссией и размещением долговых обязательств государства (муниципального образования), действий по регулированию рынка государственных (муниципальных) ценных бумаг, а также действий по обслуживанию и погашению долговых обязательств и предоставлению гарантий.

Не смотря на то, что легальное определение управления государственным (муниципальным) долгом включено в бюджетное законодательство сравнительно недавно, вряд ли кто будет спорить, что в целом Российское государство, вне зависимости от этого, всегда обладало достаточной полнотой прав по управлению публичным как внутренним, так и внешним долгом.

Важно заметить, что управление публичным долгом является одним из важных компонентов целостной системы управления финансовыми средствами публично-территориального образования соответствующего уровня. Оно представляет собой целый комплекс взаимосвязанных мер (процедур), направленных на эффективное регулирование публичного долга Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. При этом цели этого регулирования не всегда (как нередко отмечается в литературе) направлены на снижение долговой нагрузки публично-правового образования. Согласно бюджетному законодательству, легитимными целями управления публичного долга являются:

во-первых, обеспечение потребностей публично-правового образования в заемном финансировании;

во-вторых, своевременное и полное исполнение государственных (муниципальных) долговых обязательств;

в-третьих, минимизация расходов на обслуживание долга;

и, в-четвертых, поддержание оптимального объема и структуры обязательств, означающих исключение дефолта, т.е. их неисполнение.

¹ Подробнее см.: Покачалова Е.В. Дисс. на соис. уч. ст. д-ра юрид. наук. Саратов, 2007.

В последнее время в Российской Федерации в рамках реализации задачи развития внутреннего рынка долгового капитала, долговая политика государства направлена также и на решение ряда иных задач, в т.ч. на повышение финансовой грамотности и финансового образования населения (как основного потенциального инвестора) и др.¹. Например, в целях обеспечения комфортного и безопасного доступа населения к рынку государственных облигаций, Министерством финансов РФ было предусмотрено осуществить эмиссию новых долговых инструментов (специальных государственных ценных бумаг), ориентированных исключительно на российских физических лиц. При этом им отводилась не «столько фискальная функция, сколько повышение финансовой грамотности населения, воспитание у него культуры сохранения и инвестирования средств, в том числе, за счет стимулирования граждан к средне- и долгосрочным сбережениям»². Однако, учитывая, что обозначенные выше цели не нашли пока нормативного закрепления в Бюджетном кодексе РФ, они, полагаем, не могут превалировать над легальными целями управления государственным (муниципальным) внутренним долгом. Кроме того, такие нововведения должны быть в обязательном порядке отражены и в кодифицированном нормативном акте, чтобы не возникало противоречий между актами разной юридической силы.

Напомним, что управление публичным долгом, прежде всего, напрямую связано с недопущением увеличения чрезмерного влияния долговых публичных обязательств на общее состояние финансовой системы государства. Следовательно, публичная долговая нагрузка не должна ни при каких обстоятельствах негативно влиять на экономику страны, в т.ч. не смотря на легально запланированные (в т.ч. и позитивные) цели и задачи государственной долговой политики на конкретный временной период, а также не смотря на то, что эти цели были установлены в пределах бюджетной и финансовой компетенции органа, осуществляющего управление государственным долгом.

В связи с этим следует заключить, что все субъекты, участвующие, в соответствии с законодательством, в управлении публичным долгом, должны, наряду с обладанием финансово-бюджетной компетенцией, позволяющей эффективно использовать самые разноо-

¹ См. п. 3.1.3. Основных направлений государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг.

² Там же.

бразные экономические, финансовые, организационные, учетные и проч. инструменты для достижения обозначенных выше целей, должны соотносить ее с основными целями и задачами управления государственным (муниципальным) долгом, закрепленными в Бюджетном кодексе РФ и не противоречить им.

Согласно действующим бюджетно-правовым нормам, управление публичным долгом включает в себя мероприятия по определению политики в отношении долга, установлению требований к его размеру и структуре, определению порядка, условий выпуска (выдачи) и размещения долговых обязательств, к определению порядка использования заемных средств, а также установлению круга уполномоченных лиц по обслуживанию долга.

В целях минимизации негативного влияния публичного долга на экономику законодателем в Бюджетном кодексе РФ и Федеральном законе о федеральном бюджете на предстоящий финансовый год и плановый период, (а также соответствующем региональном законе и решении органов местного самоуправления) устанавливаются: верхний предел публичного долга, предельный объем расходов на его обслуживание, а также предельный объем обязательств по публичным гарантиям на очередной финансовый год и плановый период и др. нормативы в зависимости от территориального уровня публичного долга. Все эти мероприятия непосредственно включаются в систему управления публичным долгом. Безусловно, в условиях форс-мажорных обстоятельств, чрезвычайных ситуаций законодатель вправе в целях эффективного управления публичным долгом использовать его на решение наиболее важных и актуальных для государства задач. Но при этом соответствующие изменения в обязательном порядке должны быть внесены в названные выше бюджетные нормативные акты. Так, в соответствии с п. 8 ст. 2.1. Федерального закона от 12 ноября 2019 г. № 367-ФЗ (с изм. от 25.05.2020 г. № 155-ФЗ) «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году» установлено, что в 2020 году объем государственного долга субъекта РФ (муниципального долга) «может превысить ограничения, установленные пунктами 4 и 5 статьи 107 БК РФ на сумму, не превышающую объема бюджетных ассигнований, направленных на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики субъекта РФ

(муниципального образования), с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции».

Однако и в данном случае следует оговориться, что, не смотря на любые ЧС, субъектами, занимающимися управлением долгом, не могут быть нарушены основные начала, лежащие в основе управления публичным долгом. Важно отметить, что в 2001 году Международным валютным фондом и Международным банком реконструкции и развития были приняты Основные руководящие принципы по управлению государственным долгом. При этом МВФ и МБРР одним из важнейших принципов был определен принцип *нормативного закрепления системы органов, ответственных за управление государственным долгом*. А другим назван принцип *прозрачности и публичной доступности информации относительно состояния государственного долга*.

Именно в рамках обозначенных принципов должна быть определена долговая политика как Российской Федерации в целом, так и ее отдельных субъектов и муниципальных образований.

В качестве позитивного примера субфедерального нормотворчества в этой сфере, можно привести регламентирование долговой политики Оренбургской области. Региональный законодатель четко определил, что целью долговой политики является «развитие Оренбургской области». При этом уточнено, что под долговой политикой понимается «процесс разработки и практической реализации стратегии управления государственными заимствованиями в целях поддержания объема долга на экономически безопасном уровне, минимизации стоимости его обслуживания и равномерного распределения во времени связанных с долгом платежей». Эффективное же управление государственным долгом означает «не только отсутствие просроченных обязательств, но и, прежде всего, создание прозрачной системы управления с использованием четких процедур и механизмов и публичного раскрытия информации о долговой политике Оренбургской области»¹. Полагаем, что данные позиции региональных властей стоит принять за основу и другим субъектам Федерации и использовать в качестве модельного Закона.

В современных условиях цифровизации российской экономики видится актуальным обращение внимания на трансформацию финансово – бюджетной правосубъектности обозначенных выше ор-

¹ URL: <http://www.orenburg-gov.ru/Info/Economics/Budget/governmentBonds/2014-02-10/> (дата обращения: 10.06.2020).

ганов, непосредственно задействованных в процессе управления публичным внутренним долгом.

Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2015г. № 658 (с изм. от 14 декабря 2018 г. № 1528) «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» утверждено соответствующее Положение, где управление государственным долгом и финансовыми активами в Системе «Электронный бюджет» состоящей из: единого портала бюджетной системы РФ; централизованных подсистем системы «Электронный бюджет»; сервисных подсистем системы «Электронный бюджет» отнесено к централизованной и сервисной системам.

При этом все данные о государственном долге входят в состав информации, размещаемой на едином портале бюджетной системы РФ, определяется Министерством финансов РФ в соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса РФ.

Участие представительных и исполнительных органов власти различного уровня, а также финансовых и кредитных органов в правоотношениях по государственному кредиту закреплено законодательно. Например, Конституцией РФ (ст. 75) и Бюджетным кодексом РФ (гл. 14,15) устанавливается распределение компетенции между представительными и исполнительными органами в сфере государственного долга(кредита). За представительными органами, в частности Федеральным Собранием РФ, закреплены следующие полномочия: определять политику в отношении государственного внутреннего долга; устанавливать верхний предел государственного внутреннего долга при утверждении бюджета на предстоящий финансовый год; осуществлять контроль за состоянием государственного внутреннего долга.

Федеральный Конституционный закон от 17 декабря 1997г. № 2-ФКЗ (с изм. от 28 декабря 2016 г. № 12-ФКЗ) «О Правительстве Российской Федерации» прямо закрепляет, что Правительство РФ, наряду с тем, что обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг, также осуществляет *управление государственным внутренним* и внешним *долгом* Российской Федерации. Именно Правительство РФ как исполнительный орган власти определяет порядок, условий выпуска и размещения долговых обязательств РФ, а также публи-

кует данные о состоянии государственного внутреннего долга. Указанные полномочия, согласно статьи 15 относятся к полномочиям Правительства РФ «в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики».

В паспорте программы «Цифровая экономика Российской Федерации» определены задачи по разработке ряда цифровых платформ. И одна из них – «электронное правительство». Одновременно должна быть разработана и платформа исполнения государственных функций и др.). Согласно государственной программе Российской Федерации «Информационное общество», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 (с изм. от 31.03.2020 № 386-20) , в том числе входящей в нее федеральной целевой программе «Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе» и подпрограмме «Информационное государство», Правительством РФ поставлено сразу несколько целей их введения и реализации: повышение качества жизни и работы граждан, улучшение условий деятельности организаций, развитие экономического потенциала страны на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий.

Одной из важнейших задач названной выше Программы, наряду с развитием информационной среды, предупреждением угроз в информационном обществе, обеспечением информационной безопасности на основе отечественных разработок при передаче, обработке и хранении данных, гарантирующей защиту интересов личности, бизнеса и государства, в качестве самостоятельной задачи названо *обеспечение за счет использования информационно-телекоммуникационных технологий реализации в электронной форме полномочий государственных (муниципальных) органов власти*, в том числе полномочий по предоставлению гражданам и организациям государственных (муниципальных) и иных социально значимых услуг (исполнению функций), а также повышение качества *государственного управления* и оперативности взаимодействия органов государственной (муниципальной) власти, граждан и организаций. И, безусловно, это касается и реализации полномочий Правительства РФ *по управлению государственным внутренним долгом*. Ведь указанные полномочия непосредственно затрагивают интересы граждан и их объединения, если те являются инвесторами на рынке долгового капитала, т.е. иными словами – собственниками государственных (муниципальных) ценных бумаг.

Субъектами в сфере управления публичным внутренним долгом, помимо Правительства РФ, являются соответствующие органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Эти органы наделены полномочиями по определению собственных долговых обязательств и условий их выпуска.

В ст. 101 БК РФ закреплено, что управление государственным долгом субъекта РФ осуществляется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ либо финансовым органом субъекта РФ в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, а муниципальным долгом – соответственно местной администрацией (исполнительно-распорядительным органом муниципального образования) в соответствии с уставом муниципального образования (далее – МО).

Таким образом, полномочия по управлению региональным долгом возлагается на финансовый орган на основании Закона субъекта РФ, а муниципальным – на основании Устава МО. И соответственно только в этих нормативных актах должны быть определены цели и задачи управления внутренним публичным долгом, нарушать которые не вправе ни одни из органов, осуществляющих управление в данной области и этим же нормам должна соответствовать правосубъектность последних.

Говоря об управлении российским федеральным внутренним долгом, напомним, что субъектами правоотношений по федеральному государственному долгу (кредиту), в соответствии с действующим законодательством, являются Минфин РФ, а также Банк России.

В ст. 103 БК РФ (ч. 4) прямо закреплено: «Право осуществления государственных внутренних заимствований от имени Российской Федерации в соответствии с настоящим Кодексом принадлежит Правительству РФ либо уполномоченному им Министерству финансов РФ». В структуре Министерства финансов РФ вопросами долговой политики ведает специально созданный Департамент государственного долга и государственных финансовых активов.

При этом закрепленные полномочия Министерства финансов РФ в области управления внутренним федеральным долгом весьма обширны и разнообразны. Минфин России проводит государственную политику в области эмиссии и размещения государственных ценных бумаг с участием Центрального банка РФ. Кроме того, Министерство финансов РФ разрабатывает и реализует единую политику формирования структуры государственных заимствова-

ний; регистрирует выпуск ценных бумаг в пределах полномочий, предоставленных в соответствии с законодательством Российской Федерации; выступает в установленном порядке в качестве эмитента государственных ценных бумаг, разрабатывает условия выпуска и размещения государственных займов РФ; осуществляет операции по обслуживанию государственного внутреннего и внешнего долга РФ в порядке, установленном федеральными законами; управляет в установленном порядке государственным внутренним и внешним долгом РФ, а также осуществляет необходимые меры по совершенствованию его структуры и оптимизации расходов по его обслуживанию.

Важно заметить, что именно Министерство финансов РФ имеет право на заключение от имени Российской Федерации договоров о предоставлении государственных гарантий России. Оно же вправе выдавать в установленных законом случаях бюджетные кредиты в пределах лимита средств, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, и в порядке, установленном Правительством РФ.

Принятые в последнее время нормативные акты также затрагивают вопросы правосубъектности Минфина России в обозначенной области. Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29 марта 2019г. № 370 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» для реализации подпрограммы «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» (Подпрограмма 6) на Министерство финансов РФ возложено осуществление нескольких основных мероприятий, в т.ч. а) нормативно-правовое регулирование в сфере управления государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации; б) обеспечение своевременности и полноты исполнения долговых обязательств Российской Федерации; в) управление государственным долгом, выраженным в ценных бумагах.

Центральный банк РФ также принимает непосредственное участие в управлении публичным долгом и обладает в этой сфере широкими полномочиями. Специалисты, обобщенно раскрывая роль Центрального банка РФ в деле управления государственным долгом, справедливо отмечают: «Установление обязательных нормативов, резервов, ставок кредитования, размера золотовалютных резервов, валютные интервенции, операции на рынке государствен-

ных ценных бумаг позволяют Банку России оказывать воздействие на стоимость, состояние и рынок внутренних государственных заимствований, способность государства обслуживать и погашать государственный долг»¹.

Остановившись более подробно на полномочиях Центрального банка РФ составляющих основу его правосубъектности в сфере управления публичным долгом, следует отметить, что для реализации возложенных на него функций Банк России участвует в разработке экономической политики. Председатель Банка России либо его заместитель принимают участие в заседаниях Правительства РФ, а также в заседаниях Государственной Думы при рассмотрении законопроектов по вопросам экономической, финансовой, кредитной и банковской политики. Центральный банк РФ совместно с Правительством РФ представляет предложения по государственному кредиту представительному органу власти Российской Федерации для определения им политики в этой сфере. На Банк России также возложена функция по обслуживанию государственного внутреннего долга РФ, если иное не установлено Правительством РФ. Кроме того, Банк России осуществляет операции по размещению долговых обязательств, их погашению и выплате доходов кредиторам. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 119) Банку России отводится роль генерального агента по обслуживанию государственного внутреннего долга. Данная функция должна осуществляться им безвозмездно. Кодексом предусмотрена возможность осуществления функций генерального агента(агента) Правительства РФ, заключающихся в обслуживании долговых обязательств РФ, а также их размещению, выкупу, обмену и погашению кредитной организацией или другой специализированной финансовой организацией. Следует отметить, что до внесения изменений Федеральным законом от 2 августа 2019 г. № 278-ФЗ, указанный субъект именовался «специализированным институтом». В любом случае участник, выступающий в качестве генерального агента, будет являться самостоятельным субъектом правоотношений по государственному долгу. Услуги этого участника в настоящее время осуществляются и оплачиваются на основе агентских соглашений, заключенных с Минфином России. На региональном уровне выполнение кредитной организацией или другой специализированной финансовой

¹ Финансовое право: учебник для бакалавров / Б.Г. Бадмаев, А.Р. Батяева, К.С. Бельский и др.; под ред. И.А. Цинделиани. 3-е изд. М.: Проспект, 2016. СПС «КонсультантПлюс».

организацией функций генерального агента (агента) исполнительного органа государственной власти субъекта РФ по размещению, выкупу, обмену долговых обязательств субъектов РФ осуществляется на основе государственного контракта, заключенного с исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, осуществляющим государственные заимствования от имени субъекта РФ. На муниципальном уровне – соответственно на основе муниципального контракта, заключенного с местной администрацией. При этом оплата услуг агентов по осуществлению ими функций, предусмотренных государственными (муниципальными) контрактами, производится за счет средств соответствующего бюджета.

Возвращаясь к рассмотрению полномочий непосредственно Банка России в области управления и обслуживания публичного внутреннего долга, отметим, что статьей 155 БК РФ (ч. 3) закреплено бюджетное полномочие ЦБ РФ, в соответствии с которым Банк России «осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации». Кроме того, Центральный банк РФ консультирует Министерство финансов РФ по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг РФ и погашения государственного долга РФ с учетом их воздействия на состояние банковской системы РФ и приоритетов единой государственной денежно-кредитной политики. Однако в случае принятия федерального бюджета с дефицитом либо при исполнении бюджета с дефицитом Банк России не вправе предоставлять кредиты Правительству РФ для финансирования дефицита федерального бюджета, покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении, за исключением тех случаев, когда это предусматривается федеральным законом о федеральном бюджете. Банк России не вправе также предоставлять кредиты для финансирования дефицитов бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Правомочия по осуществлению контроля и аудита за деятельностью всех названных органов в области управления государственным долгом предоставлены законодателем Счетной палате РФ и Казначейству России.

Статья 21 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (с изм. от 29 мая 2019 г. № 106-ФЗ) «О Счетной палате Российской Федерации» так и именуется «Внешний государственный аудит (контроль) состояния государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, долга иностранных государств и (или) ино-

странных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета». К числу полномочий Счетной палаты в обозначенной сфере отнесен государственный аудит (контроль): 1) объемов и структуры государственного внутреннего и внешнего долга РФ, государственных внутренних и внешних заимствований; 2) погашения государственного внутреннего и внешнего долга РФ и расходов на его обслуживание; 3) эффективности и соответствия нормативным правовым актам РФ порядка использования государственных займов и кредитов от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц; 4) эффективности и соответствия нормативным правовым актам РФ порядка предоставления и реализации государственных гарантий; 5) эффективности и соответствия нормативным правовым актам РФ порядка размещения средств федерального бюджета в банках и иных кредитных организациях; 6) эффективности и соответствия нормативным правовым актам РФ порядка предоставления средств федерального бюджета иностранным государствам и (или) иностранным юридическим лицам; 7) объема и структуры долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией; 8) эффективности и соответствия нормативным правовым актам РФ порядка предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета.

Кроме того, согласно п. 2 ст. 23 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», Счетная палата осуществляет государственный аудит (контроль) деятельности Центрального банка РФ по обслуживанию государственного долга Российской Федерации.

Так, например, 18 июня 2020 г. Счетной палатой РФ подготовлен Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов и оценка Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов», где Счетной палатой обращено особое внимание на ряд законодательных проблем. Так, отмечается, что «в законодательстве не определены понятия развития и стабильности функционирования финансового рынка, а также цели, инструментарий и требования к Основным направлениям его развития». Кроме того, Счетной палатой обращено особое внима-

ние на определенные деструктивные моменты в регламентировании полномочий ЦБ РФ в обозначенной области. В частности указывается: «Банк России сам ставит перед собой цели, сам определяет критерии их достижения и сам же оценивает успешность своей работы, что не вполне»¹. Полагаем, что такая ситуация при развитии долгового рынка (как части финансового рынка) просто недопустима, что уже подчеркивалось автором выше. Вопросы правосубъектности Банка России на рынке долгового капитала, в частности, рынке внутренних государственных заимствований, должны быть регламентированы предельно четко и тщательно, поскольку затрагивают материальные интересы граждан собственной страны.

Говоря о компетенции Казначейства России в сфере управления государственного долга, следует отметить, что Федеральное казначейство как федеральная служба, находящаяся в ведении Министерства финансов РФ, осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. Именно на этот орган в рамках его правосубъектности возложена обязанность по регистрации операций, связанных с поступлением из источников финансирования дефицита бюджета, даче санкций и финансированию расходов федерального бюджета по обслуживанию долга. При этом Казначейство контролирует полноту и своевременность исполнения со стороны Банка России и других уполномоченных финансовых организаций публичных долговых обязательств. Кроме того, наряду со своей основной деятельностью по кассовому обслуживанию бюджета, в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ в ст. 93.6. Бюджетного кодекса РФ «Бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета», Казначейство осуществляет в настоящее время деятельность по выдаче названных кредитов. Это одно из направлений трансформации прав Федерального казначейства в сфере внутренних долговых обязательств и управления внутренним долгом.

Нововведением в Бюджетный кодекс РФ определено, что бюджетный кредит на пополнение остатка средств на едином счете бюджета предоставляется субъекту РФ (муниципальному образованию) на основании договора, заключаемого территориальным органом Федерального казначейства с субъектом РФ (муниципальным образованием), в порядке и по форме, которые установлены

¹ Официальный сайт Счетной палаты. URL: <https://ach.gov.ru/checks/9603> (дата обращения: 10.06.2020).

Министерством финансов РФ, с взиманием платы за пользование им по ставке, установленной федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Бюджетный кредит на пополнение остатка средств на едином счете бюджета предоставляется Российской Федерацией субъекту РФ (муниципальному образованию) за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета. В рамках предоставленных Казначейству России бюджетных полномочий, оно организует и утверждает порядок работы своих территориальных органов по аналогичному направлению¹.

Региональные органы власти и органы местного самоуправления разрабатывают в рамках своих бюджетных полномочий долговую политику. Реализация мер по названной политике направлена, прежде всего на: поддержание экономически обоснованного соотношения между потребностями в дополнительных финансовых ресурсах и затратами по их привлечению; сохранение финансовой устойчивости областного (местного) бюджетов; оптимизацию бюджетных расходов на обслуживание государственного (муниципального) долга и перераспределение высвобождающихся ресурсов на решение приоритетных задач бюджетной политики региона (муниципального образования); поддержание высокого уровня долговой устойчивости публично-территориального образования соответствующего уровня².

Следует отметить, что в настоящее время в литературе и даже правительственных и иных официальных документах конста-

¹ См., например: Порядок организации работы территориального органа Федерального казначейства при предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)», утв. Приказом Казначейства России от 09.12.2013 № 285 (с изм. от 04.03.2020 № 50).

² Следует отметить, что к одному из наиболее показательных в плане высокого теоретико-прикладного уровня (и качества) разработок региональной долговой политики, можно, полагаем, отнести органы государственной власти Мурманской области. См., например: Основные направления государственной долговой политики Мурманской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. URL: https://minfin.gov-murman.ru/upload/iblock/01e/DOLGOVAYA-POLITIKA_2020_2022.pdf (дата обращения: 20.07.2020). В данном документе, наряду с общими положениями, определены также: итоги реализации долговой политики Мурманской области за 2018 год и анализ текущего состояния государственного долга Мурманской области; сновные факторы, определяющие характер и направления долговой политики Мурманской области; цели и принципы долговой политики Мурманской области; основные задачи долговой политики; инструменты реализации долговой политики Мурманской области; основные риски, связанные с реализацией долговой политики области; Основные мероприятия долговой

тируется наличие недостатков в деятельности и самой структуре полномочий органов, отвечающих за управление публичным долгом в условиях перехода к цифровизации государственного управления.

В частности, например, Н.Ф. Попова, обобщив научную литературу, систематизирует недостатки в деятельности электронного Правительства РФ следующим образом: 1) структурная дезинтеграция, основанная на ведомственном подходе к оказанию госуслуг; 2) недостаточно полное внутриорганизационное взаимодействие в системе электронного правительства, что в большой степени определяется действующими нормативными актами, предусматривающими оказание госуслуг в виде получения определенных бумажных документов; 3) упор на управлении сервисами; 4) наличие дублирующих функций органов управления; 5) наличие отдельных узкоспециализированных узлов и другие¹.

В Государственной программе РФ «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» также раскрыты различные недостатки публичного управления в современных условиях, к которым, в частности, следует отнести: недостаточное наличие отечественных ИКТ и, как следствие, зависимость от поставок зарубежных аналогов; низкая конкурентоспособность отечественных ИТ-компаний; неравномерное развитие информационного пространства в различных субъектах РФ и его доступность гражданам; рост кибератак на государственные информационные системы, что обуславливает боязнь

политики Мурманской области; Условия, принимаемые для составления проекта закона Мурманской области об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в части долговых обязательств Мурманской области; Ожидаемые результаты долговой политики Мурманской области. Однако, не смотря на отмеченный высокий уровень данного акта, в указанных Основных направлениях нет даже упоминания о вопросах долговой политики в условиях цифровизации, в частности, применении цифровых технологий при составлении, принятии и реализации названной региональной политики и вопросов управления региональным долгом Мурманской области в условиях цифровизации. Полагаем, что в настоящее время это должно быть обязательной составляющей регионального документа подобного рода, т.к. весь процесс управления госдолга, а также саму реализацию полномочий органов в обозначенной сфере всех уровней необходимо перевести в цифровую плоскость.

¹ См.: *Павлютенкова М.Ю.* Электронное правительство России в новых условиях // PolitBook. 2015. № 2. С. 6–32; *Смотрицкая И.И.* Государственное управление в условиях развития цифровой экономики: стратегические риски и вызовы. 2018. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-upravlenie-v-usloviyah-razvitiya-tsifrovoy-ekonomiki-strategicheskie-vyzovy-i-riski> / Цит. по: *Попова Н.Ф.* Необходимость цифровизации государственного управления в РФ // Административное право и процесс. 2020. № 2. С. 48–53.

граждан в отношении эффективности защиты их персональных данных в таких системах и др.¹

Обосновывая необходимость и важность применения цифровых технологий в государственном управлении, важно учитывать, что они должны быть положены в основу правосубъектности всех без исключения органов, отвечающих за государственное управление, в т.ч. и управление публичным долгом. В докладе Центра стратегических разработок справедливо отмечается, что «выгоды цифровизации госуправления будут реализованы только при соблюдении требования, что цифровыми станут все стадии процесса госуправления, уровни и функции управления. Цифровизация подразумевает переход к данным, сервисам и инфраструктуре совместного использования органами госуправления»². Этот вывод полностью относится и к сфере управления публичным внутренним долгом. Причем это касается не только всех этапов управления государственным долгом, но и деятельности абсолютно всех субъектов публичных долговых отношений. Управление государственным (муниципальным) внутренним долгом, полагаем, должно осуществляться на единой цифровой информационной платформе, основанной и использующей единый массив данных внутренних публичных долговых обязательств, с постоянным мониторингом их доли в доходах (расходах) бюджетов бюджетной системы РФ различных территориальных уровней, а также соблюдении различных нормативов и индикаторов, закрепленных в Бюджетном кодексе РФ, региональном бюджетном законодательстве, а также муниципальных нормативных актах, регламентирующих порядок выпуска в обращение и функционирования различных видов публичных долговых внутренних обязательств.

Для учета и контроля за выпуском, обращением, погашением государственных долговых обязательств, в т.ч. государственных ценных бумаг, с успехом, думается, может использоваться технологии блокчейн, когда абсолютно все принимаемые управленческие решения по обслуживанию и управлению государственным (муниципальным) внутренним долгом становятся прозрачными. Блокчейн технологии, полагаем, необходимо и важно применять для

¹ Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 313.

² *Петров М., Бузов В., Шклярчук М. и др.* Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики: доклад Центра стратегических разработок. М., 2018.

управления публичным долгом, поскольку вступление различных субъектов в государственные долговые отношения возможно самыми разными способами, ведь привлечение средств, посредством реализации долговых бумаг осуществляется в настоящее время в России посредством как самостоятельного приобретения гражданами и юридическими лицами на финансовом рынке различных государственных долговых бумаг (ОФЗ и т.д.), так и посредством открытия индивидуальных инвестиционных счетов (далее – ИИС) в уполномоченном банке либо иной финансовой организации. Центральный банк РФ в своих документах также обращает особое внимание на использование ИИС. Так, в разделе «Развитие инфраструктурных платформ» «Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019 – 2021 годов», разработанных Банком России в соответствии с требованиями Ф3 «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», указано, что «создание условий для цифровизации финансового рынка, благоприятной среды для внедрения и использования финансовых технологий отнесено к одному из приоритетов деятельности Банка России». При этом особое внимание уделено реализации проекта «Маркетплейс» – системы для дистанционной розничной дистрибуции финансовых продуктов (услуг) и регистрации финансовых сделок, а также расширению возможностей применения роботов-советников на финансовом рынке.

В рамках применения цифровых технологий для развития рынка государственных долговых обязательств видится важным использовать и возможности (намеченного до 2024 года) создания Правительством РФ технологий «по принципу цифровой облачной платформы, используя массивы больших данных». Применение подобных сквозных технологий, предусмотренных национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации», с успехом используется в других сферах управления, и зарекомендовала себя с позитивной стороны, позволяя управлять различными сложными системами и обеспечивая обработку огромного количества данных¹. Применение сквозных информационных технологий субъектами, осуществляющими управление государственным внутренним долгом, позволит на основе автоматизации сбора и анализа управленческой и иной отчетности принимать наиболее взвешен-

¹ В частности, система распределенного реестра (технология блокчейн) используется Росреестром, др. органами и организациями в т.ч. при оформлении ипотечных кредитов и передаче прав собственности.

ные управленческие решения в сфере долговой государственной политики и более объективно оценивать сложившуюся долговую ситуацию, не допуская возможных негативных влияний на финансовый рынок и экономику страны в целом. При этом, трансформируя правосубъектность органов, занимающихся управлением в области внутреннего публичного долга, полагаем, очень важно учитывать положения п. 4.ч. I Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы» о необходимости обеспечения их партнерства, обеспечивающего постоянное взаимодействие принадлежащих им технологических платформ, прикладных интернет-сервисов, аналитических систем, информационных систем, т.е. всех составляющих того, что именуется «экосистемой цифровой экономики».

Попов Василий Валерьевич

*доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ И БЮДЖЕТОВ ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ ПОСРЕДСТВОМ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ*

Аннотация: *в статье рассматриваются вопросы использования цифровых технологий при исполнении местных бюджетов и бюджетов городов федерального значения в части формирования их доходных частей за счет бюджетных налоговых доходов.*

Цифровые технологии в настоящее время охватывают все новые и новые сферы, позволяя совершенствовать и модернизировать различные области финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Не является исключением в этом плане и бюджетная деятельность, в том числе касающаяся наполнения доходной части бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Как известно, Конституция Российской Федерации закрепила самостоятельность местного самоуправления, включая самостоятельность органов местного самоуправления в формировании местных бюджетов (статья 132).

Декларируемые Основным Законом положения нашли свою детализацию в федеральном законодательстве, в первую очередь, в Бюджетном кодексе Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 25 мая 2020 г. № 155-ФЗ).

Так, статьи 61-61.5 Бюджетного кодекса РФ закрепляют зачисление в бюджеты городских и сельских поселений, муниципальных

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики».

районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов земельного налога и налога на имущество физических лиц в размере 100 %.

Данные налоги обладают той спецификой, что в силу статей 387 и 399 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изм. от 21 мая 2020 г. № 150-ФЗ) зачисляются не только в бюджеты муниципальных образований, но и в бюджеты городов федерального значения: Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. Тем самым установление элементов налогообложения осуществляется относительно этих налогов нормативными актами представительных органов местного самоуправления, а также законами названных городов федерального значения как субъектов Российской Федерации.

И если для городов федерального значения указанные налоги не имеют столь большого значения в качестве бюджетных доходов, то для муниципальных образований наряду с торговым сбором, исходя из содержания статьи 15 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. от 1 апреля 2020 г. № 102-ФЗ), земельный налог и налог на имущество физических лиц выступают единственными обязательными платежами, отнесенными законодательством о налогах и сборах к уровню местных налогов и сборов в системе налогов, сборов и страховых взносов Российской Федерации. В связи с чем вопросы администрирования таких налогов для решения задач местного уровня, исходя из формируемых объемов бюджетных доходов, являются очень значимыми, особенно в настоящее время – период широкого охвата бюджетной и налоговой деятельности государства и муниципальных образований цифровыми технологиями.

Таким образом, важную роль в администрировании бюджетных налоговых доходов местных бюджетов и бюджетов городов федерального значения применительно к земельному налогу и налогу на имущество физических лиц играют налоговые органы, без эффективной работы которых невозможно эффективно наполнять бюджеты обозначенных публично-правовых образований.

Особенностью рассматриваемых налогов как налоговых доходов бюджетов соответствующего уровня является то, что они уплачиваются на основании налоговых уведомлений, формируемых фискальными органами как администраторами налоговых платежей. Согласно статье 6 Бюджетного кодекса РФ фискальные органы как администраторы доходов бюджета в бюджетных правоотношениях

характеризуются тем, что осуществляют контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в настоящем случае бюджетов муниципальных образований, городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Сейчас фактически уведомления из бумажных носителей перешли в цифровой (электронный) формат. Для целей эффективного администрирования бюджетных налоговых доходов в Налоговом кодексе РФ закреплены соответствующие правовые механизмы. Например, уплата земельного налога и налога на имущество физических лиц может быть реализована как посредством их уплаты наличными денежными средствами через кредитные учреждения, банкоматы и кассы местных администраций, так и путем передачи плательщиками поручений в банки на перечисление на соответствующий бюджетный счет муниципального образования или города федерального значения денежных средств, предоставленных банковской организации этим лицом без открытия банковского счета, при их достаточности для перечисления¹. То есть речь идет об электронных денежных средствах, и у налогоплательщика появляется дискреция в рамках уплаты налога для наполнения доходной части соответствующих бюджетов использовать различные способы. И плательщик имеет право передавать поручения исключительно с применением электронных платежных средств. При этом оператором электронных денежных средств может быть кредитная организация, как банковская, так и небанковская, обладающая правом на осуществление денежных переводов без открытия банковских счетов и связанных с переводами иных банковских операций. Также имеется возможность при использовании прав на зачет суммы излишне уплаченного налога в счет предстоящих платежей или на возврат суммы излишне взысканного налога, что опять же связано с исполнением бюджетов, но уже не только с участием налоговых органов, а и казначейских учреждений, направить в фискальный орган электронное заявление с усиленной квалифицированной электронной подписью (статьи 78 и 79 Налогового кодекса РФ (часть первая). Помимо этого цифровые технологии обеспечивают

¹ См.: Попов В.В., Тришина Е.Г. Участие банков в налоговых правоотношениях: отдельные вопросы правосубъектности и защиты прав // Банковское право. 2015. № 5. С. 50–57.

администраторам таких бюджетных налоговых доходов извещать плательщика о необходимости уплаты или доплаты обязательного платежа путем требования о недоимке, направляемого в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи или через личный кабинет (статья 69 Налогового кодекса РФ).

Также возможность исполнения бюджетов, а точнее их наполняемости, обеспечена и посредством внесения налоговых платежей в МФЦ, и в данном случае взаимодействие этих учреждений с администраторами бюджетных налоговых доходов тоже обеспечивается цифровыми технологиями.

Конечно же, поскольку контроль в сфере исполнения бюджетов возложен и на администраторов доходов, в рамках его обеспечения для наиболее эффективной наполняемости бюджетов администраторы наделены полномочиями по направлению электронных поручений в кредитные организации, где открыты счета плательщиков, для списания неуплаченных сумм обязательных платежей (статья 46 Налогового кодекса РФ).

Таким образом, описанные механизмы позволяют реализовывать концептуальные аспекты, обозначенные в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов с обращением внимания на цифровизацию бюджетной и налоговой деятельности. И одним из нормативных базисов урегулирования рассматриваемых процессов наряду с Бюджетным кодексом РФ и Налоговым кодексом РФ является Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ (с изм. от 27 декабря 2019 г. № 490-ФЗ) «О национальной платежной системе».

Подводя итоги изложенному, с учетом современного состояния бюджетной системы страны, цифровизация финансовой деятельности делает процессы бюджетного администрирования наиболее эффективными, обеспечивая учет интересов не только публичных образований, но и иных субъектов финансовых правоотношений.

Разгильдиева Маргарита Бяшировна

*доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ*

Аннотация: *в статье рассматриваются современные инструменты противодействия коррупции в бюджетной сфере и результаты их применения. В условиях активного развития цифровых технологий в сфере государственного и муниципального управления открываются и новые возможности в понимании и оценке коррупционных процессов, их отслеживании и пресечении. Однако эти меры реализуются с разной степенью эффективности в сфере бюджетных отношений, а антикоррупционная деятельность часто подменяется ее имитацией.*

Непроходящей актуальностью обладает проблема коррупции в бюджетной сфере. Основное ее негативное проявление – это нерациональное и неэффективное использование бюджетных средств, т.е. тех налоговых поступлений, которые изымаются в публичных целях использования¹, что существенно сокращает, прежде всего, те социальные гарантии, которые обязано осуществлять современное государство². Негативные последствия имеют при этом отсроченный характер: проявляются спустя год-два³. Этим обусловлены естественные сложности в восприятии и статистической оценке

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики».

¹ *Aghion P, Akcigit U., Cage J., Kerr W.R.* Taxation, corruption, and growth // *European economic review*. 2016. Т. 86. Р. 24–51.

² *Bakaeva O.Y., Belikov E.G., Pokachalova E.V., Popov V.V., Razgildieva M.B.* Implementing the Principles of the Social State in Tax Law within the Context of the Digital Economy // *The Journal of Social Sciences Research*. 2018. Special Issue. 3, pp: 61-66.

³ *Machoski, Eduarda; de Araujo, Jevuks Matheus* Corruption in public health and its effects on the economic growth of Brazilian municipalities // URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10198-020-01162-3> (дата обращения: 01.06.2020).

как самого явления, так и его социально-экономических последствий.

Необходимость защиты бюджетных средств от расхищения посредством разного рода коррупциогенных схем порождает в мировой практике различные решения. Например, в ЮАР формируются специальные подразделения, деятельность которых будет сконцентрирована на ускорении расследования коррупционных преступлений, связанных с финансированием эпидемиологических мероприятий. В Индонезии власти предлагают вернуть смертную казнь за коррупционные преступления в период пандемии, а в Нигерии представители гражданского общества выступают за обеспечение максимальной прозрачности расходования средств, выделенных на борьбу с коронавирусом¹. Но экстренные меры, думается, малоэффективны, поэтому сегодня повсеместно осуществляется поиск цифровых форм, способных быть применимыми в целях борьбы с коррупцией в бюджетной сфере на постоянной основе. Вполне очевиден потенциал данных технологий в противодействии коррупционному поведению, однако реализация этого направления не может быть оценена как эффективная.

Воюющая современная ситуация: требования контрактной системы, направленные на противодействие коррупции, все в большей степени ей способствуют. Из-за сложностей процедур оформления участия в конкурсных мероприятиях и последующего использования бюджетных средств законопослушные предприниматели «попросту стараются избегать участия в этих длительных процессах, а люди, изначально не имеющие намерения честно выполнить условия контракта, – наоборот, рвутся к ним»².

Например, установлен запрет на предоставление неизрасходованных бюджетных средств в следующем финансовом году на основании контрактов, заключенных после 1 декабря и не оплаченных до конца года³.

¹ Повышение прозрачности и возрождение смертной казни: как коронавирус влияет на сферу противодействия коррупции. URL: https://anticor.hse.ru/main/news_page/povyshenie_prozrachnosti_i_vozrozhdenie_smertnoy_kazni_kak_koronavirus_vliyaet_na_sferu_protivodeystviya_korrupsii (дата обращения: 01.06.2020).

² Чиновники должны нести персональную ответственность за расходование бюджетных средств на нацпроекты. Интервью с начальником ГУЭБиПК МВД России А. Курносенко о приоритетах в работе антикоррупционного главка. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4290343?query=бюджетные%20средства> (дата обращения: 01.06.2020).

³ Трать или проиграешь. Минфин вступил в борьбу с феодальным подходом ведомств к бюджетным средствам. URL: <https://www.kommersant.ru/>

Однако при этом не принимается во внимание, что сложность контрактных процедур, а также часто низкоэффективная деятельность региональных и местных властей приводят к тому, что государственные и муниципальные контракты действительно заключаются в последние месяцы года. Такие контракты не получают финансирования, даже если были исполнены в силу того, что неиспользованные средства, предоставленные из федерального бюджета в бюджеты регионального (муниципального) уровня, в конце финансового года возвращаются в федеральный бюджет.

Из положений абзаца 4 пункта 5 статьи 242 Бюджетного кодекса РФ следует, что в соответствии с решением главного администратора бюджетных средств о наличии потребности в межбюджетных трансфертах, имеющих целевое назначение и не использованных в текущем финансовом году, средства в объеме, не превышающем остатка межбюджетных трансфертов, могут быть возвращены в очередном финансовом году в доход бюджета, которому они были ранее предоставлены, для финансового обеспечения расходов бюджета, соответствующих целям предоставления указанных межбюджетных трансфертов.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 09 декабря 2017 г. № 1496 «О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета» завершение расчетов по таким возвращаемым межбюджетным трансфертам должно быть окончено не позднее 1 октября следующего финансового года. Однако получить эти средства исполнителю контракта ранее мая года, следующего за годом исполнения, вряд ли удастся в силу бюрократического механизма выделения средств. Так, в апреле 2019 г. Минфин России сообщил, что для получения такого финансирования необходимо заключить дополнительное соглашение¹, проект которого в системе «Электронный бюджет» был размещен лишь 8 мая 2019 г. А ведь еще требовались согласованные действия региональных властей по заключению данного соглашения с федеральным ведомством – главным распорядителем!

Если подобная практика закрепится, то она будет непосредственно способствовать тому, что к заключению государственных и муниципальных контрактов не будут стремиться реально функционирующие предпринимательские структуры, в силу повышенных издержек, связанных с необходимостью действий по получе-

doc/4087091?query=бюджетные%20средства (дата обращения: 01.06.2020).

¹ Письмо Минфина России от 12 апреля 2019 г. № 09-10-07/26168// Не опубликовано. Содержится в СПС «Консультант Плюс».

нию оплаты исполненных контрактов. Не меньшей значимостью обладает и проблема непринятия или противодействия со стороны чиновников цифровым решениям, направленным на обеспечение прозрачности бюджетных отношений, а также хозяйственных отношений, вытекающих из них¹, на что в мировой науке давно обращалось внимание². В России подобное поведение проявляется в имитации борьбы с коррупцией, примеры чего можно встретить на разных уровнях власти.

В 2008 г. на основании Указа Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 (с изм. от 13 мая 2019 г.) «О мерах по противодействию коррупции» в целях создания системы противодействия коррупции в государстве и устранения ее причин был сформирован Совет по противодействию коррупции. На сайте Президента РФ изложены новости о проводимых данной структурой мероприятиях³, однако нет сведений об аналитике коррупционного поведения как явления, которому нужно противодействовать, равно как и иной информации о состоянии как уровня коррупции, так и результативности государственного противодействия ей.

Аналогичная ситуация прослеживается и в субъектах Российской Федерации. Например, на территории Саратовской области функции по реализации мероприятий антикоррупционной политики возложены на Управление по взаимодействию с правоохранительными органами и противодействию коррупции⁴, а также на Комиссию при Губернаторе области по координации работы по противодействию коррупции в Саратовской области⁵.

¹ В Китае отключают искусственный интеллект, который слишком эффективно искал коррумпированных чиновников. URL: [http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Коррупция_\(мошенничество,_взятки\):_Россия_и_мир#.D0.92_.D0.BC.D0.B8.D1.80.D0.B5_.D1.82.D0.BE.D0.BB.D1.8C.D0.BA.D0.BE_13.25_.D0.BE.D1.80.D0.B3.D0.B0.D0.BD.D0.B8.D0.B7.D0.B0.D1.86.D0.B8.D0.B9_.D0.BF.D1.80.D0.B8.D0.BC.D0.B5.D0.BD.D1.8F.D1.8E.D1.82_.D0.98.D0.98_.D0.B8_.D0.BC.D0.B0.D1.88.D0.B8.D0.BD.D0.BD.D0.BE.D0.B5_.D0.BE.D0.B1.D1.83.D1.87.D0.B5.D0.BD.D0.B8.D0.B5_.D0.B4.D0.BB.D1.8F_.D0.B1.D0.BE.D1.80.D1.8C.D0.B1.D1.8B_.D1.81_.D0.BC.D0.BE.D1.88.D0.B5.D0.BD.D0.BD.D0.B8.D1.87.D0.B5.D1.81.D1.82.D0.B2.D0.BE.D0.BC](http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Коррупция_(мошенничество,_взятки):_Россия_и_мир#.D0.92_.D0.BC.D0.B8.D1.80.D0.B5_.D1.82.D0.BE.D0.BB.D1.8C.D0.BA.D0.BE_13.25_.D0.BE.D1.80.D0.B3.D0.B0.D0.BD.D0.B8.D0.B7.D0.B0.D1.86.D0.B8.D0.B9_.D0.BF.D1.80.D0.B8.D0.BC.D0.B5.D0.BD.D1.8F.D1.8E.D1.82_.D0.98.D0.98_.D0.B8_.D0.BC.D0.B0.D1.88.D0.B8.D0.BD.D0.BD.D0.BE.D0.B5_.D0.BE.D0.B1.D1.83.D1.87.D0.B5.D0.BD.D0.B8.D0.B5_.D0.B4.D0.BB.D1.8F_.D0.B1.D0.BE.D1.80.D1.8C.D0.B1.D1.8B_.D1.81_.D0.BC.D0.BE.D1.88.D0.B5.D0.BD.D0.BD.D0.B8.D1.87.D0.B5.D1.81.D1.82.D0.B2.D0.BE.D0.BC) (дата обращения: 01.06.2020).

² Ковбасюк С.К., Левин М.И. Указ. соч. С. 16, 22.

³ URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/12/59341> (дата обращения: 01.06.2020)

⁴ Постановление Правительства Саратовской области от 21 ноября 2013 г. № 648-П «Вопросы некоторых органов исполнительной власти Саратовской области»; Постановление Правительства Саратовской области от 13 декабря 2013 г. № 705-П «Вопросы управления по взаимодействию с правоохранительными органами и противодействию коррупции Правительства Саратовской области».

⁵ URL: <https://saratov.gov.ru/informers/protivodeystvie-korrupsii/komissiya-po-koordinatsii/> (дата обращения: 01.06.2020).

Сайты данных региональных структур не информативны в части освещения их деятельности в сфере реализации антикоррупционной политики на территории области. Так, на сайте Управления, отражены сведения о реализации на территории области государственной политики в части противодействия терроризму и экстремизму, а на сайте Комиссии представлены лишь годовые отчеты о деятельности данной структуры¹.

По содержанию данных докладов, а также отчетов по выполнению программы по противодействию коррупции в Саратовской области на 2018-2020 года² можно заключить, что проблема коррупции несколько надумана или уже решена. Из отчета выполнения данной программы в 2019 г. следует, что активно ведется разъяснительная работа среди служащих государственной и муниципальной службы, проверяются сведения об их доходах, расходах и имущественных обязательствах, постоянно осуществляется мониторинг выявления коррупционных рисков при проведении закупок органами исполнительной власти и местного самоуправления (в 2019 г. проведено 139 проверок, в рамках которых коррупционных рисков не выявлено), однако выявлены факты несоблюдения требований законодательства о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов (в органах местного самоуправления за 2019 г. семь фактов таких нарушений, в органах региональной власти – ни одного). То есть факты коррупционного поведения имеют единичный характер.

Интересно отметить, что по данным правоохранительных органов на территории Саратовской области в 2018 году было выявлено 406 коррупционных преступлений³. Сопоставляя представленные выше сведения, можно предположить, что служащие регионального уровня власти и местного самоуправления в них не были задействованы.

Из цитируемого выше отчета также следует, что в рамках Программы противодействия коррупции на территории Саратовской

¹ URL: <https://saratov.gov.ru/informers/protivodeystvie-korrupsii/komissiya-po-koordinatsii/doklady-o-deyatelnosti-v-sfere-protivodeystviya-korrupsii.php> (дата обращения: 01.06.2020).

² URL: <https://saratov.gov.ru/informers/protivodeystvie-korrupsii/programma/index.php> (дата обращения: 01.06.2020).

³ Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Саратовской области в 2018 году. С. 14. URL: <https://saratov.gov.ru/informers/protivodeystvie-korrupsii/komissiya-po-koordinatsii/doklady-o-deyatelnosti-v-sfere-protivodeystviya-korrupsii.php> (дата обращения: 01.06.2020).

области проводятся опросы и анкетирование потребителей услуг с целью выявления фактов коррупционных правонарушений, а также ежегодное (с 2007 года) социологическое исследование для оценки уровня коррупции в области. Однако данные проведенных исследований, результаты или их аналитика на сайте Правительства области не представлены.

Подобная практика имитации борьбы с коррупцией не является единичной¹. К этому выводу подталкивают и данные исследований, отражающие, что численность фактов коррупционного поведения, получающих огласку, снижается в связи с их табуированием, нежеланием представителей бизнес сообщества разглашать подобную информацию. В тоже время количество предпринимателей, заинтересованных в подобных формах взаимодействия с властью (дача взятки и т.д.), остается значительным: каждый пятый из опрошенных респондентов².

Изложенное позволяет заключить, что в практику бюджетной деятельности сегодня внедрены различные информационные ресурсы и базы данных, однако они не сориентированы на противодействие коррупции. Представляется, что решению данного блока проблем будет способствовать формирование максимальной прозрачности деятельности субъектов бюджетных отношений, обеспечиваемой за счет понятной цифровой платформы, доступной для общественного контроля, органов общего надзора и специального (финансового) контроля.

Так, назрела необходимость интеграции информационных ресурсов, формируемых различными органами власти. Например, реестр юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ, сформированный Генеральной прокуратурой РФ в целях недопущения их участия закупках, необходимо интегрировать с информационными системами и ресурсами для предпринимателей, а также с единой информационной системой в сфере закупок³.

Сотрудники центрального аппарата Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России

¹ Калининградские муниципалитеты имитируют меры по противодействию коррупции: исследование «Трансперенси». URL: <https://transparency.org.ru/research/v-rossii/kaliningradskie-munitsipaliteti-imitiruyut-mery-po-protivodeystviyu-korrupcii-issledovanie-transperensi.html>

² Зырянов С.Г. Указ. соч. С. 253.

³ Авторский материал начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской

(ГУЭБиПК) совместно с Федеральной службой финансового мониторинга получили доступ к данным системы Министерства финансов России «Электронный бюджет» в целях контроля за эффективностью реализации национальных проектов¹. Очевидно, что доступ к данным этой системы необходим и для ускорения расследований, связанных с неправомерным использованием всех бюджетов бюджетной системы.

Для снижения влияния коррупции на повседневные экономические отношения необходимо создать систему таких условий, при которых коррупция потеряет свою экономическую ценность, прежде всего, разделить государственный аппарат и коммерческий сектор². По данным доклада МВФ прослеживается прямая связь между эффективностью государственных предприятий и уровнем контроля коррупции в государстве: в менее коррумпированных странах предприятия госсектора показывают сравнимый или даже более высокий уровень эффективности по сравнению с частными структурами. Причем в большей степени данный эффект проявляется в уровне производительности труда и расходах на персонал³. Представляется, что решению данного блока проблем будет способствовать формирование максимальной прозрачности деятельности данных субъектов хозяйственной деятельности, обеспечиваемой за счет понятной цифровой платформы, доступной для общественного контроля, органов общего надзора и специального (финансового) контроля.

Полагаем необходима постоянная оценка факторов, способствующих коррупции, техник, применяемых для коррупционной деятельности. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных актов далеко не всегда позволяет предвидеть перспективы коррупционного использования нового нормативного правила.

Федерации Александра Русецкого в журнале «Право и экономика». URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-1718142/> (дата посещения: 10.04.2020).

¹ Чиновники должны нести персональную ответственность за расходование бюджетных средств на нацпроекты. Интервью с начальником ГУЭБиПК МВД России А. Курносенко о приоритетах в работе антикоррупционного главка. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4290343?query=бюджетные%20средства> (дата обращения: 20.03.2020).

² Юхачев С.П., Астафьев В.А. Об экономических основах системной государственной политики снижения уровня коррупции в российском обществе // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 1. С. 159.

³ Baum A., Hackney C., Medas P., Sy M. Governance and State-Owned Enterprises: How Costly is Corruption? URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/11/22/Governance-and-State-Owned-Enterprises-How-Costly-is-Corruption-48800> (дата обращения: 02.03.2020).

Осуществление постоянного научного мониторинга и формирование цифровых платформ, обеспечивающих прозрачность распределения и использования бюджетных средств, упираются в основную проблему, препятствующую их реализации, – в проблему финансирования. Ясно, что большинство регионов Российской Федерации не имеют самостоятельной финансовой возможности обеспечить разработку и внедрение подобных программ.

Рыбакова Светлана Викторовна

*доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

**К ВОПРОСУ О КРЕДИТНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ
В СООТВЕТСТВИИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ
ОТ 27 ДЕКАБРЯ 2019 Г. № 479-ФЗ
«О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В БЮДЖЕТНЫЙ КОДЕКС
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЧАСТИ
КАЗНАЧЕЙСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ И СИСТЕМЫ
КАЗНАЧЕЙСКИХ ПЛАТЕЖЕЙ»***

Аннотация: *в статье предпринимается попытка систематизировать отдельные изменения, внесенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации законом от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ. В основу анализа взято понятие кредитной правосубъектности. Для этого предлагаются отдельные тезисы по трактовке некоторых аспектов финансовой правосубъектности кредитных организаций. В результате, формулируется вывод об институциональном характере соответствующей кредитной правосубъектности, входящей как часть в такое целое, как бюджетная (финансовая) правосубъектность.*

В работе «Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права» (2010 г.)¹ было предложено определение понятия «финансовая правосубъектность кредитных организаций». Формулировка определения появилась как результат обоснования наличия у кре-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики»

¹ См.: Рыбакова С.В. Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 13.

дитных организаций особого вида правосубъектности – финансово-правовой, к тому же не сводящейся только к правам и обязанностям в области финансового контроля, как это принято отмечать в науке банковского права.

Под финансовой правосубъектностью кредитных организаций предлагалось понимать два самостоятельных компонента: их компетенцию как юридических лиц публичного права, а также совокупность принадлежащих им прав и обязанностей публичного характера. Компетенция (правообязанность), права и обязанности – все три элемента правосубъектности обусловлены содержанием финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Последняя (для целей определения правосубъектности кредитных организаций) включает в себя несколько самостоятельных, но взаимосвязанных направлений: формирование, распределение и использование фондов денежных средств государства и муниципальных образований; обеспечение финансовой стабильности банковской системы; обеспечение законности и финансовой дисциплины в денежной и платежной системах и при совершении валютных операций.

В указанной работе также была выражена солидарность с учеными, предложившими концепцию *исключительной* правосубъектности кредитных организаций, кроме того, подчеркивалась *универсальная* правосубъектность банков (с позиций наличия либо отсутствия формальных разрешений (запретов) как диалог с учеными-экономистами).

Финансовая правосубъектность кредитных организаций возникает и реализуется в таких сферах финансовой деятельности государства, как публичный финансовый контроль и надзор, осуществляемый кредитными организациями в связи с проведением банковских операций; формирование, распределение и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств государства и муниципальных образований; обеспечение финансовой устойчивости самих кредитных организаций.

В более поздних работах автора была выделена *акцессорная* и *субсидиарная* финансовая правосубъектность кредитных организаций¹, имеющая непосредственное отношение к теме настоящего

¹ См.: Рыбакова С.В. Акцессорная правосубъектность кредитных организаций: к постановке проблемы // Финансовое право. 2015. № 2 С. 9–12; Рыбакова С.В. Субсидиарная правосубъектность кредитных организаций: к постановке проблемы // Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интегра-

исследования. В данном случае речь о другом феномене – феномене кредитной правосубъектности.

Исходя из вышесказанного и размышляя далее, можно предположить, что кредитная правосубъектность – это либо правосубъектность в кредитной сфере, либо правосубъектность кредитных организаций.

Как правило, соотнесение правосубъектности начинается с определения ее родовой (отраслевой) принадлежности, а уже выделение тех или иных видов происходит по каким-либо критериям, предлагаемым в науке или отдельным автором. Получается, что кредитная правосубъектность возникает в кредитной сфере. Но определить данную сферу достаточно сложно. Поскольку соответствующий вопрос лежит в плоскости банковского или кредитного права.

Банковское право и кредитное право – термины нетождественные. В большей части они соотносятся как часть и целое.

Парадокс в том, что Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (в ред. Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ с изм. от 27 декабря 2019 г. № 507-ФЗ), который включает определение понятия «кредитная организация», не только не содержит определение термина «кредит», но и не использует данное слово или образованные на его основе словосочетания (кроме, разумеется, термина «кредитная организация»).

Этимология терминов «кредит» и «банк»¹ позволяет сделать выбор в пользу первого, если речь идет об определении вида правосубъектности в зависимости от сферы (области), в которой закрепляются соответствующие права и обязанности.

Как представляется, кредитная правосубъектность есть не только у банков, но и у других участников правоотношений, чья деятельность связана с кредитно-долговыми обязательствами. Можно

ции: матер. секции «Финансовое право» VI Междунар. научно-практ. конф. «Кутафинские чтения» (3–4 апреля 2014 г.) / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: Проспект, 2014. С. 82–87; Размещение бюджетных средств на банковских депозитах: правовое регулирование в условиях кризиса // Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса: сб. науч. ст. по матер. Междунар. научно-практ. конф. (Саратов, 27 мая 2009 г.) / редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред. и др.). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. С. 252–256.

¹ Кредит означает доверие, веру в долг (credere (лат.) – доверять); банк – место для обмена денег специальным лицом, умевшим определять стоимость (особые столы «Banchieri, за которыми менялы обменивали деньги в Италии). Хотя этимология «банка» связана с обменными операциями, позднее лексика распространилась на любые банковские операции

даже говорить о кредитной правоспособности кредитных организаций. Важно понимать, что кредитно-долговые обязательства вытекают не только из договора кредита (займа), но и из договора банковского вклада и банковского счета.

Думается, Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» системно закреплено возникновение (либо трансформация) правосубъектности участников бюджетных правоотношений именно в кредитной сфере.

В данном случае речь идет об институализации правосубъектности. Отраслевая правосубъектность здесь финансовая, подотраслевая – бюджетная, институциональная – кредитная.

Как представляется, кредитная правосубъектность участников бюджетных правоотношений в анализируемой сфере связана, по меньшей мере, с тремя относительно обособленными областями общественных экономических отношений: 1) по осуществлению платежей (исполнению бюджетов бюджетной системы по доходам и расходам), 2) пополнению остатков средств на счете бюджета (бюджетные кредиты); 3) управлению временно свободными средствами.

В системе платежей появляется цепочка: казначейский счет – единый счет бюджета – единый казначейский счет. Так, участнику системы платежей открывается счет в Федеральном казначействе. Совокупность казначейских счетов по каждому бюджету бюджетной системы представляет собой единый счет бюджета, также открываемый в Федеральном казначействе. Эти счета используются для осуществления и отражения в системе казначейских платежей операций с денежными средствами. Наконец, единый казначейский счет – банковский счет (совокупность банковских счетов), открытый (открытых) Федеральному казначейству в Центральном банке Российской Федерации в валюте Российской Федерации (в кредитных организациях – в иностранной валюте) для совершения переводов денежных средств в целях обеспечения осуществления и отражения операций на казначейских счетах.

Наряду с единым счетом бюджета изменения, вносимые в бюджетное законодательство, устанавливают следующие виды казначейских счетов:

- казначейский счет для осуществления и отражения операций по учету и распределению поступлений;

- казначейский счет для осуществления и отражения операций с денежными средствами, поступающими во временное распоряжение;
- казначейский счет для осуществления и отражения операций с денежными средствами бюджетных и автономных учреждений;
- казначейский счет для осуществления и отражения операций с денежными средствами Фонда национального благосостояния;
- казначейский счет для осуществления и отражения операций с денежными средствами юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, бюджетными и автономными учреждениями;
- иные казначейские счета для осуществления и отражения операций в случаях, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными законодательными и подзаконными нормативными правовыми актами.

Закон также сохраняет понятие «лицевой счет» (ст. 220.1).

Привлечение средств для обеспечения остатка средств на едином счете бюджета, а также размещение временно свободных средств единого счета бюджета включаются в понятие «операции по управлению остатками средств на едином счете бюджета».

В числе операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета закон включает:

- 1) размещение средств на депозитах и их возврат в соответствии со статьей 236 Бюджетного кодекса Российской Федерации;
- 2) привлечение на единый счет федерального бюджета и возврат привлеченных средств в соответствии с пунктом 4 статьи 236.1, содержание которого будет приведено ниже;
- 3) предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатка средств и их возврат в соответствии со статьей 93.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации;
- 4) другие операции по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета, осуществляемые в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Содержание пункта 4 гласит о том, что Федеральное казначейство в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, привлекает на единый счет федерального бюджета остатки средств за счет средств на единых счетах бюджетов государственных внебюджетных фондов, казначейских счетах для осуществления и отражения операций с денежными средствами, поступающими во временное распоряжение получателей средств федерального

бюджета, казначейских счетах для осуществления и отражения операций с денежными средствами федеральных бюджетных и автономных учреждений, казначейских счетах для осуществления и отражения операций с денежными средствами юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, бюджетными и автономными учреждениями, открытых Федеральному казначейству, и осуществляет возврат привлеченных на единый счет федерального бюджета остатков средств на казначейские счета, с которых они были ранее перечислены.

Таким образом, Федеральное казначейство, приобретая с 1 января 2021 г. соответствующую кредитную правосубъектность, будет вступать в правоотношения (частично оно в них вступало и ранее) с участниками, также обладающими кредитной правосубъектностью. Но если для органов казначейства кредитная правосубъектность будет институциональной и охватываться рамками бюджетной, еще шире, финансовой правосубъектности, то для других участников правоотношений (Центрального банка Российской Федерации, кредитных организаций) – она будет базовой (определяющей) правосубъектностью, также реализуемой в сфере функционирования бюджетной системы, но обусловленной иным интересом. Для Центрального банка Российской Федерации – функциями государства, для кредитных организаций – целью извлечения прибыли путем осуществления банковских операций со средствами централизованных фондов публично-правовых образований.

Для кредитных организаций соответствующая кредитная правосубъектность с позиций детерминирующей отраслевой принадлежности будет являться гражданско-правовой, а с позиций функциональной и ресурсной правосубъектности – финансово-правовой.

Приведенные размышления – лишь постановка проблемы, требующей дальнейшего осмысления.

Соответствующая трансформация правосубъектности происходит в условиях новых подходов к функциям казначейства в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы, обусловленных, прежде всего, процессами цифровизации. Именно технические и технологические возможности позволяют трансформировать правосубъектность казначейства в соответствии с той моделью, которая закреплена в Федеральном законе от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ.

Садчиков Михаил Николаевич

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ЦИФРОВОЙ НАЛОГ: ВОПРОСЫ НАЛОГОВОГО СУВЕРЕНИТЕТА И НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА

Аннотация: *цифровизация оказывает значительное влияние на экономику. Появляются новые цифровые продукты, формы расчетов, меняется порядок взаимодействия между владельцами цифрового продукта и его потребителями. Данное обстоятельство требует изменения в правовом регулировании экономической деятельности, в частности изменения налоговых правил. Существующие международные налоговые правила не учитывают особенности цифровизации международной экономической деятельности.*

Одним из следствий цифровизации экономики является введение некоторыми государствами цифрового налога. Целью исследования является выявление влияния цифрового налога на налоговый суверенитет государства.

Цифровизация экономики является одним из факторов, оказывающих влияние на внешнее направление налогового суверенитета государства. В отсутствие физических препятствий в виде государственной границы установление согласованных государствами правил налогообложения трансграничной цифровой экономикой является обязательным условием избежания многократного налогообложения, с одной стороны, и эффективной борьбы с уклонением от уплаты налогов, с другой.

Так как границы цифровой экономики трудноопределимы и подвижны¹, то суверенное право государства облагать налогом

¹ В отличие от традиционной экономики сложно установить источники ресурсов, место управления предприятием цифровой экономики и другие факторы, оказывающие влияние на налоговозначимые факторы. Например, заказчик создания программного обеспечения привлекает для этой цели программистов, которые

соответствующие доходы должно быть основано на аргументах, которые признают справедливыми другие государства. Для цифровой экономики нексус наполняется новым содержанием, отличным от подходов, изложенных в модельных конвенциях и других международных правилах.

В марте 2019 года на площадке ОЭСР прошло публичное обсуждение Public Consultation Document (Проект для публичного обсуждения) «Вопросы налогообложения цифровой экономики». Примечательно, что свои предложения, комментарии и отзывы по данному проекту направили более 200 организаций, в том числе представители научного сообщества (Центр налогообложения бизнеса Оксфордского Университета, Институт Финансовых Исследований и др.), лидеры консалтинга (Делойтт, Эрнст и Янг, KPMG и др.), представители бизнес-сообщества (Европейская Банковская Федерация, Джонсон и Джонсон, Убер) и другие организации. Такое внимание со стороны научного и бизнес-сообществ к вопросам налогообложения цифровой экономики подчеркивает актуальность поставленных в Проекте вопросов и предложений по их разрешению.

Действительно, в Проекте предлагается пересмотреть традиционные подходы к налогообложению международной экономической деятельности, что может оказать значительное влияние на «международную налоговую архитектуру». Проект предлагает обсудить новые правила распределения между государствами права на налогообложение международной экономической деятельности, связанной с цифровой экономикой.

Так, предлагается ввести правила «user participation» (участие пользователей), «marketing intangibles» (маркетинг нематериальных активов), а также пересмотреть правило «significant economic presence» (достаточного экономического присутствия).

Правило «user participation» основано на участии пользователей цифровых продуктов в создании их стоимости. То есть, чем не шире контент, например, социальных сетей, тем не выше стоимость цифрового продукта. Чем не больше количество пользователей цифро-

проживают и фактически трудятся в разных государствах, а стоимость готового продукта возрастает в том государстве, где такой продукт получает большее признание и пользуется спросом. Таким образом, в создании стоимости участвуют факторы, обеспеченные тремя государствами: государство – исполнителя, программиста, государство заказчика программного обеспечения, государства пользователей. Как распределяются права на налогообложение доходов между данными государствами?

вого продукта, тем не выше его привлекательность для рекламодателей. Таким образом, государства, чьи резиденты вносят вклад в создание стоимости такого цифрового продукта, могут претендовать на право облагать налогами часть доходов от цифрового продукта, которая непосредственно связана со вкладом их резидентов в его стоимость.

Идея «marketing intangibles» предусматривает следующие положения:

1) стоимость нематериальных активов, таких как товарных знаков, складывается из восприятия этого нематериального актива потребителями. Соответственно государства, на территории которых проживают такие потребители, имеют право на налогообложение доходов от таких нематериальных активов.

2) цифровой бизнес получает доходы из юрисдикций, в которых он не имеет физического налогового присутствия. Такие юрисдикции должны получить право на налогообложение соответствующих доходов.

3) в тех случаях, когда цифровой бизнес имеет исследовательские отделы в государствах нахождения (проживания) потребителей, такие государств вправе претендовать на право облагать налогом как деятельность таких отделов, так и прибыль от связанных нематериальных активов.

4) доходы от обычного и цифрового бизнеса должны облагаться одинаково.

Подход «significant economic presence» предлагает учитывать при определении необходимой степени налогового присутствия такие факторы как:

- 1) базу пользователей;
- 2) величину цифрового контента;
- 3) биллинг в национальной валюте;
- 4) язык вебсайта;
- 5) ответственность за доставку товаров и гарантийное обслуживание;
- 6) устойчивый маркетинг и продажи для привлечения покупателей.

Логичные и справедливые предложения, изложенные в Проекте, нашли не менее логичные и справедливые замечания со стороны отдельных лиц и институтов. Анализ публичных комментариев позволяет выделить следующие, представляющие наиболее существенными, замечания.

Во-первых, сложно определить вклад каждой юрисдикции в создание стоимости цифрового продукта. Как определить вклад юрисдикции, создавшей цифровой продукт (people function country), и юрисдикции нахождения потребителей, чья активность увеличивает стоимость такого продукта (market country)?

Во-вторых, цифровая экономика, цифровые продукты и их потребители обладают качеством многообразия и сложно поддаются систематизации. Например, некоторые пользователи могут использовать несколько технических устройств, в том числе с возможностью VPN, что определяет сложность определения конкретного количества пользователей¹.

В-третьих, особое внимание уделено проблеме возможного увеличения налоговой нагрузки. То есть, вместо борьбы с уклонением от уплаты налогов новые предложения могут привести к увеличению налоговой нагрузки для добросовестных налогоплательщиков. Например, если налогооблагаемая прибыль согласно новых правил будет перемещаться в государство нахождения потребителей, то должно происходить симметричное уменьшение налогооблагаемых доходов в государстве, где находится владелец нематериального актива.

В-четвертых, необходимо учитывать специфику экономики цифрового бизнеса и иных нематериальных активов. Так, выход на новые страновые рынки требует определенных расходов в стране потенциального присутствия, которые влияют на итоговую прибыль и должны быть учтены при определении налоговой базы.

Промежуточным результатом работы по формированию новых правил налогообложения цифровой экономики стала Программа работы по достижению консенсуса (далее – Программа)². В Программе обобщены подходы к решению поставленных вопросов и конкретные шаги их реализации.

Новые правила аллокации прибыли требуют пересмотра правил налоговой привязки. В Программе изложена работа над новыми правилами по нексусу (New Nexus rules). Новые правила налоговой привязки предусматривают концепцию дистанционного налогово-

¹ См. Allegro Contribution to OECD Public Consultation Document «Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy». URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-possible-solutions-to-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm> (дата обращения: 01.06.2020).

² URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/programme-of-work-to-develop-a-consensus-solution-to-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy.pdf> (дата обращения: 01.06.2020).

го присутствия. Возможны изменения правил постоянного представительства, концепции источника, а также формирование новых правил нексуса.

Так, согласно новым правилам, к образованию постоянного представительства может привести дистанционное, устойчивое и значительное участие МГК в юрисдикции-рынка.

В качестве альтернативного подхода предлагается разработать самостоятельное правило без использования концепции постоянного представительства, что требует:

- выявление и определение нового дистанционного (нефизического) налогооблагаемого присутствия отдельно от концепции постоянного представительства;
- выявление и определение новой концепции дохода, облагаемого налогом в юрисдикции источника (т. е. доход, полученный из конкретного источника в юрисдикции);
- взаимодействие между новым налогооблагаемым присутствием или источником дохода и существующими налоговыми правилами

Новые правила предполагают разработку критериев определения дистанционного, устойчивого и значительного участия МГК в юрисдикции-рынка. Так необходимо определить критерии доходов, получаемых в данной юрисдикции, их регулярность, ряд дополнительных критериев, которые в системе с уровнем местных доходов будут демонстрировать связь МГК и юрисдикции рынка.

Новые правила аллокации прибыли и нексуса требуют изменения действующего национального законодательства и международных соглашений в сфере налогообложения. В сфере вопросов предупреждения двойного налогообложения важно установить, как будет определяться доход в юрисдикции рынка (источника) и какие методы устранения двойного налогообложения будет применять юрисдикция налогового резидентства. Необходимо установить, как существующие национальные правила и Модельная Конвенция ОЭСР, с учетом предлагаемых изменений, точно определяют налогоплательщика, насколько эффективны механизмы устранения двойного экономического и юридического налогообложения, требуют ли они изменений или дополнений. Как новые правила взаимодействуют с имеющимся механизмом налогообложения у источника (роялти, платежи за услуги).

Таким образом, международные правила налогообложения цифровой экономики находятся в сфере интересов отдельных го-

сударств, интеграционных образований, преследующих цель создания единого рынка (например, Европейский Союз), международных организаций (ОЭСР), крупных компаний, оперирующих с цифровыми продуктами. Преследуя свои суверенные интересы, некоторые государства вводят цифровой налог до формирования унифицированных правил налогообложения. Например, Франция ввела цифровой налог в размере 3 % от дохода международных компаний, осуществляющих деятельность на территории Республики¹. Великобритания – 2 %², Италия – 3 %³ и некоторые другие. Представляется, что такая политика отвечает национальным интересам и реализуется в рамках налогового суверенитета данных государств, не нарушая суверенные интересы других участников.

Регулирование цифровой экономики предполагает не только установление правил налогообложения, но и формирование государством системы стимулов, предусматривающих бюджетные расходы. Так, например, для организаций и индивидуальных предпринимателей, занятых в сфере разработки программного обеспечения, установлены пониженные ставки страховых взносов (пп. 3 п. 1 ст. 427 НК РФ). Установлены и иные налоговые льготы на уровне федерального и регионального законодательства. Думается, что налоговые потери государства, сформированные налоговыми льготами такого рода, могут быть компенсированы цифровым налогом. Введение такого налога, эквивалентного налоговым расходам государства, представляется справедливым. Разрабатываемые под эгидой ОЭСР международные налоговые правила налогообложения цифровой экономики носят второстепенный в отношении национальных правил характер.

Кроме того, введение цифрового налога представляется оправданным с точки зрения ограничения негативного влияния цифровых продуктов на общество. Цифровизация имеет и побочные эффекты, к которым относится экономика внимания, предполагающая «вероломный захват» внимания индивида с использованием приемов психологии⁴. Исследователи сравнивают цифровую зави-

¹ URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?type=general&idDocumen=JORFDOLE0000382032217> (дата обращения: 01.06.2020).

² URL: <https://www.gov.uk/government/publications/introduction-of-the-new-digital-services-tax> (дата обращения: 01.06.2020).

³ URL: <https://www.fiscoetasse.com/upload/Legge-di-Bilancio-2020-Atto-2305-del-17122019.pdf> (дата обращения: 01.06.2020).

⁴ О цифровом минимализме и экономике внимания см.: *Кэл Ньюпорт. Цифровой минимализм. Фокус и осознанность в шумном мире / перевод на русский язык,*

симось с зависимостью от курения табака. Российское государства активно использует регулирующую функцию акцизов применительно к социально-нежелательным товарам (алкогольная и табачная продукция – Глава 22 НК РФ). Думается, что применение цифрового налога может быть оправдано такими же целями, которые поставлены перед акцизами на алкогольную и табачную продукцию.

Серебрякова Татьяна Александровна

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой финансового, налогового и банковского права, декан факультета права и управления Самарского филиала

ГАОУ ВО «Московский городской педагогический университет»

ПРЯМОЕ УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВА В ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Аннотация: *в представленной статье рассматривается вопрос о роли и участии государства в инвестиционной деятельности в условиях цифровой экономики. Рассмотрены некоторые вопросы, закрепленные во вновь принятом законодательном акте о защите и поощрении капиталовложений. Сделаны выводы о необходимости дальнейших исследований в сфере правового регулирования инвестиционной деятельности.*

Создание законодательной базы, закрепляющей стабильные условия ведения предпринимательской и иной деятельности в рамках реализации долгосрочных инвестиционных проектов, вот уже более 30 лет является одной из ключевых задач Российского государства. За прошедший период несколько раз менялись ключевые «игроки» – инвесторы. Значительное время экономика государства нуждалась в существенном притоке иностранного капитала, и, соответственно законодатель стремился предоставить наилучшие условия для осуществления инвестиционной деятельности резидентам иностранных государств. Позиция, когда главным инвестором на своей территории должно быть само государство, была сформирована, только в последние годы, результатом чего стали существенные изменения в законодательстве и приоритетах развития направлений новой цифровой экономики.

Государство, благодаря осуществлению инвестиционной деятельности, способно влиять как напрямую, так и косвенно на различные отрасли экономики. Оно не должно быть единственным инициатором инвестиционных процессов и единственным поставщиком инвестиционных ресурсов. Вместе с тем, ему необходимо вы-

ступать соучастником всех экономических процессов и оказывать софинансирование инвестиционных проектов, которые отвечают стратегии развития страны.

Финансирование приоритетных инвестиционных проектов, софинансирование совместных инвестиционных проектов, улучшение и стабилизация финансово-правовой политики в целом и налоговой политики, в частности, предоставление государственных (муниципальных) гарантий говорит о прямом участии государства в инвестиционной деятельности. Данный вид деятельности видится стратегическим.

Безусловно, указанное выше не отвергает необходимости в разработке и принятии законодательных актов, присутствия на финансовых, валютных, страховых и иных рынках опосредованно, в лице Центрального Банка России, различных фондов с государственным участием, пенсионных фондов и иных участников.

Безусловно, что государственные задачи и направления деятельности, в том числе и инвестиционной, прежде всего, устанавливаются и регулируются Конституцией РФ, которая «в теоретическом плане служит предпосылкой для развития всех отраслей права»¹.

Такое обоснованное предположение следует из устанавливаемых конституционных государственных гарантий и полномочий, находящихся в исключительном ведении государства, и регулирующих конституционными нормами общественных отношений по различным отраслям законодательства.

Так, в соответствии с п.п. 1, 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации государством гарантируется единство экономического пространства, свобода экономической деятельности. Признается и защищается равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

На основании закрепленных полномочий формируется и система законодательства России, в том числе регламентирующая общественные отношения, складывающиеся в области государственного (публичного) и частного инвестирования, экономического развития страны, финансовой и инвестиционной деятельности государственных органов.

Представляется, что законодательное регулирование данной области экономических, финансовых, инвестиционных общественных отношений двигается опережающими науку и практику темпа-

¹ Древаль Л. Н. Субъекты российского финансового права. Юриспруденция. 2012. С. 131.

ми в соответствии с программными экономическими и политическими потребностями.

Видится, что порою такие общественные отношения складываются и видоизменяются фактически заново, в соответствии с изменениями концепций государственной экономической политики и принимаемыми на основании ее нормативно правовыми актами в зависимости от «правосознания господствующего в данном обществе класса, стоящего у руля государственной власти»¹.

Развитие цифровой экономики дает основания для активного совершенствования законодательной базы с учетом особенностей правомочий участников инвестиционных отношений, а также фактически безграничного цифрового пространства. Данный факт также влияет и на инвестиционную активность государства, так как именно данный вид деятельности имеет определяющее значение для финансово-правовой политики в условиях цифровизации экономики.

Длительное время на территории Российской Федерации действовали три основополагающих законодательных акта: Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 (ред. от 26.07.2017) «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ и Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ которые регулировали разные направления стихийно складывавшихся в обществе новых экономических отношений.

Для эффективного развития современной экономики в условиях цифровизации и ориентации на государственные инвестиции данной законодательной базы недостаточно и 1 апреля 2020 г. Государственной Думой был принят Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации». Представленный закон закрепляет не только благоприятные условия для ведения бизнеса и развития инвестиционной активности, но и вносит существенные поправки в Бюджетный кодекс РФ и Налоговой кодекс РФ, что уже указывает на активное привлечение средств государства для развития инвестиционной деятельности.

В соответствии с п. 1.1 ст. 2 указанного закона устанавливается государственная (муниципальная) поддержка, которая определя-

¹ Братусь С.Н. Роль права в развитии советской экономики. М.: Знание, 1971. С. 10.

ется как содействие в реализации инвестиционной и (или) хозяйственной деятельности, осуществляемое органом государственной власти (органом местного самоуправления) в целях повышения социально-экономического эффекта от указанной деятельности.

Неоспоримо, что такая поддержка возможна только с учетом исполнения определённых условий. Так, средства федерального бюджета и региональных бюджетов на возмещение затрат на создание или реконструкцию объектов инфраструктуры будут предоставляться в том случае, если все имущественные права, в том числе права на результаты интеллектуальной деятельности, возникшие в рамках реализации инвестпроекта, зарегистрированы в соответствии с законодательством РФ, и, если все объекты недвижимого имущества введены в эксплуатацию в соответствии с законодательством РФ. Также у организации, осуществляющей реализацию инвестиционного проекта, должна отсутствовать задолженность по уплате обязательных платежей и соблюдаться нормативы возмещения затрат на инфраструктуру. Данные условия не только определяют позицию государства в отношении четкого исполнения законодательства, но и обязывают участников инвестиционного процесса исполнять все требования закона как в период осуществления проекта, так и до него.

Необходимость применения цифровых технологий, закреплена в ст. 5 настоящего закона, где указывается, что «в целях информационного обеспечения процессов в рамках поддержки развития инвестиционной и хозяйственной деятельности, защиты и поощрения капиталовложений, а также в иных целях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, создается государственная информационная система «Капиталовложения» (далее – государственная информационная система)».

Таким образом, следует сделать вывод о централизации информационного пространства, которая дает дополнительные возможности заинтересованным лицам получать информацию об организациях, реализующих проекты; инвестиционных проектах; мерах государственной (муниципальной) поддержки; декларациях о реализации инвестиционных проектов; соглашениях о защите и поощрении капиталовложений; связанных договорах; исчисленных к уплате в связи с реализацией инвестиционных проектов, в отношении которых заключены соглашения о защите и поощрении капиталовложений, организациями, реализующими проекты, сумм налогов; уплаченных в связи с реализацией инвестиционных проек-

тов, в отношении которых заключены соглашения о защите и поощрении капиталовложений, сумм ввозных таможенных пошлин и т.д.

Следует также отметить, что Законом устанавливаются определенные финансовые ограничения для получения особых условий при осуществлении инвестиционной деятельности. Так, например для сферы цифровой экономики, определен порог от 500 млн рублей, тогда как для областей здравоохранения, образования, культуры, физкультуры и спорта – это всего лишь – 250 млн рублей. Данный факт, как видится, указывает на приоритеты развития различных направлений в государственной политике.

Безусловным достоинством данного Закона стало закрепление условий, которые дают возможность стабилизации по налогу на прибыль организаций, налогу на имущество организаций, транспортному налогу, срокам уплаты и порядку возмещения налога на добавленную стоимость и новые налоги и сборы. При этом также указано, что стабилизация осуществляется до 20 лет.

Некоторые условия содержат и менее длительный срок, так применительно к землепользованию и градостроительной деятельности стабилизация возможна в течение 3 лет.

Фактически, в данном нормативном акте применяется «стабилизационная оговорка», которая ранее, была характерна, в основном для законодательства, регулирующего внешнеэкономические отношения, и крайне редко касалась участников внутригосударственных правоотношений. В целом же «стабилизационная оговорка» в данном случае означает неприменение актов и решений властей, ухудшающих условия ведения деятельности, связанных с осуществлением инвестиционного проекта, по сравнению с применявшимися на момент соглашениями о защите и поддержке капиталовложений.

Соглашение о защите и поддержке капиталовложений (СЗПК), также является нововведением рассматриваемого Закона. Данное Соглашение заключается между государством (муниципалитетом) и организацией, реализующей инвестиционный проект, и является новшеством для российского законодательства.

Резюмируя изложенное, следует сделать вывод о том, что современное Российское государство стремиться совершенствовать все виды прямого и косвенного внедрения в инвестиционный процесс. На данный факт указывает принятый и рассматриваемый в статье Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации», который,

в свою очередь привнес существенные изменения в стратегию государственной инвестиционной политики. Данный акт отразил современные тенденции развития цифровой экономики и указал на необходимость реализации данного направления именно в инвестиционной деятельности государства.

Следовательно, рассматриваемый Закон подлежит глубокому и детальному исследованию со стороны научного сообщества, так как в нем появились нормы, ранее отсутствовавшие в нормативной практике, дефиниции, не применявшиеся в ранее принятых актах.

Силантьева Инна Александровна

сотрудник службы проректора по научной работе
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ЦИФРОВИЗАЦИЯ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ УВЕЛИЧЕНИЯ НАПОЛНЯЕМОСТИ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА

Аннотация: в статье обосновывается положительное влияние цифровизации налогового администрирования на рост налоговых доходов бюджета. Отмечается, что внедрение новых цифровых технологий, электронных сервисов и цифровых платформ выступает эффективным инструментом увеличения наполняемости доходной части бюджета.

Проблема формирования доходной части бюджетов всех уровней, как неоднократно отмечалось в литературе, была и остается одной из «важнейших проблем правового регулирования бюджетной деятельности государства и муниципальных образований»¹.

Юридическая литература богата разнообразными подходами к классификации доходов бюджетов бюджетной системы России, в основу которых положены различные основания. Так, исходя из методов аккумулирования, доходы подразделяются на обязательные и добровольные²; в зависимости от наличия или отсутствия рисков и угроз финансовой устойчивости государства – на основные и чрезвычайные³; по силе принуждения их можно расположить в следующей последовательности – дар (пожертвования), доходы от публичного имущества, пошлины и налоги⁴ и т.д.

¹ Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2019. С. 93.

² См., например: Васильева Н.В. Роль налоговых органов в формировании доходной части бюджетов: правовые проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2003. С. 29.

³ См., например: Поветкина Н.А. Роль и значение доходов бюджета // Финансовое право. 2015. № 6. С. 19.

⁴ См., например: Комягин Д.Л. Виды и классификация доходов бюджета // Казна и бюджет / отв. ред. Д.Л. Комягин. С. 222–229.

Наиболее распространенной из них является закрепленная в ст. 41 БК РФ классификация в зависимости от источников формирования доходов бюджета на налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

К налоговым доходам законодателем отнесены доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных налогов, местных налогов и сборов, а также пеней и штрафов по ним.

Что касается вопроса отнесения сборов, пеней и штрафов к налоговым доходам, далеко не все ученые разделяют эту позицию.

Так, Н.И. Химичевой еще в 2011 г. было высказано предложение об исключении сборов и государственной пошлины из налоговых доходов бюджетов и включения их в неналоговые доходы¹. Значительное количество сомнений на сей счет высказано и другими современными исследователями.

Дискуссионность признания налоговыми доходами «иных платежей, установленных законодательством о налогах и сборах, а также доходов от применения мер ответственности за налоговые правонарушения» отмечает С.Я. Боженок². А.Г. Пауль, в свою очередь, ставит под сомнение логичность постановки в один ряд с налоговыми и неналоговыми доходами безвозмездных поступлений, одновременно отмечая отсутствие четких критериев выделения налоговых и неналоговых доходов бюджетов³ в качестве одной из проблем правового обеспечения доходов бюджетной системы, практическая значимость которой обусловлена «исключительно эффективностью формирования доходов казны»⁴.

Высокая значимость налоговых доходов, «являющихся базисом, фундаментом доходной части бюджетов федерального, регионального, муниципального уровней»⁵ неоспорима, на что в разное время обращали внимание многие ученые. Так, И.И. Кучеров справедливо утверждал, что «налоги являются бюджетообразующими источ-

¹ См.: Химичева Н.И. Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // Очерки финансово-правовой науки современности : моногр. / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. 2011. С. 182.

² См.: Боженок С.Я. Эффективные критерии определения налоговых доходов бюджета // Российская юстиция. 2018. № 12. С. 9.

³ См.: Пауль А.Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 3.

⁴ Там же. С. 12.

⁵ Анисина К.Т. Цифровая экономика как инструмент стимулирования в системе налоговых доходов // Финансовое право. 2019. № 12. С. 30.

никами доходов, которые фактически и обеспечивают в основном формирование финансовых ресурсов государства»¹. Аналогичной позиции придерживается С.Я. Боженок, называя «налоговые доходы преобладающим источником средств государственных и местных бюджетов в Российской Федерации»². Признает «доминирующую роль налоговых доходов при формировании государственного бюджета» и Н.А. Поветкина, отмечая при этом отрицательный аспект такого положения вещей, что «может негативным образом сказаться на благосостоянии граждан, поскольку фискальные интересы государства должны удовлетворяться, исходя из фактических возможностей налогоплательщиков уплачивать налоги, не снижая их жизненного уровня»³.

Вместе с тем, на современном этапе увеличение собираемости налогов является одной из важнейших задач, стоящих перед государством. Способствовать решению этой задачи призвано повышение качества налогового администрирования, в том числе за счет внедрения цифровых технологий, стремительно набирающего обороты в последние годы.

Заключение о ключевой роли налогового администрирования в мобилизации налоговых доходов подтверждает и тот факт, что по данным ФНС России в 2019 году ведомством обеспечено более 76 % всех поступлений бюджетной системы РФ⁴.

В настоящее время реализация комплекса мер по улучшению администрирования доходов бюджетной системы, в том числе за счет дальнейшей цифровизации налогового администрирования, заявленных Минфином России в качестве одного из приоритетных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, позволила достичь определенных результатов. Обозначим некоторые из них.

1. Внедрение передовых информационных технологий, среди которых усовершенствованный программный комплекс автоматизированного контроля за НДС – ПК АСК «НДС-2», позволило перейти

¹ Кучеров И.И. Теория налогов и сборов (Правовые аспекты): монография. М.: ЮрИнфоР, 2009. С. 42.

² Боженок С.Я. Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2011. С. 4.

³ См.: Поветкина Н.А. Роль и значение доходов бюджета // Финансовое право. 2015. № 6. С. 18.

⁴ URL: <https://rg.ru/2020/02/20/egorov-fns-v-2019-godu-obespechila-76-dohodov-biudzhethnoj-sistemy-rf.html> (дата обращения: 12.06.2020).

к полной автоматизации камеральных налоговых проверок деклараций по НДС, в результате чего поступление налоговых доходов в 2019 г. составило 838,4 млрд руб., что на 8,5 % (+65,9 млрд руб.) больше поступлений 2018г. – в основном за счет роста поступлений по НДС в 1,3 раза (+32,4 млрд руб.)¹. Вместе с тем, следует отметить, что процесс совершенствования ПК не стоит на месте. В настоящее время разработан и успешно применяется ПК АСК «НДС-3», позволяющий получать информацию с банковских счетов налогоплательщиков, осуществлять поиск взаимозависимых лиц, выявлять невнесенные в бюджет суммы НДС и многое другое.

2. Завершение ФНС России внедрения автоматизированной системы нового поколения «Налог-3» объединило разрозненные налоговые данные, что позволило свести информацию о федеральных, региональных и местных налогах в одной точке, и, как следствие, снизить текущие издержки налогового администрирования.

3. В июле 2019 года завершился третий этап реформы контрольно-кассовой техники. Применение онлайн-касс позволило ликвидировать кассовую отчетность, число налоговых проверок сократилось в четыре раза с 2016 года². Стоит надеяться, что в будущем применение онлайн-касс позволит полностью освободить от отчетности предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения.

Однако, несмотря на перечисленные положительные аспекты, явившиеся результатом внедрения цифровых технологий в налоговое администрирование, следует обозначить и некоторые проблемы, возникающие в процессе их применения.

Стремительное развитие цифровизации налогового администрирования, расширения в его рамках внедряемых инструментов и программ, обработка все увеличивающегося потока информации требует постоянного и своевременного уточнения законодательной базы. В связи с чем вопросы совершенствования правового регулирования применения цифровых технологий в сфере налогового администрирования привлекают все более пристальное внимание как представителей научного сообщества, так и правоприменителей.

Еще одним аспектом, требующим внимания, являются значительные материальные затраты, связанные с внедрением все

¹ URL: https://www.nalog.ru/rn16/news/activities_fts/9521071/ (дата обращения: 12.06.2020).

² URL: <https://www.rbc.ru/economics/21/11/2019/5dd652309a79476cfeffdf2f0> (дата обращения: 12.06.2020).

новых цифровых технологий в налоговом администрировании, которые неизбежно в значительной степени ложатся на плечи налогоплательщиков. К ним можно отнести установку программных продуктов, совместимых с программами налоговых органов, и «возложение на них дополнительных обязанностей, влекущих в свою очередь расходы на оплату труда персонала, который будет их выполнять»¹, что вызывает определенное недовольство представителей бизнеса.

Нельзя не отметить также, что некоторые категории граждан в силу отсутствия технической возможности (в некоторых до настоящего времени не в полной мере решен вопрос качественного доступа к интернету), а также в связи с отсутствием необходимых знаний и умений в силу возраста, к сожалению, не имеют возможности пользоваться современными сервисами, предоставляемыми ФНС России.

В заключении остановимся на одном из последних нововведений в исследуемой сфере. В рамках реализации задач по формированию единого информационного пространства принято решение о создании федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации. Его целью является создание единой базы данных для всех государственных органов. Разработка и наполнение единой базы начнется с 1 января 2022 г. и потребует, в том числе и временных затрат, в связи с чем до 01 января 2023 г. использование федерального информационного регистра не является обязательным, переходный период устанавливается до 31 декабря 2025 г. (См. Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»).

Одной из причин создания такого регистра, наряду с сокращением сроков оказания госуслуг, достоверностью и актуальностью сведений о населении, является обеспечение перехода на качественно новый уровень расчета и начисления налогов на доходы физических лиц, что, как представляется, позволит в дальнейшем существенно упростить и облегчить взаимодействие между государством и добросовестными налогоплательщиками, а также в значительной степени будет способствовать выявлению недобросовестных. Полномочия по формированию и ведению федерального регистра све-

¹ См.: Финансовое право в условиях развития цифровой экономики: монография / К.Т. Анисина, Б.Г. Бадмаев, И.В. Бит-Шабо и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2019. Гл. 15. С. 214.

дений о населении возложены на ФНС России, к ее функциям также отнесено обеспечение защиты всех имеющихся сведений в регистре сведений (ч. 1 ст. 8 ФЗ № 168–ФЗ).

Система призвана способствовать борьбе с правонарушениями и мошенничеством при получении мер соцподдержки и уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей, а также повышению собираемости платежей в бюджеты всех уровней.

Вместе с тем, следует акцентировать внимание на том, что любой сбор данных создает определенные риски злоупотребления, в связи с чем необходима не только защита самого механизма обращения к информации базы, но и эффективный правовой механизм, позволяющий предотвращать подобные нарушения, в том числе, в разрезе ужесточения ответственности за любые злоупотребления с данными из единого регистра.

Таким образом, применение цифровых технологий в сфере налогового администрирования призвано обеспечить, с одной стороны, прозрачность налогообложения, с другой стороны, упростить исполнение обязанности по уплате налогов добросовестными налогоплательщиками, и максимально усложнить, а, в конечном счете, сделать невозможным получение недобросовестными налогоплательщиками необоснованной налоговой выгоды.

Достижение таких результатов при неуклонном совершенствовании законодательства должно стать эффективным инструментом увеличения наполняемости доходной части бюджета.

Смирнов Дмитрий Анатольевич

*доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой
административного и финансового права
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»*

Боташева Лейла Эмербековна

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного и финансового права
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ МАШИНОЧИТАЕМОГО И АЛГОРИТМИЧЕСКОГО ЯЗЫКА В БЮДЖЕТНОМ ПРАВЕ

Аннотация: *статья посвящена вопросам применения машиночитаемых норм в отраслях бюджетного права и законодательства. Исследуются отдельные аспекты проблематики в области использования машиночитаемого и алгоритмического языка в нормотворческой деятельности. Авторы проводят научный поиск возможностей и преимуществ алгоритмизации бюджетных правоотношений.*

Вопросы безусловных преимуществ цифровизации, автоматизации, алгоритмизации и роботизации утратили свою спорность в условиях пандемии, охватившей весь мир, поскольку именно технологии позволили многим процессам продолжать развиваться в непростых условиях всеобщей самоизоляции. Применимость технологий для правового регулирования, пока продолжает оставаться предметом для полемики на самых престижных дискуссионных научных площадках, в том числе ежегодного международного Санкт-Петербургского юридического форума и конференции по современным технологиям и проектам в области LegalTech, проводимом Сколково.

Автор книги «Код и другие законы киберпространства», названной «самой влиятельной книгой на сегодняшний день о законе и киберпространстве» – профессор права Стэнфордского университета Лоуренс Лессиг, выражает свою главную идею в названии книги, обосновывая мнение, что понятие «компьютерный код» («West

Coast Code», регулирует поведение во многом так же, как правовой кодекс. Лоуренс Лессинг определяет программный код как архитектуру, которая является ограничителем и регулятором различных сфер человеческой жизни ровно в той же степени, что и устанавливаемый государством закон. При этом закон пока остается шире кода: если возникает конфликт или противоречие, прибегают к закону.¹ Следует отметить, что Стендфордский университет является одним ведущих в области компьютерного права и правовой информатики. Заслуживает внимание проводимая в этом направлении работа ученых юристов из Сколково. Значимым является вклад ведущего эксперта в области автоматизации права и юридических технологий А.М. Вашкевича – автора книги «Машиночитаемое право: право как электричество».² По мнению, А. Вашкевича: право должно стать таким же как электричество – незаменимым и незаметным. Оно должно стать машиночитаемым и автоматизируемым, чтобы часть законодательных и частных норм была переведена в программный код и автоматически исполнялась софтом, помогая людям, бизнесу и государству не ошибаться, не нарушать законы, точно прогнозировать результаты своих действий, в полной мере знать свои права.

Какие перспективы стать машиночитаемыми и автоматизируемыми у финансового права? В российской доктрине финансового права не проводились научные исследования по этой тематике, но на наш взгляд, вопросы алгоритмизации бюджетных норм, могут стать перспективным межотраслевым направлением в науке финансового права.

Сейчас наблюдается процесс обновления финансового права с целью приближения его терминологического и понятийного аппарата к требованиям современности и технологического прогресса. Более того, в современном финансовом праве закономерно вводятся новые понятия, а некоторые трансформируются в новые. В то же время, современное финансовое право нуждается в смене направления интересов в финансовой сфере, отдавая предпочтение обеспечению конкретных интересов граждан, а не абстрактным интересам государства. Заслуживают одобрения такие проекты, как «Гражданский бюджет» – это документ, обеспечивающий представление бюджета и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме. Бюджет для граждан разрабатывается для ознакомле-

¹ Lessig L. Codev2. URL: <http://codev2.cc/> (дата обращения: 12.06.2020).

² Вашкевич А. Машиночитаемое право: право как электричество. URL: www.automated.law (дата обращения: 12.06.2020).

ния граждан (заинтересованных пользователей) с задачами и приоритетными направлениями бюджетной политики, основными условиями формирования и исполнения бюджетов, источниками доходов бюджетов, обоснованиями бюджетных расходов, планируемыми и достигнутыми результатами использования бюджетных ассигнований, а также вовлечения граждан в обсуждение бюджетных решений. Создание Единого портала бюджетной системы «Электронный бюджет» также является результатом цифровизации процессов регулирования публичных финансов.

Система «Электронный бюджет» предназначена для обеспечения прозрачности, открытости и подотчётности деятельности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также для повышения качества их финансового менеджмента за счёт формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами.

Электронный бюджет является отражением бюджетной деятельности в электронной форме в цифровой среде, что предоставляет возможность проводить текущий финансовый мониторинг, а также обеспечивает прозрачность и открытость финансовой деятельности государства, увеличивает эффективность бюджетных расходов.

Финансовое право отражает специфику динамики современных экономических процессов, вместе с тем, одновременно учитывая консервативность финансово-правовой отрасли к нововведениям, следует признать, что инновационный теоретический и законодательный прорыв просто необходим. Современные технологии дают принципиально новые возможности, финансовое право также испытывает на себе их воздействие. С одной стороны технологический процесс и цифровизация создают возможности для повышения эффективности финансово-правовых механизмов, с другой стороны, такие новшества возможно толковать как новые вызовы для финансового права.

Бюджетное право занимает центральное место в системе финансового права. Имея свой особый предмет регулирования, бюджетное право вместе с тем связано с другими институтами финансового права. Это вызвано тем положением, которое занимает бюджет в финансовой системе страны, а именно – его главной и координи-

рующей роли в ней. Для норм бюджетного права характерны все особенности финансово-правовых норм.

Исследование возможности перевода норм бюджетного права в машиночитаемый вид и автоматизации их исполнения, должно, на наш взгляд опираться на особенности характера этих норм. Размер доли автоматизируемых норм зависит от отрасли права, технологических, принципиально-юридических и этических ограничений. Автоматизация бюджетного права предполагает возможность создания, интерпретации и исполнения норм в автоматическом режиме с помощью информационных технологий. Это требует особой технологической и организационной инфраструктуры, а также понимания правовых аспектов, связанных с изменением правовой технологии. Машиночитаемые нормы в качестве элементов, в настоящее время вошли в смарт-контракты, смарт-решения. Бюджетное право сейчас малоэффективно – из-за множества противоречащих друг другу подзаконных актов, неопределённости регулирования, вызванной в том числе, имеющейся возможностью участия регионов и органов местного самоуправления в процессе нормотворчества и принятия самостоятельных нормативно-правовых актов в бюджетной сфере.

Точность и предсказуемость машиночитаемого права для императивных по своей природе норм бюджетного права позволят при условии одних и тех же исходных данных получать один и тот же результат.

Формирование цифрового нормативного языка является обязательным условием перехода к автоматизированному законотворчеству. Эксперты Фонда «Сколково» отмечают, что мета-разметка текстов документов на естественном языке очень помогает специалистам, работающим с документами, но и в этом случае в полной мере нельзя говорить об автоматизации права. Для реализации механизма самоисполняемости норм они должны быть машиночитаемыми. Существующие юридические языки программирования позволяют выполнять алгоритмы действий и проверять соблюдение простых условий. Однако возможности существующих языков программирования ограничены – они не позволяют сравнивать между собой условно нормы контракта с нормами закона, тексты закона между собой (имеется в виду содержательная их сторона).¹

¹ Зикеев В. Законотворчество и «цифра» (лонгрид на тему). URL: https://zakon.ru/blog/2020/03/02/zakonotvorchestvo_i_cifra_longrid_na_temu (дата обращения: 12.06.2020).

Для населения и общественного интереса в целом автоматизация бюджетного права будет иметь большое количество положительных эффектов. Самым значительным окажется широкая доступность бюджетного права. Исчезнет необходимость в толковании норм, написанных специализированным юридическим языком. «Кодификация» бюджетно-правовых норм, переведенных сразу на естественный «человеческий» язык или представленных в виде user-friendly кода или алгоритма, даст возможность гражданам и другим субъектам бюджетных правоотношений анализировать законы и акты, разбираться в них и применять на практике.

В перспективе станет возможным автоматизация функций государственного бюджетного контроля за исполнением субъектами норм бюджетного права. Новая технология поможет государству в задаче совершенствования суперсервисов как для граждан, так и регионов, органов местного самоуправления.

Применение машинночитаемого и алгоритмического языка способно качественно изменить бюджетные правоотношения, обеспечив правовую определённость и удобство исполнения бюджетов, а так же устранив сопутствующие бюджетному контролю сложности. Существенно сократятся споры, финансовые издержки, что положительно скажется на исполнимости бюджетов.

Машинночитаемое право обеспечит правовую определённость бюджетных норм и доступность бюджетного права для всех. Для обеспечения доступности бюджетного права новые автоматизированные законы могут приниматься одновременно на естественном языке и в машинночитаемой форме.

Исследование показало, что алгоритмизация и механизация бюджетных отношений имеет также ряд существенных недостатков.

Наличие огромного количества раздробленных источников права, требующих функциональной рекодификации, является главным технологическим ограничением на пути создания машинночитаемого права.

Право по своей природе – продукт согласия (компромисса), оно основано на ценностях, а главной его ценностью, провозглашённой с римских времён, является абстрактность, позволяющая применять нормы к неограниченному числу случаев и ситуаций. Машинночитаемое право в противоположность фактическому праву – феномен эмпирический, алгоритмический и детерминистский. Полагаясь на алгоритмы, законодатель и правоприменитель могут свести

свою деятельность к механистическому принятию решений, при котором не учитываются данные, не поддающиеся исчислению.

Таким образом, алгоритмы и искусственный интеллект как открывают для юридического сообщества окно возможностей, так и ставят нас перед угрозой потери самого духа права и его гуманистической сущности, неотделимой от этого феномена, принимая во внимание, что право – это прежде всего разновидность именно социальных норм, т.е. это прежде всего права человека как члена социума.¹

О машиночитаемом праве в сфере бюджетного законодательства можно говорить, как о перспективном направлении с точки зрения перехода к самоисполнению и автоматизации правоприменения в части исполнения бюджетов, контроля за соблюдением сроков, устанавливаемых законодательством или административными регламентами и т.д.

Триумф алгоритмизации бюджетного права является далекой перспективой, но важно понимать, что общепринятые правовые методы регулирования бюджетных отношений должны превалировать над применением математических методов.

¹ Зорькин В. Providentia или о праве будущего в эпоху цифровизации. URL: https://spblegalforum.com/cm/userfiles/file/Chairman_of_the_Constitutional_Court_of_the_Russian_Federation.pdf (дата обращения: 12.06.2020).

Тимакова Татьяна Геннадьевна

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Аннотация: *в статье анализируются изменения, произошедшие в последние годы в сфере осуществления своих бюджетных полномочий Банком России и кредитными организациями, обусловленные реализацией программы «Цифровая экономика РФ» и способствующие более эффективному осуществлению бюджетного контроля.*

Развитие технологий и их активное применение в современной финансовой политике страны оказывает большое влияние на деятельность банковской системы России. В связи с чем первоочередной задачей для Центрального банка Российской Федерации становится, во-первых, цифровизация действующей банковской системы, а во-вторых, – внедрение ИТ технологий в банковскую сферу. В России запущена программа «Цифровая экономика РФ», и банки выступают «пионерами» внедрения передовых технологий при осуществлении всех банковских операций. Основные выгоды от цифровой трансформации для российской банковской системы состоят не только в кратном сокращении затрат, но и в ускорении банковских операций и организации более четкого контроля за их проведением¹.

На современном этапе все большее значение для осуществления государством финансовой деятельности приобретает именно четкая организация осуществления бюджетного процесса на всех его стадиях. Одним из наиболее значимых участников бюджетного

¹ Андреева Н.В., Ермош Е.В., Набатчикова С.Б. Применение цифровых технологий в банковском секторе экономики // Вестник Академии знаний. 2020. № 37 (2). С. 416–417.

процесса, особенно на стадии исполнения бюджета, является банковской система России. Детальная регламентация всех банковских процессов позволяет не только надлежащим образом осуществлять исполнение бюджета в условиях развития цифровой экономики, но и оперативно проводить бюджетный контроль.

Анализ действующего законодательства позволяет выделить обслуживание счетов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации как одну из основных функций российской банковской системы. Учитывая, что Центральный банк Российской Федерации, занимающий особое место в структуре банковской системы России, является специальным органом государственной власти, созданным для осуществления финансовой деятельности государства, не вызывает вопросов и предоставление ему законодателем обширного круга важных бюджетных полномочий практически на всех стадиях бюджетного процесса.

Банк России играет важную роль при формировании и реализации одной из составных частей государственной финансовой политики – единой денежно – кредитной политики государства. Центральный банк Российской Федерации является структурой, непосредственно регулирующей денежно – кредитную систему страны (Федеральный закон от 10 июля 2002г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. от 3 апреля 2020г. № 106-ФЗ)). В целях реализации возложенных на него функций Банк России участвует в разработке Правительством Российской Федерации экономической политики государства. Основными формами участия Центрального банка Российской Федерации в указанных мероприятиях являются: обмен информацией о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение, взаимная координация проводимой политики, консультирование.

Кроме того, Банк России консультирует Министерство финансов Российской Федерации по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг и погашения государственного долга с учетом их воздействия на состояние банковской системы страны и приоритетов единой государственной денежно-кредитной политики. Центральный банк Российской Федерации во взаимодействии с Правительством Российской Федерации осуществляет разработку и проведение единой государственной денежно-кредитной политики, принимает участие в разработке бюджетной и финансовой политики государства, наблюдение за результатами её реализации, участвует в разработке прогноза платежного баланса Российской

Федерации, а также принимает участие в управлении государственным долгом и в проведении государством валютной политики (Федеральный закон от 10 июля 2002г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. от 3 апреля 2020г. № 106-ФЗ)). Кроме того, Банк России осуществляет операции со средствами всех звеньев бюджетной системы страны: он хранит и проводит необходимые банковские операции с денежными средствами федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, а также операции с золотовалютными резервами Российской Федерации. Согласно ст. 155 Бюджетного кодекса РФ (Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 8 июня 2020г. № 173-ФЗ)) Банк России также осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации. Таким образом, Центральный Банк Российской Федерации участвует в образовании, распределении и использовании централизованных финансовых ресурсов государства.

При этом он самостоятельно регулирует и порядок осуществления банковской системой таких полномочий. Так, например, на сегодняшний день порядок осуществления бюджетных полномочий по обслуживанию счетов бюджетов регламентируется именно на уровне изданных Банком России подзаконных актов (Положение Банка России и Минфина России от 23 января 2018 г. №N 629-П, 12н «О ведении счетов территориальных органов Федерального казначейства и финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации» (с изм. от 25 ноября 2019 г. № 5329-У/199н); Указание ЦБ РФ от 28 июня 2004 г. № 1459-У «Об открытии органам государственной власти субъектов Российской Федерации или органам, осуществляющим кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, включая органы Федерального казначейства, счетов для учета средств от приносящей доход деятельности, полученных учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в учреждениях Банка России или кредитных организациях (филиалах)» (с изм. от 2 февраля 2011 г. № 2574-У)). Однако с 1 января 2021 г. (Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей»)

данный порядок будет подробно регламентироваться уже на законодательном уровне, что, учитывая специфику бюджетных правоотношений, представляется более целесообразным. В частности, законодатель устанавливает обязанность Центрального банка Российской Федерации осуществлять обслуживание на безвозмездной основе как единого казначейского счета в валюте Российской Федерации, так и банковских счетов Федерального казначейства, предназначенных для выдачи и внесения наличных денежных средств и осуществления расчетов по отдельным операциям, а также банковских счетов для учета операций с денежными средствами Фонда национального благосостояния. При этом Бюджетный кодекс РФ с момента вступления в силу соответствующих изменений устанавливает принципиально новый подход к регламентации процедуры исполнения бюджета в условиях развития цифровой экономики. Названная новелла заключается в законодательном закреплении обязанности Банка России осуществлять операции с денежными средствами бюджета, вести их учет именно в электронной форме и предоставлять Федеральному казначейству экземпляры распоряжений о переводе денежных средств на бумажном носителе лишь в отдельных случаях, предусмотренных правилами платежной системы Центрального банка Российской Федерации.

Также следует отметить и закрепление обязанности Банка России предоставлять Федеральному казначейству необходимую информацию в рамках передачи электронных сообщений по финансовым операциям.

Несомненно представляет интерес и предоставление законодателем Центральному банку Российской Федерации права приостанавливать операции по счетам, открытым финансовым органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органам управления государственными внебюджетными фондами, получателям бюджетных средств, а также государственным (муниципальным) бюджетным учреждениям, в случае выявления фактов их открытия с нарушением требований закона к открытию таких счетов, на основании соответствующих представлений Федерального казначейства. В случае приостановления операций по таким счетам Центральный банк Российской Федерации осуществляет перевод остатков денежных средств с указанных счетов на единый казначейский счет по указанию соответствующего территориального подразделения Федерального казначейства и прекращает предоставление информации по счетам в адрес лица, на чье имя

был открыт счет, т.е. в адрес владельца счета. Таким образом, вышеназванные изменения бюджетного законодательства позволяют обеспечить более детальный контроль за движением денежных средств по бюджетным счетам, что, в свою очередь, позволит повысить качество работы по предотвращению нарушений бюджетного законодательства.

Наряду с Банком России в финансовой деятельности государства принимают активное участие и кредитные организации. Несмотря на то, что они по своей правовой природе являются негосударственными, кредитные организации осуществляют в ряде случаев бюджетные полномочия в сфере государственных финансов. Во-первых, кредитные организации могут привлекаться на основании агентского соглашения для осуществления операций по предоставлению и возврату бюджетных кредитов (ст. 156 Бюджетного кодекса РФ). Во-вторых, в случае отсутствия учреждений Центрального банка Российской Федерации на соответствующей территории или невозможности выполнения ими функций по обслуживанию счетов бюджетов данные функции выполняют кредитные организации (ст. 156 Бюджетного кодекса РФ). При этом следует отметить, что с 1 января 2021 г., в рамках ужесточения контроля за операциями с бюджетными средствами, устанавливается ряд новых требований к кредитным организациям, которым предоставляется право обслуживания счетов бюджетов (Постановление Правительства РФ от 8 мая 2020 г. № 644 «О требованиях к кредитным организациям, которые могут обслуживать банковские счета Федерального казначейства, а также единый казначейский счет в иностранной валюте и осуществлять операции со средствами федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации»). Так, например, для обслуживания счетов в валюте Российской Федерации они должны быть включены в перечень банков, отвечающих установленным законом (ч. 3 ст. 74.1 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. от 1 апреля 2020г. № 102-ФЗ)) требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения, который ведется Министерством финансов Российской Федерации, а для обслуживания счетов в иностранной валюте они вовсе должны быть включены в перечень банков, определенных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Кроме того, такие кредитные организации должны соответствовать требованиям, предусмотренным Правилами размещения

средств федерального бюджета и резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на банковских депозитах, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2011 г. № 1121 «О порядке размещения средств федерального бюджета и резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на банковских депозитах» (с изм. от 14 февраля 2020 г. № 146). В частности, по общему правилу кредитная организация должна будет иметь статус банка с универсальной лицензией, собственный капитал в размере не менее 25 млрд рублей, являться участником системы обязательного страхования вкладов в банках Российской Федерации, не иметь просроченной задолженности по ранее размещенным Федеральным казначейством банковским депозитам, а также либо иметь определенный уровень кредитного рейтинга по национальной рейтинговой шкале, либо размер собственного капитала кредитной организации должен составлять не менее 100 млрд рублей и находиться под прямым или косвенным контролем Центрального банка Российской Федерации или Российской Федерации. В-третьих, в случаях, установленных законом кредитные организации открывают субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям счета по обслуживанию расчетов по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов Российской Федерации и муниципальными ценными бумагами (ст. 156 Бюджетного кодекса РФ). В-четвёртых, кредитные организации, обслуживаемые территориальным органом Федерального казначейства, обслуживают счета, предназначенные для выдачи и зачисления наличных денежных средств организациям, лицевые счета которым открыты в органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (ст. 156 Бюджетного кодекса РФ). При этом с 01 января 2021 г. бюджетные полномочия кредитных организаций в указанной сфере существенно расширяются (Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей»). В частности, они получают возможность обслуживать банковские счета Федерального казначейства, предназначенные для выдачи и внесения наличных денежных средств и осуществления расчетов по отдельным операциям участников си-

стемы казначейских платежей, а также единый казначейский счет в иностранной валюте. В-пятых, кредитные организации на основе агентских соглашений, заключенных с Министерством финансов Российской Федерации могут осуществлять функции генерального агента Правительства Российской Федерации по обслуживанию долговых обязательств Российской Федерации, а также их размещению, выкупу, обмену и погашению, а на основании государственного или муниципального контракта – функции агента исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по размещению, выкупу, обмену долговых обязательств субъектов Российской Федерации или, соответственно, агента местной администрации по размещению, выкупу, обмену муниципальных долговых обязательств.

Таким образом, кредитные организации принимают активное участие в процессе осуществления государством бюджетной деятельности. При этом следует отметить, что если ранее законодатель наделял бюджетными полномочиями исключительно банковские кредитные организации, то с июля 2016 года к выполнению части бюджетных полномочий стало возможным привлекать также клиринговые организации и депозитарии, в частности, для осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 345-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статьи 7 и 10 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что в процессе осуществления государством бюджетной деятельности Центральный банк Российской Федерации, а также и кредитные организации играют значительную роль. Они выполняют ряд важнейших функций государства в области управления финансами страны. Таким образом, банковская система России занимает значительное место в системе органов, осуществляющих финансовую деятельность от имени государства, и достаточно обширными бюджетными полномочиями. Следовательно, оба звена банковской системы наделены государством властными полномочиями в сфере управления его финансами.

Титова Юлия Сергеевна

кандидат экономических наук,
ведущий специалист АО «Российские космические системы»

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Аннотация: *статья посвящена рассмотрению генезиса нового института экономики – электронного правительства. Рассмотрена его региональная проекция и условия ее становления. Сделаны выводы о направлениях дальнейшего развития.*

Электронное правительство (ЭП) – продукт развития информационного общества. ЭП – современный подход к реализации функций органов власти с учетом запросов гражданского общества и бизнеса. Под «ЭП» понимается новое качество реализации функций государственного управления, целенаправленная трансформация для кардинального улучшения показателей по ключевым направлениям деятельности, большей экономичности в использовании ресурсов и ответственности государственных органов перед гражданами с использованием современных технологий.

При формировании института электронного правительства необходимо учитывать, что оно воспринимается гражданами часто негативно в основном из-за, отношения с государственными органами, как правило, вызывают тягостные воспоминания. Сам размер и сложность государственной системы управления является крупнейшим препятствием для всех, кто пытается найти информацию или услуги государственного сектора. Большинство правительств имеет более 70 различных департаментов или организаций, у каждой сегодня веб-узел и своя Интернет ссылка, которую трудно запомнить или найти самому. Вспомогательных организаций на уровне страны, региона или на местном уровне существует огромное количество. Просто невозможно определить, какой служащий и из какого департамента, на каком уровне отвечает за данную программу.

Одним из аргументов в пользу института электронного правительства является возможность предоставления полноценных услуг, не оформления различных справок, документов, а связанных с важными событиями в жизни человека, такими как рождение

ребенка, свадьба, смерть, переезд, поступление в школу, создание предприятия, объявление о банкротстве, обвинение в преступлении и т.д.

Существует тенденция интеграции сервисов в «единое окно в правительство», «правительственный портал». Данный портал объединяет информационные системы всех департаментов и организаций с целью предоставления интегрированных услуг таким способом, чтобы гражданам не нужно расходовать ресурс на изучение запутанной внутренней организационной структуры органов государственной власти. Желающим обновить регистрацию на автомобиль или назначить время записи к врачу, не обязательно знать название государственного учреждения, оказывающего эту услугу, они должны просто зайти на общий портал и в несколько кликов заказать необходимую услугу. Порталы структурированы по конкретным областям для разных категорий граждан: предпринимателей, многодетных, студентов, ветеранов войны, владельцев домашних животных. И в настоящее время имеется возможность доступа к ним по различным каналам – со стационарного компьютера, через центры телефонного обслуживания, через общедоступные Интернет – киоски, имеющие выход в Интернет, цифровые телевизоры и приставки, смартфоны, планшеты, игровые приставки и иные устройства. Все перечисленное значительно облегчает доступ к получению услуг и способствует развитию института электронного правительства.

В нашей стране главным порталом электронных государственных услуг, предоставляемых органами законодательной и исполнительной власти, является интернет-портал Правительства РФ: <http://government.ru/>. В декабре 2009 года был открыт Портал государственных и муниципальных услуг (www.gosuslugi.ru), где имеется доступ к получению 100 федеральных и 250 региональных госуслуг.

Устойчивому развитию института электронного правительства способствует целый ряд факторов: высокий уровень оснащения ФОИВ и РОИВ компьютерной техникой и ПО, отвечающим современным требованиям; наличие значительного числа комплексных автоматизированных информационных систем; совершенствование цифровых компетенций у государственных служащих, что позволяет эффективно использовать IT, облачные и аддитивные технологии.

Неотъемлемой частью электронного государства является портал «Электронный регион». Концептуально системы интегрирова-

ны между собой, покомпонентно и в целом сопоставимы их организационно-правовая, техническая и методическая основы. Учитывая изложенное, справедливо говорить об «электронном правительстве региона», нацеленном прежде всего на реализацию общегосударственных функций и выполнение государственных услуг. ЭПР является проекцией института федерального электронного правительства на уровень конкретного субъекта РФ. Высокой оценки заслуживает кейс «Электронный регион» Республики Татарстан, который предлагает широкий спектр услуг и отличается высокой оперативностью и прозрачностью.

На рис. 1 представлены данные Минкомсвязи России, согласно которым будет проводиться распределение субсидий на развитие Электронного региона.

Представленная информация свидетельствует о существенной дифференциации российских регионов во внедрении данного института в повседневную практику. 11 субъектов РФ не подключены к системе межведомственного электронного взаимодействия.

Цифровое неравенство субъектов РФ

■ более 30	(11 субъектов)
■ от 10 до 30	(28 субъектов)
■ от 0 до 10	(33 субъекта)
■ не подключен к СМЭВ	(11 субъектов)



Рис. 1. Уровень развития электронного правительства в субъектах РФ

Руководствуясь общероссийским стандартами и Концепцией региональной информатизации, разработка электронного правительства региона (ЭПР) должна охватывать следующие элементы:

- структурные характеристики ЭПР;
- краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные планы формирования ЭПР и его компонентов;
 - требования к содержанию основных этапов разработки, от внедрения до обеспечения функционирования и развития ЭПР;
 - требования к структуре и содержанию отчетных документов;
 - порядок разработки и утверждения программ и проектов региональной информатизации, экспертизы технико-экономического обоснования отдельных мероприятий, определения объемов их финансирования, приоритетов и порядка реализации;
 - основные функции подразделений органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, ответственных за формирование электронного правительства региона.

При этом сама технология перевода в электронный вид государственных и муниципальных услуг на трех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном уровне практически идентична. Отличия состоят только в привлечении на отдельных этапах уполномоченных организаций, включая подведомственные государственные и муниципальные учреждения и предприятия.

Генезис института электронного государства в нашей стране окажет положительное влияние на скорость и темпы совершенствования государственного управления, обеспечит возможность осуществления эффективной борьбы с теневой экономикой, оппортунизмом и бюрократией во всех государственных структурах, укреплению позиций России на мировом IT-рынке.

Тория Рита Александровна

*доктор юридических наук, доцент,
профессор Департамента международного и публичного права
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ»*

К ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ ЧЕРЕЗ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Аннотация: *в статье автор указывает, что развитие цифровых технологий, – это основное направление модернизации государства, что в свою очередь обязывает совершенствовать бюджетный процесс путем изменения бюджетного законодательства.*

Развитие цифровых технологий – основное направление модернизации государства, который включен в перечень национальных приоритетов. Технологиями необходимо овладеть и использовать, без этого перспективное развитие страны немислимо.

Президентский указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» является требованием для всех органов власти, ввиду того, что задачи, обозначенные в документе, обязывают по-другому посмотреть на программы бюджетирования, ориентированного на результат, целевые методы работы. Очевиден факт, что без изменения бюджетного законодательства и подходов к программно-целевому методу бюджетирования ожидаемых результатов в сфере цифровизации достигнуть будет затруднительно.

Главная особенность, на наш взгляд, в том, что фактически бюджет формируется с прицелом на срок до 2024 года. То есть, крупные финансовые решения в отношении национальных проектов принимаются на срок до 2024 года. Например, Фонд развития, размер которого определен в 3,5 триллиона рублей, также рассчитан до 2024 года. Основные направления бюджета, межбюджетных отношений определены до 2024 года, безусловно, с возможностью корректировки. Кроме того, было принято решение, что предстоящие налоговые изменения также будут зафиксированы на шестилетний период¹.

¹ См.: Официальный сайт Министерства Финансов РФ. URL: <https://www.minfin.ru/ru/> (дата обращения: 12.06.2020).

Остановимся на некоторых изменениях Бюджетного кодекса, принятых, на основании Указа Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Внимание необходимо обратить на следующие моменты. Приняты решения о сохранении централизации одного процента налога на прибыль, т.е. проще платить налог на прибыль централизованно – через головное подразделение. Тогда не надо будет делать отдельных платежей на уплату регионального налога на прибыль с другим общероссийский классификатором территорий муниципальных образований. Надо будет сдавать только одну декларацию по налогу на прибыль (как и до открытия обособленного подразделения).

Ликвидирован налог на движимое имущество. С 1 января 2019 г. движимое имущество не облагается налогом на имущество. То есть теперь налогообложению подлежит только недвижимость.

Правительство РФ одобрило законопроект «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере». Если законопроект будет принят в том виде, в котором он внесен в Госдуму, то начнется переходный период внедрения новых механизмов, а социальный заказ станет обязательным. Для того чтобы новый механизм заработал, на федеральном уровне необходимо разработать около 30 подзаконных актов.

Принятие законодательных новелл, которые станут частью новой редакции Бюджетного кодекса РФ. В частности, Закон от 4 июня 2018 г. № 142-ФЗ, который затрагивает исполнения судебных актов. Он фиксирует правомочие главных распорядителей бюджетных средств представлять в суде интересы публично-правового образования в делах о взыскании денежных средств в порядке регресса с виновных лиц, чьи действия или бездействие повлекли возмещение вреда за счет соответствующей казны. Урегулирован вопрос исполнения исполнительного документа, предусматривающего индексацию присуждаемой суммы, усовершенствованы процедуры исполнения исполнительных документов, дополнены положения о разблокировке лицевых счетов должников в случае необходимости расчетов по заработной плате.

Важным нововведением Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 222-ФЗ стал механизм обоснования инвестиций.

Разработан еще один блок поправок в БК РФ, посвященных сопределельной теме, а именно так называемому финансовому аудиту.

«Финансовый аудит – процедура рассмотрения инвестиционных расходов на предмет их необходимости, то есть в ходе финансового аудита выносится решение о том, нужны ли эти расходы в принципе, нет ли других способов достижения тех же целей». 26 июля 2019 г. вышел Федеральный закон № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита». Документ стал очередным шагом на пути реформирования внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита¹.

Этот документ содержит большое количество актуальных норм, необходимость принятия которых давно назрела. Это и новые подходы к развитию государственного (муниципального) внутреннего финансового контроля, и дополнительные полномочия Минфина России в отношении оценки эффективности работы контрольных органов субъектов РФ и т. д.

Другим важным изменением, предусмотренным Законом № 222-ФЗ, стало фиксация срока исполнения бюджетной меры принуждения до одного года. Необходимость и условия продления данной меры сверх установленного законом срока определяет финансовый орган в соответствии с общими требованиями Правительства РФ.

Следующие изменения, уточняют принцип распределения административных штрафов во избежание разночтений, неоднозначного толкования и сложности в практическом применении положений статьи 46 БК РФ. Изменения позволяют: однозначно определить, в какой бюджет должны поступать штрафы; урегулировать вопросы зачисления в доходы бюджетов штрафов, неустоек, пени по договорам гражданско-правового характера; повысить заинтересованность муниципальных органов в выявлении административных правонарушений; повысить точность прогнозирования доходов местных бюджетов от административных штрафов.

Необходимо, на наш взгляд, остановится еще на одном моменте – встраивании национальных проектов в бюджетный процесс. Основным документом, которым руководствуются в данном вопросе, являются Методические рекомендации по разработке националь-

¹ Пункт 2 раздела 1.2 «Обобщенные результаты анализа осуществления главными администраторами ВФА», с. 9 // Электронный ресурс. roskazna.ru/upload/iblock/3f5/doklad.pdf. (дата обращения: 12.06.2020).

ных проектов, утвержденные постановлением Правительства РФ от 4 июня 2018 г. № 4072п-П6.

Существенное содержание новой конструкции в том, что в государственные программы субъектов РФ должны быть включены мероприятия, направленные на достижение целей, заявленных в соответствующих национальных и федеральных проектах. Какие именно мероприятия и требования будут предъявляться к ним, должен определить Федеральный орган исполнительной власти, отвечающий за тот или иной национальный и федеральный проекты.

Переход к нацпроектам предопределен необходимостью ликвидировать изъяны в программном бюджетировании. Существующие госпрограммы критикуются за большое количество показателей. В некоторых госпрограммах насчитывается более ста показателей. Практически, из этого следует, что «приоритетов» в госпрограммах нет, и поэтому невозможно определить, на чем существенном сконцентрирована государственная политика.

Государственные программы РФ должны учитывать содержание, цели, мероприятия региональных программ, которые, в свою очередь, должны соотноситься с программами муниципалитетов. К сожалению, отсутствуют корреляция между федеральными, региональными и муниципальными программами.

Национальный проект – проект, обеспечивающий достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Надо обратить внимание, что нацпроект – это лишь маленькая часть обширного процесса, который гарантирует достижение общих показателей социально-экономического развития страны. Проектную деятельность исполнительной власти составляют не только национальные, но также ведомственные и приоритетные проекты, федеральные целевые программы, которые до сих пор функционируют в некоторых отраслях.

Более того, в федеральном бюджете невозможно увидеть расходы в целом на национальные проекты – в бюджете кодируются и отражаются расходы на федеральные проекты. Дальнейшая детализация по мероприятию осуществляется на уровне направления расходов. Однако сегодня, чтобы иметь возможность собрать в целом ассигнования на реализацию национального и конкретного фе-

дерального проекта, рассматривается необходимость сделать эти коды сквозными для всех уровней бюджетной системы.

С 1 января 2018 г. расширены требования статей 78 и 78.1 БК РФ. В частности, пунктом 5 статьи 78 и пунктом 3 статьи 78.1 БК РФ предусмотрено, что в соглашение о предоставлении субсидий юридическим, физическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также в заключенные договоры в обязательном порядке включается согласие получателей субсидий и лиц, являющихся поставщиками (подрядчиками, исполнителями) по договорам, на проведение Главными распорядителями бюджетных средств и органом государственного (муниципального) финансового контроля проверок соблюдения условий, целей и порядка предоставления данных бюджетных средств.

Применение данной нормы вызвало определенные трудности. Так, например, возник вопрос, нужно ли включать согласие на проверку в договоры, заключаемые получателями субсидий с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) в рамках предоставления субсидий на возмещение фактически произведенных затрат (недополученных доходов). Эта позиция подробно изложена в подготовленных Минфином России Разъяснениях о применении новых положений статей 78 и 78.1 (письмо от 27 марта 2018 г. № 09-02-10/19405)¹.

В настоящее время сотрудники региональных и муниципальных органов часто встречаются с потребностью разрешать различные технологические проблемы. Четвертая технологическая революция идет в России полным ходом.

Как отмечалось, постоянно модифицируется бюджетное законодательство, федеральное правительство ставит регионам и муниципалитетам новые задачи, выполнить которые без применения цифровых технологий невероятно, то есть, без применения цифровых технологий невозможно оказывать государственные услуги на должном уровне. Вместе с тем, создание и продвижение новых технологий в бюджетных правоотношениях, предъявляет новые условия к устройству бюджетного процесса, его правовой регламентации, подготовке необходимых кадров, техническому, технологическому и информационному обеспечению.

¹ См.: Письмо Минфина от 27 марта 2018 года № 09-02-10/19405 «Разъяснения о применении новых положений статей 78 и 78.1 БК РФ» // Не опубликовано. Содержится в СПС «КонсультантПлюс».

Троекуров Павел Сергеевич

*старший преподаватель кафедры финансового, банковского
и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ

Аннотация: *в настоящий момент цифровизация большей части различных отраслей экономики является одним из ключевых факторов развития. Цифровая трансформация рынка ценных бумаг позволяет решать большую часть проблем, таких как повышение прозрачности данных об участниках рынка, снижение возможности возникновения мошенничества и многие другие.*

Базовые понятия в сфере финансово-правовых основ организации рынка ценных бумаг сформулированы в большинстве федеральных законов Российской Федерации: Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (с изм. от 7 апреля 2020 г. № 115-ФЗ) «О рынке ценных бумаг», Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (с изм. от 3 апреля 2020 г. № 105-ФЗ) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и многие другие. Такое количество законодательных актов, регулирующих рынок ценных бумаг, говорит о комплексном характере данного сегмента правового регулирования, поскольку он сочетает нормативные предписания гражданско-правовой, административно-правовой и финансово-правовой природы.

Использование потенциальных возможностей финансового рынка, представляющего собой важнейший источник роста рыночной экономики, является важным условием для ее функционирования. Рынок ценных бумаг является не только ключевым элементом экономики, он также имеет свойство регулировать структуру национального хозяйства, обеспечивать рост производства и развивать наиболее современные отрасли экономики.

Большая часть ученых сходятся во мнении, что цифровизация – это процесс внедрения информационно-цифровых технологий во все сферы жизни общества. Председатель Центрального Банка Российской Федерации Э.С. Набиуллина высказала свою точку зрения

на Международном финансовом конгрессе по поводу процесса цифровизации и нашей стране. По ее мнению, «Российский финансовый сектор вполне успешно оседлал цифровую волну». В ходе выступления ей также было отмечено, что Российская Федерация в настоящее время занимает третье место в мире, по проникновению современных технологий в экономику страны.

Если рассматривать цифровизацию рынка ценных бумаг, стоит отметить, что это постоянно изменяющийся и динамический процесс. Тяжело представить современный рынок инвестиционных ценных бумаг без компьютеризации, которая выступает основным компонентом для нововведений на рынке ценных бумаг¹.

В связи с вышеуказанными положениями требуется активная и целенаправленная политика государства, которая будет регулировать описанные нововведения.

Необходимость государственного регулирования объясняется несовершенством рыночных механизмов. Государство корректирует это несовершенство, с которым рынок либо сам справиться не в состоянии, либо это решение будет неэффективным².

На сегодняшний день на рассмотрении находится Законопроект о цифровых финансовых активах № 419059-7. С момента первого чтения, за несколько лет данный законопроект претерпел существенные изменения и дополнения.

Законопроект содержит нормы, регулирующие определение цифровых финансовых активов, наличие распределенного реестра, определяет основную инфраструктуру организации выпуска и обращения цифровых финансовых активов, операторов информационных систем и операторов обмена, какие требования предъявляются к этим институтам и их руководителям³.

Крупнейшее развитие цифровизации российского рынка инвестиционных ценных бумаг тесно связано также с выведением в Интернет большого количества торговых операций на одной из электронных площадок страны – Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ).

ММВБ была создана в 1992 г. как площадка для проведения биржевых торгов по доллару США (до этого проводившихся в виде аук-

¹ Стефанова Н.А., Шолina А.И. Актуальные вопросы современной экономики. 2018. Вып. 2. С. 4–5.

² Пичков О.Б., Уланов А.А. Риски и несовершенства развития цифровой экономики на современном этапе // Страховое дело. 2017. № 11. С. 3–8.

³ Проект Федерального закона № 419059-7 «О цифровых финансовых активах» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 22.05.2018).

ционов Центрального банка РФ), с участием Банка России, Правительства Москвы и ряда коммерческих банков¹.

В том же году ММВБ получила лицензию Минфина РФ на торговлю ГКО. Основными участниками торгов на этой площадке были коммерческие банки.

Ранее существовала возможность выходить на биржу лишь через удаленный терминал, находящийся в брокерской компании, а в силу современных технологий появилась возможность разработать современное программное обеспечение, позволяющее выходить на биржевые торги всем желающим².

Представляется возможным обратиться к зарубежному опыту цифровизации инвестиционного рынка ценных бумаг. Соединенные Штаты Америки и Китай являются лидерами в сфере цифровой экономики. Для данных стран определяющим по-прежнему является удовлетворение текущих потребностей на традиционных рынках с помощью новых технологий, а также скрытого существующего спроса благодаря новым технологическим возможностям³.

Подводя итоги данной работы, стоит подчеркнуть, что процесс цифровизации является в настоящее время достаточно закономерным и в некоторой степени даже неизбежным.

У рассматриваемого процесса уже на данном этапе существуют сторонники и противники. Только от наших собственных действий, а именно слаженности действий, интенсивности и целесообразности будет зависеть скорость внедрения цифровизации во все сферы жизни общества⁴.

Представляется возможным для стимуляции активности населения нашей страны повысить финансовое образование граждан, в частности в области цифровых технологий и фондового рынка. Для этого предлагается обеспечить процесс краткосрочного обучения населения в вышеуказанных сферах.

¹ Минин А. С. Будущее банков в цифровой экономике // Банковское дело. 2018. № 4. С. 10–12.

² Василенко Н. Этапы автоматизации услуг в контексте развития экономики // Экономист. 2018. № 10. С. 12–19.

³ Аракелян С. Цифровая экономика: стратегии развития и новые технологии – достижения, риски, угрозы // Экономист. 2018. № 3. С. 52–72.

⁴ Колодня Г. Цифровая экономика: особенности развития в России // Экономист. 2018. № 4. С. 64–69.

Устинова Анастасия Васильевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ЗНАЧЕНИЕ И РОЛЬ ТАМОЖЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В ФОРМИРОВАНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Аннотация: *в статье определяется значение и роль таможенных платежей в формировании федерального бюджета страны. Выделяются особенности уплаты таможенных платежей при использовании современных информационных технологий в условиях цифровизации экономики.*

Задача финансового обеспечения и функционирования государства всегда оставалась приоритетной. Вопрос формирования доходов бюджетной системы как основной части централизованных финансовых ресурсов государства, необходимых для выполнения им своих функций, становится главным для экономики страны. Доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации весьма многочисленны и разнообразны. Так, глава 7 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) закрепляет понятие доходов федерального бюджета, которые являются способом удовлетворения материальных публичных потребностей и предназначены для финансового обеспечения функционирования государственной власти.

Поступление доходов в бюджет государства контролируется администраторами поступлений доходов в бюджет (ст. 20 БК РФ). Одним из администраторов поступлений в федеральный бюджет является ФТС России. Ежегодно государство повышает показатели по перечислению доходов в федеральный бюджет. В свою очередь ФТС России устанавливает для территориальных таможенных органов контрольные показатели по взиманию таможенных платежей, которые являются количественной характеристикой эффективности деятельности таможенных органов. Очевидно, что планирование и прогнозирование доходов федерального бюджета является необходимым элементом развития государства.

Получение государством доходов от импорта и экспорта товаров является одной из целей таможенного регулирования в Российской Федерации. Благодаря такой деятельности значительно увеличивается бюджет страны, что подтверждается многочисленными фактами тысячелетнего существования таможенного обложения¹. Получение денежных средств осуществляется таможенными органами через взимание таможенных платежей. Таможенные платежи рассматриваются в качестве налоговых (НДС; акцизы по подакцизным товарам и продукции, которые ввозятся на территорию ЕАЭС) и неналоговых доходов (таможенные пошлины и сборы), входящих в систему доходов федерального бюджета. В 2012–2015 годах они составляли примерно половину доходов федерального бюджета. В 2016–2019 годах, несмотря на то, что сумма таможенных платежей в казне государства снизилась до 40 %, их роль осталась весьма существенной.

Как источник доходов федерального бюджета таможенные платежи играют важную роль. Вполне доказанным следует признать мнение О.Ю. Бакаевой, что таможенные платежи являются финансово-правовыми категориями, поскольку выступают источниками финансовых ресурсов государства². По итогам 2019 года суммы таможенных платежей, перечисленных в федеральный бюджет Российской Федерации, составили порядка 5,7 трлн рублей (101,6 % от прогнозного задания). С января по май 2020 года сумма доходов федерального бюджета, администрируемых таможенными органами, составила 1 757,03 млрд рублей. Приведенные цифры позволяют говорить о существенной роли таможенных платежей в пополнении доходной части федерального бюджета. Не случайно ФТС России с полным основанием называют «донором бюджета»³.

Приоритеты развития ФТС России определяются тенденциями, складывающимися в мировой экономике и политике государства. Влияние экономических факторов в условиях политической нестабильности обуславливает возможность снижения объемов внеш-

¹ См., напр.: Таможенное дело России X – начало XX вв. (Исторический очерк. Документы. Материалы). СПб., 1995. С. 5; *Кисловский Ю.Г.* История таможи государства Российского. М., 1995. С. 82; *Соломеин А.Ю.* История таможенного дела и таможенной политики России: курс лекций. СПб., 2006. С. 45.

² См.: *Бакаева О.Ю.* Финансово-правовые категории современного таможенного права // Таможенное дело. 2006. № 1. С. 5.

³ См.: *Изюмченко Г.В.* Повышение эффективности работы таможенных органов по наполнению федерального бюджета // Роль и место таможенной службы России в развитии экономики и обеспечении экономической безопасности в условиях глобализации внешней торговли: тез. докл. науч.-практ. конф. М., 2001. С. 122.

неторгового оборота. Так, российская экономика в феврале-марте 2020 года оказалась под воздействием двух негативных факторов – стремительного распространения пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 и ее пагубного влияния на глобальную экономику, а также обвала цен на нефть. В начале марта 2020 года глава ФТС России Владимир Булавин утверждал, что из-за коронавируса российский бюджет ежедневно недополучает таможенных платежей около 1 млрд рублей. Так, доля таможенных платежей при экспорте в общем объеме перечислений ФТС России в федеральный бюджет в апреле снизилась до менее 25 %. Несмотря на это, стратегической целью таможенной службы Российской Федерации, по-прежнему, является обеспечение полного и своевременного поступления доходов в федеральный бюджет за счет таможенных платежей.

В части повышения собираемости таможенных платежей особое место занимает развитие взаимодействия таможенных и налоговых органов, включающее в себя обмен сведениями и результатами проведенного контроля (ст. 222 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Единый механизм таможенного и налогового взаимодействия, основанный на применении интегрированных информационно-телекоммуникационных технологий необходим для обеспечения полноты и своевременности перечисления таможенных платежей в федеральный бюджет. ФТС России и ФНС России стремятся создать такие условия, которые будут исключать использование различных схем уклонения от уплаты таможенных платежей. Следует отметить, что положительная динамика по доначисленным таможенным платежам связана с добровольной уплатой значительных сумм по проведенным проверкам совместно с налоговыми органами¹.

Как отмечает руководитель ФТС России Владимир Булавин, дальнейшее развитие таможенной службы России напрямую связано с внедрением цифровых технологий. Информационные технологии сегодня помогают решать одну из важных задач, стоящих перед таможенной службой, – пополнение доходной части федерального бюджета. Стремясь к созданию условий для участников ВЭД, ФТС России проводит масштабную работу по внедрению перспективных

¹ См.: Итоги деятельности таможенного органа за год // Официальный сайт Приволжского таможенного управления. URL: <http://ptu.customs.ru/folder/126113> (дата обращения: 01.06.2020).

технологий уплаты таможенных платежей. Новшеством в применении информационных технологий таможенными органами является – удаленная оплата таможенных платежей. Под удаленной оплатой таможенных платежей понимается предоставление плательщику возможности осуществить уплату таможенных платежей с применением электронного терминала непосредственно со своего рабочего места с указанием в декларации на товары, поданной в электронном виде, специального признака удаленной уплаты таможенных платежей.

Применение в 2019 году технологии удаленной уплаты таможенных платежей свидетельствует об эффективности ее применения. Доля таможенных платежей, уплачиваемых юридическими лицами с применением данной технологии на базе технических средств оператора таможенных платежей в 2019 году составила 93 % или 1 226,16 млрд рублей от суммы платежей, уплачиваемых через платежную систему, оператором которой является оператор таможенных платежей. Также при оформлении экспресс-грузов ФТС России внедрила для использования физическими лицами технологию удаленной уплаты таможенных платежей, которая позволяет им получить квитанцию для уплаты в электронном виде в личном кабинете либо на сайте оператора таможенных платежей и оплачивать таможенные платежи с любого мобильного устройства, не являясь для этого лично в таможенные органы.

Более того, в 2019 году началось применение новой технологии уплаты таможенных платежей в отношении товаров, пересылаемых в международных почтовых отправлениях (далее – МПО), которая позволяет покупателю перечислять денежные средства в счет будущих таможенных платежей непосредственно в момент покупки в зарубежном интернет-магазине. При этом уплата таможенных платежей осуществляется от имени физических лиц назначенным оператором почтовой связи с использованием авансовых платежей. За 2019 год с применением данной технологии уплачено 6,7 млн рублей в отношении 2 353 МПО. При этом объемы уплаченных таможенных платежей ежемесячно увеличиваются.

Важным следует отметить, что у плательщика таможенных платежей имеется возможность получения информации о движении уплаченных им денежных средств в «Личном кабинете участника ВЭД» на информационном сервисе «Лицевой счет», а также на официальных сайтах операторов таможенных платежей. Технология централизации учета таможенных платежей позволяет участникам

ВЭД использовать уплаченные ими денежные средства вне зависимости от того, в какой таможенный орган подана таможенная декларация. Данный инструмент позволяет плательщикам таможенных платежей, которые работают с двумя и более таможенными органами в разных регионах распоряжаться средствами в любой точке страны без привязки к определенной таможне. Также, с 4 августа 2019 г. уведомления (уточнения к уведомлениям) о не уплаченных в установленный срок таможенных платежах направляются организациям, зарегистрированным в Личном кабинете участника ВЭД только в электронном виде. Получить информацию о наличии или отсутствии задолженности по таможенным платежам можно в разделе «Задолженности по уплате таможенных платежей» информационного сервиса «Лицевой счет» в Личном кабинете участника ВЭД.

В соответствии с обозначенными в Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.05.2020 № 1388-р, целевыми ориентирами определена миссия ФТС России – содействие полноты и правомерности взимания таможенных платежей. Стратегической целью развития ФТС России является формирование к 2030 году качественно новой, насыщенной «искусственным интеллектом», быстро перенастраиваемой, информационно связанной с внутренними и внешними партнерами, «умной» таможенной службы, незаметной для законопослушного бизнеса и результативной для государства. На достижение указанной цели, в том числе, направлен целевой ориентир – оптимизация процедуры уплаты и администрирования таможенных платежей, взимание которых возложено на таможенные органы. Данный ориентир включает в себя следующее: самостоятельное управление плательщиками таможенных платежей своими средствами, отраженными на едином лицевом счете; полномасштабное электронное взаимодействие таможенных органов с плательщиками при осуществлении операций по уплате таможенных платежей; автоматизацию таможенных операций по администрированию денежных средств, поступающих на счета Федерального казначейства и предназначенных для уплаты таможенных платежей, и администрированию обеспечения исполнения обязанности по уплате таможенных платежей.

Создание «цифровой» таможни и реализация ее фискальной функции неразрывно связаны с развитием цифровой экономики.

В связи с этим идеология совершенствования фискальной функции заключается в изменении основных принципов администрирования таможенных платежей. В соответствии со Стратегией развития таможенной службы Российской Федерации целями совершенствования фискальной функции являются: полнота взимания таможенных платежей и своевременность их перечисления в федеральный бюджет; прослеживаемость и прозрачность совершения операций с денежными средствами; снижение административной нагрузки и финансовых издержек как для бизнеса, так и для таможенных органов. Инструментом для достижения этих целей является цифровизация механизма уплаты таможенных платежей, а также автоматизация всех операций по их администрированию.

Подводя итог следует отметить, что в течение последних лет проводится комплекс мероприятий, направленный на совершенствование таможенного администрирования. Реализована возможность уплаты таможенных платежей на единый лицевой счет, обеспечена возможность получения плательщиком таможенных платежей информации о состоянии его счета, а также справочной информации о движении денежных средств и их расходовании в режиме времени, близком к реальному, в условиях цифровизации экономики.

Хватик Юлия Александровна

*кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права
и правового регулирования хозяйственной деятельности
Белорусского государственного университета*

«РЕГУЛЯТИВНЫЕ ПЕСОЧНИЦЫ» КАК ВЕКТОР РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ (МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТ)

Аннотация: *в статье анализируется понятие регулятивной песочницы как особого (экспериментального) правового режима для отработки нормативно-правовой базы для внедрения цифровых технологий и реализации инновационных проектов.*

В современных условиях актуализации экологических и биологических проблем вопросы цифровизации, стимулирования инновационной и высокотехнологичной деятельности обретают все большую актуальность. Традиционная система государственного регулирования, не учитывающая особенности цифровых технологий, фактически замедляет их развитие, а экономическая деятельность, основанная на цифровых технологиях, может и вовсе оказаться в «правовом вакууме», что не позволит ей развиваться.

Таким образом, многие государственные регуляторы демонстрируют интерес к экспериментальным правовым режимам. В рамках которых формируется правовое поле с более низким административным контролем, способствующее формированию продуктивной среды для развития, с одновременным созданием механизмов защиты потребителей таких цифровых услуг и продуктов, находящихся в зоне повышенного правового риска. К особым, экспериментальным режимам фактически можно отнести понятие «преференциальных режимов», которые предполагают наличие специальных правовых и налоговых особенностей, характеризующих определенную категорию лиц или территорий, а также режимы отработки нормативно-правовой базы для внедрения цифровых технологий и реализации инновационных проектов – «регулятивные «песочницы».

Идея создания особого регуляторного механизма для апробации инновационных проектов возникла в IT-сфере Великобритании («цифровая песочница»), но затем получила распространение в фи-

нансовом секторе страны. Эксперимент оказался успешным и сейчас данный инструмент активно внедряется в различные отрасли экономики и многими государствами.

В целом в мире насчитывается множество видов применения «песочниц»: цифровые, регулятивные, корпоративные, отраслевые, зонтичные, квази-песочницы и др. Ключевые последствия применения «песочниц» связаны с повышением прозрачности процессов, происходящих в отрасли, и требований регулирования для входа на рынок»¹. Важным последствием применения механизма «регуляторной песочницы» является обеспечение функционирования инновационных компаний на рынке, создание правового регулирования, учитывающего специфику технологии, сферы ее применения.

Предпосылкой создания и функционирования «регуляторных песочниц» на территории ЕАЭС выступает цифровая повестка ЕАЭС (Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года»)².

В качестве одного из направлений которой определено создание интеграционных «регуляторных песочниц» на всем пространстве ЕАЭС. Согласно данному решению под «регулятивной песочницей» (англ. *regulatory sandbox*) понимается специально согласованный режим проработки и пилотирования решений, в том числе регуляторных, для определения эффективной модели взаимодействия и построения бизнес-процессов в какой-либо новой сфере. Регулятивную песочницу рекомендуют использовать для проработки механизмов и правил регулирования экономических процессов в рамках цифровых инициатив и проектов.

Интересным представляется опыт Российской Федерации, Республики Беларусь и Литовской Республики по созданию экспериментальных правовых режимов с целью участия в мировой конкуренции юрисдикций и стимулирования инновационной деятельности в условиях цифровизации экономики.

Российская Федерация.

В соответствии с законодательством в Российской Федерации предусмотрено несколько особых режимов осуществления пред-

¹ Куклина Е.А. К вопросу об особых правовых режимах в условиях цифровой экономики («регуляторных песочницах») // Управленческое консультирование. 2019. № 7. С. 40.

² Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года».

принимательской деятельности: территории опережающего развития (ТОР), особые экономические зоны (ОЭЗ), инновационные научно-технологические центры (ИНТЦ), индустриальные и промышленные парки, технопарки и технополисы, наукограды и др.

В рамках работы по имплементации цифровой повестки ЕАЭС в Российской Федерации Банк России в 2018 году организовал работу регулятивной площадки для тестирования услуг и сервисов с применением инновационных финансовых технологий. При «песочнице» действуют два совета – Межведомственный экспертный совет и Экспертный совет с участниками рынка. Советы обеспечивают экспертную поддержку при пилотировании инновационных финансовых сервисов и технологий в регулятивной «песочнице» с целью «обеспечения быстрой проверки гипотез о положительных эффектах от внедрения инновационных финансовых технологий и сервисов¹.

По состоянию на 2019 в «песочнице» регулятора было реализовано более 15 проектов. В качестве результатов можно назвать сервис, позволяющий дистанционно управлять полномочиями по счетам корпоративных клиентов на совершение операций в отделениях банков, который получил правовой статус, зарегистрирован в Министерстве Юстиции России.

В 2020 г. в Российской Федерации может вступить в силу Закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», разработанный Минэкономразвития Российской Федерации. Данный правовой акт направлен на создание правовых условий для ускоренной разработки и внедрения новых продуктов и услуг в сферах применения цифровых инноваций. Документ предполагает установление экспериментального правового режима для разработки и апробации цифровых инноваций во всех сферах экономики Российской Федерации. Приоритетными направлениями тестирования новых технологий названы сферы: медицины, транспорта, финансового сектора, образования, строительства и промышленности, государственного управления².

Вышеизложенное свидетельствует, что на современном этапе в Российской Федерации успешно реализуется проект «регулятив-

¹ Регулятивная «песочница» Банка России. URL: http://www.cbr.ru/fintech/regulatory_sandbox/#highlight=%D0%BF%D0%B5%D1%81%D0%BE%D1%87%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0 (дата обращения: 12.06.2020).

² Разработанный Минэкономразвития законопроект о «цифровых песочницах» прошел 1 чтение в Госдуме. Электронный ресурс. URL: <https://www.economy>.

ной песочницы» Банка России. В перспективе распространение данного опыта позволит законодателю создать пул консультантов, оказывающих помощь инновационным проектам, осуществляющих перевод правил и процедур и в других отраслях экономики.

Республика Беларусь.

В Республике Беларусь целому ряду территорий предоставлен специальный (преференциальный) налогово-правовой режим, направленный на развитие информационных технологий.

Парк высоких технологий (далее – ПВТ) был создан на основе Декрета Президента Республики Беларусь от 22 сентября 2005 г. № 12 «О парке высоких технологий» с целью разработки программного обеспечения, информационно-коммуникационных, иных новых и высоких технологий, направленных на повышение конкурентоспособности национальной экономики.

Декретом Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики» в Положение о ПВТ было введено в новой редакции. Специальный правовой режим был продлен до 2049 года, предусмотрены новые виды деятельности для его резидентов в сфере блокчейн, киберспорта, искусственного интеллекта, создания систем беспилотного управления транспортными средствами и т.д., легализованы криптовалюты и смарт-контракты, введены отдельные институты английского права (конвертируемый заем, опцион и опционный договор, соглашение о не конкуренции и запрете переманивания, возмещения преимущественных потерь).

По состоянию на апрель 2020 г. резидентами ПВТ являются более 800 организаций. Управляется ПВТ Администрацией, которая является государственным юридическим лицом.

В качестве резидентов ПВТ могут быть зарегистрированы юридические лица Республики Беларусь, осуществляющие или планирующие осуществлять один или несколько следующих видов деятельности: анализ, проектирование и программное обеспечение информационных систем; деятельность по обработке данных с применением программного обеспечения потребителя или собственного программного обеспечения; фундаментальные и прикладные исследования, экспериментальные разработки в области естественных и технических наук (выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или опытно-технологических работ, свя-

gov.ru/material/news/razrabotannyy_minekonomrazvitiya_zakonoproekt_o_cifrovyyh_pesochnicah_proshel_1_chtenie_v_gosdume.html (дата обращения: 12.06.2020).

занных с направлениями деятельности ПВТ) и реализация результатов таких исследований и разработок и др.

Резидентам ПВТ предоставляются большое количество льгот, среди которых особым образом выделяются:

- освобождение от налога на прибыль (за исключением налога на прибыль исчисляемого, удерживаемого и перечисляемого при исполнении обязанностей налогового агента);
- освобождение от налога на добавленную стоимость по оборотам от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав) на территории Республики Беларусь (за исключением оборотов по реализации товаров, помещенных под таможенные процедуры экспорта, реэкспорта, вывезенных в государства – члены ЕАЭС, а также арендной платы от сдачи в аренду недвижимого имущества (его части), принадлежащего им на праве собственности или хозяйственного ведения, оперативного управления);
- уплата подоходного налога работников по ставке 9 % и другие льготы.

Очевидно, что ПВТ является одним из наиболее привлекательных преференциальных режимов для инвесторов в Республике Беларусь, что и подтверждается на практике. В тоже время, нельзя не отметить, что такая привлекательность ПВТ существует лишь благодаря большому количеству льгот, практически полностью устраняющих налогообложение для его резидентов.

Также преференциальный режим для инвесторов предоставляет Китайско-Белорусский индустриальный парк «Великий камень», деятельность в котором регулируется Указом Президента Республики Беларусь от 30 июня 2014 г. № 326 «О деятельности Китайско-Белорусского индустриального парка «Великий камень»». В соответствии с которым его резидентам предоставляются широкие налоговые и иные льготы, такие как освобождение от налога на прибыль при реализации собственной продукции, пониженные ставки налога на доходы иностранных организаций, пониженные ставки подоходного налога, освобождение от земельного налога и налога на недвижимость.

Литовская Республика.

На сегодняшний день Литва – один из лидеров Европейского Союза по интенсивности появления новых компаний в сфере финансовых технологий. Литовская Республика демонстрирует создание крайне конкурентной юрисдикции для привлечения инновационных компаний и их компетенций в сфере финансовых технологий,

позволяющей реализовывать услуги и сервисы на всей территории Европейского Союза. Так, еще в 2016 году в Литве был принят закон, регулирующий краудфандинг, т.е. платформы, специализирующиеся на долговом и долевым финансировании предприятий, за исключением сборов в форме пожертвований. В 2017 году вступили в силу поправки в Закон о банках Литовской Республики. Была введена особая облегченная версия банковской лицензии (Specialised Banking License – SBL) без на оказание инвестиционных услуг, с требованием нормативного капитала в 1 млн евро.

Для ускорения внедрения инноваций в финансовую сферу с октября 2018 года при Банке Литвы начала функционировать «регулятивная песочница», работающая в режиме реального времени и с настоящими клиентами, с освобождением от необходимости нести расходы на соблюдение некоторых законодательных требований. Участники отбираются в соответствии к определенным критериям приемлемости: инновационность проекта, потребительская выгода, необходимость тестирования в реальной среде, готовность к предоставлению финансовой услуги в Литве.

С целью дальнейшего развития инновационной финансовой сферы 27 мая 2020 г. Банк Литвы анонсировал завершение этапа исследования потенциала регуляторной «блокчейн-песочницы» – LVChain. В ближайшей перспективе учреждением будет создана «песочница», которая объединит технологическую и регулируемую инфраструктуру для использования технологии блокчейн в разных направлениях финансового сектора.

Таким образом, в Литовской Республике финансовый сектор был избран для реализации государственной стратегии по созданию предпринимательской экосистемы, сформированной из десятков акселераторов, венчурных фондов, коворкингов и технопарков.

Подводя итог всему вышеизложенному, можно сделать вывод о том, что государства стремятся создать наиболее благоприятные условия для привлечения инновационных компаний и технологичных бизнесов, а значит, повышения эффективности экономических показателей цифровизации.

Основой для участия в мировом рынке особых правовых режимов выступает комплексное правовое регулирование внедрения инноваций, создаваемое путем взаимодействия регуляторов и инновационных предпринимателей в рамках «регулятивных песочниц». Именно «регулятивные песочницы» позволяют оперативно обрабатывать процессы и модели отношений субъектов, обеспе-

чивают понимание новейших технологий и получение знаний по их применению. Экспериментальные правовые режимы объективно выступают основой для построения экосистемы взаимодействия обмена идеями, инновациями, знаниями между инновационными предпринимателями, государственными регуляторами и другими участниками отрасли и рынка, с потенциалом трансграничного взаимодействия. Данный опыт крайне важен для изучения в Республике Беларусь, он будет способствовать развитию не только сферы информационных, но и финансовых технологий.

Швецова Ирина Васильевна

документовед отдела обеспечения

научно-исследовательской деятельности

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

БЮДЖЕТНЫЙ КРЕДИТ КАК ВИД ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ

Аннотация: *в статье рассматриваются вопросы предоставления бюджетного кредита во время пандемии как стратегии бюджетно-правового регулирования в Российской Федерации. Автор исследует вопросы эффективности предоставления бюджетного кредита, как важного ориентира бюджетной политики. Расширение условий предоставления бюджетного кредита позволит регионам в нынешней ситуации развивать экономику и повышать уровень жизни населения.*

Бюджетное кредитование выступает защитой при неблагоприятных условиях для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Предоставляя бюджетный кредит, публично-правовое образование, преследует, в первую очередь, цель – поддержание стабильности бюджета государства, достижение баланса доходов и расходов бюджета. Во-вторую очередь, если это внешние заимствования, политическая цель – повышение эффективного взаимодействия между государствами. На сегодняшний день перед государством стоит множество задач, которые необходимо решать. Это предопределяет использование бюджетных средств для реализации приоритетных задач государства: укрепление обороны, финансирование экологии, поддержка спорта, развитие образования и других. Так, анализ современного состояния бюджетной обеспеченности Российской Федерации на 2018-2020 годы показывает, что основным приоритетом расходов федерального бюджета, будет являться выполнение социальных обязательств государства. Планируется к финансированию и профинансировано большое количество социальных программ. Поставленные перед публично-правовыми образованиями задачи требуют существенных финансовых ресурсов. Поэтому, очень сложно формировать бюджет публично-правового

образования сбалансированным, и уж тем более профицитным. Одним из источников финансирования бюджетного дефицита выступает в соответствии Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ) бюджетный кредит, который сегодня стал играть важную роль в заемной политике публично – правовых образований. По сути, это особый инструмент «антикризисной поддержки» со стороны федерального бюджета, применяемый на индивидуальной основе исходя из состояния долговой устойчивости конкретного субъекта¹.

В рамках реализации задач Президента Российской Федерации был разработан план деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2019–2024 гг.² В данном документе содержатся следующие разделы: справедливое распределение национального дохода через повышение эффективности управления бюджетными расходами; обеспечение сбалансированного регионального развития через совершенствование межбюджетных отношений; формирование надежных источников финансирования и развитие национального рынка заемного капитала. Развитие, в том числе, этих направлений деятельности государства способствует нормальному функционированию процессам: предоставления, целевого использования и своевременного возврата бюджетного кредита.

На протяжении долгого времени федеральный бюджет был дефицитным. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» закрепил положение о профиците федерального бюджета в сумме 876 051 722,0 тыс. рублей³, но это не отменяет, актуальности исследования правовых проблем предоставления, использования и возврата бюджетного кредита.

Процесс по предоставлению бюджетных кредитов, в соответствии с закрепленными в БК РФ положениями, представляет собой

¹ См.: Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики (утв. Минфином России). URL: <http://all-rss.ru/item-2642964-rekomendatsii-po-provedeniyu-subektami-rossiyskoy-federatsii-otvetstvennoy-zaemnoy-dolgovoy-politiki-utv-minfinom-rossii/> (дата обращения: 01.06.2020).

² План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2019–2024 годы. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=126905plan_dyeyatelnosti_ministerstva_finansov_rossiiskoi_federatsii_na_2019_-2024_gody. (дата обращения: 01.06.2020).

³ См.: Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // СЗ РФ. 2019. № 49, ч. 1, ст. 6939.

всегда расходные обязательства для публично-правового образования, связанные с использованием инструментов финансовой поддержки публично-правовых образований, а также общественно значимых видов деятельности юридических и физических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, возникают на основании составов, включающих нормативный правовой акт (муниципальный правовой акт) или принятое в соответствии с этим актом решение главного распорядителя бюджетных средств. Если предоставление бюджетного кредита осуществляется из бюджета государства, то государство расходует свои денежные средства на выдачу кредита в соответствии с заключенным договором. После того, как субъект РФ возвращает бюджетный кредит, то он также расходует денежные средства своего бюджета только уже для возврата такого кредита и оплаты процентов по платежу. То есть, в процессе предоставления, использования и возврата бюджетного кредита происходит перераспределение бюджетных кредитов в рамках бюджетной системы Российской Федерации.

Финансовую поддержку из денежных фондов от соответствующих органов получают для решения государственных (и муниципальных) задач государственные и муниципальные предприятия, в ведении которых они находятся. В данном случае, эта финансовая помощь, осуществляется для поддержания стабильности бюджетной системы. Так, что же из себя представляет финансовая помощь, однозначного ответа в теории финансового права нет. В БК РФ, предусмотрена ст. 189.5 «Оказание финансовой помощи кредитной организации ее учредителями (участниками) и иными лицами», она представляет собой «размещение денежных средств на депозите в кредитной организации со сроком возврата не менее чем через шесть месяцев и с начислением процентов по ставке, не превышающей процентной ставки рефинансирования Банка России». Исходя из смысла закона, предоставление финансовой помощи, представляет собой размещение денежных средств под проценты. Формой предоставления финансовой помощи, является предоставление денежных средств по договору, например кредита. Представляется, что бюджетный кредит, для получателей, также выступает финансовой помощью. Поэтому следует сделать вывод, что бюджетный кредит – это финансовая помощь то есть, возмездная срочная поддержка, оказываемая публично-правовым образованием другому публично-правовому и муниципальному образованию в рамках бюджетных ассигнований для покрытия кассовых разрывов, кото-

рые временно возникают в процессе исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, а также покрытия дефицита бюджетов, и юридическому лицу, для реализации публичных целей, предусмотренных законодательством. Финансовая помощь, которая может быть оказана в виде льготного кредитования путем снижения ставок по кредитам или реструктуризации кредита.

В свою очередь, важными характеристиками финансовой помощи в виде предоставления бюджетного кредита является финансирование расходов на реализацию рассматриваемых льгот (снижение ставок по кредитам или реструктуризация кредита), которое должно осуществляться только в пределах предоставленной на эти цели финансовой помощи бюджетных кредитов, как из вышестоящих, так и из нижестоящих бюджетов.

Сегодня, в условиях пандемии Правительством России внесен законопроект о возможности предоставлять бюджетный кредит одним регионом другому региону¹. Предположительно, что эти правила начнут действовать с 2021 года. Это позволит регионам в нынешней ситуации развивать экономику и повышать уровень жизни населения.

Кредитные отношения, в которых государство или органы местного самоуправления выступают в качестве кредиторов, строятся в соответствии с общими принципами, между тем, их реализация на практике имеет существенные особенности.

Не всякое правоотношение, которое возникает в случае передачи ценностей, где некий промежуток времени отделяет их от получения эквивалента, следует воспринимать в качестве кредитного правоотношения. Если исходить из такой точки зрения, то в число кредитных следовало бы внести отношения, которые образуются при купле-продаже, поставке, подряде, перевозке, то есть такие, которые представляют собой передачу товаров или предоставление услуг до осуществления их оплаты².

Таким образом, бюджетный кредит как вид финансовой помощи во время пандемии имеет свои существенные черты.

Финансовые отношения в сфере бюджетного кредитования возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Полагаем, что следует выделить отличии-

¹ См.: Правительство предложит регионам кредитовать друг друга URL: <https://www.vzsar.ru> (дата обращения: 01.06.2020).

² См.: Полонский Э.Г. Правовые основы банковского кредитования промышленности в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1963. С. 5.

тельные черты финансовых правоотношений, возникающих в сфере бюджетного кредита:

- обязательное участие государства в качестве субъекта по отношений по бюджетному кредиту;
- денежные средства, полученные в виде бюджетного кредита для реализации публичных задач государства;
- привлекая бюджетный кредит для решения, например бюджетного дефицита, государство осуществляет денежно – кредитное регулирование.

Юдина Екатерина Владимировна

*кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

АДАПТАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ К АНТИКРИЗИСНОМУ РЕЖИМУ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация: *статья посвящена анализу изменений, внесенных в бюджетное законодательство Российской Федерации в рамках мер, принимаемых для обеспечения устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции.*

В 2020 г. большинство стран мира столкнулось с непредвиденными сложностями глобального характера, связанными с распространением новой коронавирусной инфекцией COVID-19. Нельзя не отметить, что циклическое развитие мировой экономики подразумевает наличие неизбежных периодов спада, обусловленных целым комплексом причин, однако на этот раз именно распространение вируса стало спусковым крючком для наступления экономического кризиса и одновременно фактором, существенно усугубившим его течение и продолжающим оказывать свое негативное воздействие на экономику. Не избежала этого влияния и Российская Федерация, занимающая четвертое место по общему количеству зараженных согласно данным на 22 июня 2020 г¹.

В экономическом влиянии пандемии можно выделить два аспекта. Во-первых, достаточно существенными в масштабах страны стали расходы, непосредственно связанные с принятием мер по борьбе с распространением вируса и оказанием помощи заболевшим: дезинфекционные и иные противоэпидемические мероприятия, переоборудование имеющихся и строительство новых лечебных учреждений, собственно лечение больных, дополнительные выпла-

¹ Статистические данные Университета Джонса Хопкинса. URL: <https://www.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6> (дата обращения: 01.06.2020).

ты медицинским работникам, разработка лекарств и вакцин и др. Второй аспект, который, вероятно, окажет больший по силе и продолжительности эффект на экономику – преодоление последствий ограничительных мероприятий. Для борьбы с распространением коронавируса необходимо было максимально сократить число контактов граждан между собой; для этого во многих государствах было принято решение приостановить работу большинства учреждений и предприятий сферы услуг, туризма, непродовольственной торговли и даже производства. Люди не выходили из дома, не посещали магазины, рестораны, не заправляли свои автомобили, не покупали билеты и путевки в другие страны. Производственные предприятия, даже если их деятельность не была приостановлена, вынуждены пересматривать свои планы в связи с падающим спросом. Экономика потребления стала буксовать, как только общество потеряло возможность потреблять в прежнем режиме.

Задача эффективного преодоления воздействия указанных факторов требует принятия системы мер в различных сферах, разных отраслях права, на всех уровнях правового регулирования. При этом практически всегда это будет связано с выделением средств из публичных денежных фондов или перераспределением государственных средств, то есть с использованием финансово-правовых инструментов. Что касается бюджетной системы, можно констатировать, что в материальном смысле в Российской Федерации она имеет определенный запас гибкости, вариативности в решении возникающих задач без существенного ущерба системе в целом. В юридическом смысле системе бюджетного права потребовалась определенная адаптация к изменившимся условиям. Это связано с тем, что в целом бюджетный процесс построен на идее поступательного развития, преемственности, долгосрочных программ, среднесрочного бюджетного планирования и т. д. Все главные решения в бюджетной сфере должны быть основательно подготовлены, всесторонне рассмотрены и приняты представительным органом в рамках акта о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Однако, резкие экономические изменения снижают возможности и точность прогнозирования и требуют гораздо большей оперативности в принятии решений; расходы на кризис невозможно полностью «заложить» в бюджет заранее. В кризисные периоды могут применяться правовые механизмы, которые неэффективны и неоправданы во время предсказуемого стабильного развития. С этим в том числе был связан временный возврат к составлению

бюджета без планового периода и модификация бюджетного правила в 2016 году (Федеральный закон от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации»). Бюджет на 2016 год составлялся в условиях неблагоприятной макроэкономической среды и высокой степени неопределенности, в связи с чем трехлетний цикл бюджетного планирования был временно заменен на однолетний¹. Есть вероятность, что на основании анализа дальнейшего развития событий в 2020 году могут быть приняты аналогичные решения.

В текущем году в Бюджетный кодекс уже внесен ряд временных поправок, связанных с необходимостью принятия экстренных мер по поддержке экономики страны. Многие изменения связаны с предоставлением Правительству РФ исключительных полномочий в условиях кризиса. В частности, Правительство наделяется полномочиями по предоставлению государственных гарантий РФ на условиях, отличных от установленных законом о бюджете (Федеральный закон от 22 апреля 2020 г. № 120-ФЗ; Федеральный закон от 25 мая 2020 г. № 155-ФЗ). В результате Правительство может принимать решения об оказании гарантийной поддержки на любых условиях, не противоречащих Бюджетному кодексу Российской Федерации, без необходимости внесения специальных изменений в закон о федеральном бюджете. Предусмотрено также введение нового вида гарантий, предоставляемых в обеспечение исполнения обязательств неопределенного круга принципалов; данный вид гарантий ориентирован на массовую поддержку предприятий, без дополнительных согласований с органами исполнительной власти отбора юридических лиц – принципалов и оформления каждой гарантии. Этим же пакетом поправок предусмотрено снятие запрета на предоставление субсидий по статье 78 Бюджетного кодекса РФ субъектам, осуществляющим производство (реализацию) подакцизных товаров, если по акту Правительства РФ они будут попадать в перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения коронавирусной инфекции. Законодательно уста-

¹ Орлова О.Е. Перспективы бюджетной и налоговой политики на 2016 год // Руководитель автономного учреждения. Ноябрь 2015 г. № 11.

новлены дополнительные основания внесения Правительством изменений в сводную бюджетную роспись без изменения закона о бюджете – в части перераспределения бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции; аналогичный порядок предусмотрен также для региональных и местных бюджетов (ч. 1 ст. 2.1 Федеральный закон от 12 ноября 2019 г. № 367-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году» в ред. от 25 мая 2020 г.). Правительство также наделяется полномочиями перенести в 2020 году период погашения реструктурированной задолженности субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией. В целях эффективного использования доходных источников бюджета были сняты некоторые ограничения в части размещения государственных и муниципальных ценных бумаг; Правительству разрешено осуществлять государственные внутренние и внешние заимствования с превышением предусмотренных законом о бюджете показателей верхнего предела государственного долга, программ государственных внутренних и внешних заимствований (п. 16-18 ст. 2.1 Закона № 367-ФЗ). Большинство перечисленных изменений, в силу своего антикризисного назначения, имеют ограниченный срок действия – до 31 декабря 2020 г. или 1 января 2021 г.

Интересно отметить, что подобные изменения бюджетного законодательства не всегда напрямую влекут увеличение расходов бюджетов бюджетной системы¹. Зачастую это именно перераспределение полномочий по направлению средств, которое дает возможность органам исполнительной власти принимать оперативные меры по поддержке отраслей экономики, социальной сферы и по обеспечению сбалансированности бюджетов, в рамках уже утвержденного бюджета. В целом можно сказать, что расширение полномочий правительства в условиях кризиса характерно не толь-

¹ Пояснительная записка к проекту Закона к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году» (№ 71-ФЗ от 01.04.2020). URL: <http://sozd.duma.gov.ru/download/7D2DC556-F998-4599-95DC-4CFF15272A56>. (дата обращения: 01.06.2020).

ко для бюджетной сферы – это одна из характерных черт антикризисного режима функционирования системы государственного управления в целом. К примеру, на основании положений Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции», у Правительства РФ появились дополнительные полномочия в сфере регулирования оборота этилового спирта, туристического бизнеса и пассажирских перевозок (перенос срока или уменьшение размера обязательного взноса туроператоров; установление особенностей изменения и расторжения договоров о реализации туристского продукта, договоров перевозки пассажиров и др.), и даже в сфере гражданских правоотношений (определение правил предоставления отсрочки по арендной плате и дополнительных оснований расторжения договоров аренды недвижимого имущества). При этом такое перераспределение полномочий допустимо именно в ограниченный временной период необходимости принятия быстрых и точных решений. Действие таких норм на постоянной основе может нарушить демократический баланс в реализации конституционного принципа разделения властей.

В 2020 году в Бюджетный кодекс также были внесены некоторые изменения, связанные с текущей ситуацией, но принимаемые в качестве постоянно действующих норм. В частности, была несколько расширена свобода межбюджетных отношений – с трех до пяти лет увеличен максимальный срок кредитов, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации бюджету другого субъекта или бюджетам муниципальных образований (ст. 93.3 Бюджетного кодекса РФ). Увеличение сроков пользования бюджетными кредитами, с установлением графиков поэтапного погашения бюджетных кредитов призвано приостановить рост муниципального долга, сократить объемы коммерческих заимствований, а также расходы на их обслуживание. Особенно остро проблема несбалансированности муниципальных бюджетов встала в сложившейся экономической ситуации, но потребность в принятии указанного решения назрела давно и не потеряет своей актуальности в период стабилизации экономики.

Таким образом, можно сделать вывод, что в период кризисных явлений, резких колебаний темпов роста экономики бюджетные

правоотношения нуждаются в определенной адаптации к текущим условиям. Имеющему определенный потенциал гибкости Бюджетному кодексу не требуется кардинальная перестройка; в данном случае допустимо внесение изменений, в том числе носящих временный характер, и приостановка действия отдельных положений, препятствующих оперативной реализации мер антикризисного характера. Поправки, которые были внесены в бюджетное законодательство в 2020 году, в основном направлены на преодоление негативного воздействия пандемии и ограничительных мероприятий. К их числу относятся: расширение возможностей гарантийной поддержки предприятий; предоставление Правительству РФ исключительных полномочий в сфере выдачи государственных гарантий, осуществления государственных внутренних и внешних заимствований, перераспределению бюджетных ассигнований. Расширяются возможности получения финансовой поддержки как для частных субъектов, так и внутри бюджетной системы (предоставление межбюджетных кредитов). Процесс адаптации бюджетных правоотношений к антикризисному режиму на сегодняшний день еще не завершен. Вопрос о том, будет ли этот процесс сворачиваться либо наоборот развиваться еще более активными темпами стоит в прямой зависимости от санитарно-эпидемиологической обстановки в регионах, стране и мире, а также от реакции экономики на принимаемые ограничительные меры с одной стороны, и меры поддержки – с другой.

Якунина Алла Викторовна

*доктор экономических наук, профессор,
профессор кафедры финансов и налогообложения,
Саратовский социально-экономический институт (филиал)
ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»*

Семернина Юлия Вячеславовна

*доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры финансов
и налогообложения, Саратовский социально-экономический институт
(филиал) ФГБОУ ВО «Российский экономический университет
имени Г.В. Плеханова»*

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ: ДИНАМИКА И ИНСТРУМЕНТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Аннотация: *статья посвящена оценке динамики и структуры государственного долга субъектов РФ. Демонстрируется, что при незначительном росте общей величины объема регионального долга в целом по Российской Федерации объем государственного долга субъектов РФ, сгруппированных по федеральным округам, менялся в разных направлениях и с разной интенсивностью. В целом по стране в структуре регионального долга за 2015–2020 гг. увеличилась доля государственных ценных бумаг и бюджетных кредитов на фоне сокращения доли банковских кредитов и государственных гарантий.*

Финансирование дефицита бюджета за счет долговых инструментов является традиционной практикой. За последние годы меняется роль разных инструментов в структуре финансирования долга субъектов Российской Федерации. Регионы стараются диверсифицировать финансирование своего долга и все больше прибегают для этого к субфедеральным облигациям и бюджетным кредитам¹. Рассмотрим, какова была динамика регионального долга и насколько активно российские регионы использовали разные

¹ Семернина Ю.В., Якунина А.В., Якунин С.В. Современные тенденции развития российского рынка субфедеральных облигаций // Региональные и муниципальные финансы: приоритетные направления развития. Сборник научных трудов. Саратов,

долговые инструменты. Общая величина объема государственного долга субъектов Российской Федерации (табл. 1) в 2020 г. по сравнению с 2015 г. увеличилась незначительно (на 1,12 %). В то же время, объем государственного долга субъектов РФ, сгруппированных по федеральным округам, менялся неодинаково – в половине федеральных округов наблюдался рост данного показателя, а в другой половине – падение.

Так, государственный долг субъектов РФ, входящих в Дальневосточный федеральный округ, вырос на 73,34 %, что существенно превышает рост, наблюдавшийся по другим трем федеральным округам, а именно, по Приволжскому (+6,27 %), Уральскому (+5,99 %), Сибирскому (+2,69 %). (На это, в частности, повлияло вхождение с 2019 г. в Дальневосточный федеральный округ Республики Бурятия и Забайкальского края, которые ранее входили в Сибирский федеральный округ. Государственный долг этих двух субъектов РФ на 1 января 2010 г. составлял более 39 млрд руб.) В федеральных округах, показавших уменьшение объема государственного долга субъектов РФ, в наибольшей степени этот показатель снизился в Южном федеральном округе (-14,60 %), в наименьшей – в Северо-Кавказском (-3,46 %),

Следует отметить, что внутри рассматриваемого периода (2015-2020 гг.) динамика долга субъектов РФ, объединенных по федеральным округам, не была стабильной (табл. 2). Примечательно, что на 01.01.2016 г. объем госдолга субъектов РФ увеличился по сравнению с 01.01.2015 г. во всех федеральных округах – рост был от крайне незначительного (+0,76 %) в Центральном федеральном округе до +24,5 % в Сибирском федеральном округе. Это обусловило наибольшее за рассматриваемый период увеличение данного показателя в целом по стране (+10,96 %).

Данный скачок в объеме долга субъектов РФ объясняется, по-видимому, непростой ситуацией, сложившейся в 2015 г. в результате введения экономических санкций против Российской Федерации и потребовавшей мобилизации дополнительных ресурсов в регионах. По мере стабилизации экономического положения меняется и динамика госдолга субъектов РФ – уже к началу 2017 г. темпы прироста показателя снижаются по всем федеральным округам, а в Центральном федеральном округе объем госдолга субъектов РФ даже сократился на 11,23 %. В оставшиеся периоды объемы госдол-

2018. С. 218-222; Якунин С.В. Основные направления совершенствования регулирования на рынке ценных бумаг // Финансы и кредит. 2016. № 25. С. 40.

Объем государственного долга субъектов РФ
в разрезе федеральных округов на 1 января, млрд руб.¹

Федеральный округ	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 в % к 2015
Центральный	578,5	582,9	517,4	484,7	493,6	516,1	89,22
Северо-Западный	206,4	222,0	232,2	244,1	213,8	197,0	95,44
Южный ²	235,1	267,1	285,0	281,3	253,9	200,8	85,40
Северо-Кавказский	71,3	82,1	87,8	83,2	74,3	68,8	96,54
Приволжский	476,7	523,7	550,8	545,0	531,6	506,6	106,27
Уральский	134,1	162,9	169,0	153,8	140,8	142,2	105,99
Сибирский ³	269,0	334,8	361,5	364,7	292,5	276,3	102,69
Дальневосточный	118,4	143,0	149,5	158,8	205,9	205,2	173,34
Всего по РФ	2089,5	2318,6	2353,2	2315,4	2206,31	2113,0	101,12

¹ Здесь и далее расчеты выполнены на основе данных Министерства финансов РФ. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/ (дата обращения: 01.06.2020).

² В 2015 и 2016 гг. включены данные по Крымскому федеральному округу.

³ В 2015–2018 гг. учтены Республика Бурятия и Забайкальский край, которые в 2019–2020 гг. вошли уже в состав Дальневосточного федерального округа.

Таблица 2

Динамика объема государственного долга субъектов РФ
в разрезе федеральных округов, в % к предыдущему периоду

Федеральный округ	01.01.2016¹	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2020
Центральный	100,76	88,77	93,67	101,85	104,56
Северо-Западный	107,55	104,60	105,10	87,58	92,16
Южный	113,63	106,69	98,71	90,27	79,07
Северо-Кавказский	115,17	106,92	94,75	89,31	92,64
Приволжский	109,86	105,17	98,94	97,54	95,30
Уральский	121,47	103,70	91,00	91,58	100,98
Сибирский	124,45	107,98	100,88	80,20	94,46
Дальневосточный	120,80	104,55	106,19	129,67	99,68
Всего по РФ	110,96	101,49	98,39	95,29	95,77

¹ За базовые (100 %) взяты значения на 01.01.2015.

га субъектов РФ демонстрировали устойчивое падение в Южном, Северо-Кавказском и Приволжском федеральных округах. В оставшихся округах падение чередовалось с ростом. При этом наибольшей вариация показателей динамики объема госдолга субъектов РФ была на 01.01.2019 г. – наряду с сокращением показателя по Сибирскому федеральному округу на 19,8 % наблюдался его рост по Дальневосточному федеральному округу на 29,67 %. Совокупные объемы госдолга субъектов РФ в целом по стране устойчиво сокращались в 2018-2020 гг.

Вклад каждого региона в формирование динамики данного показателя определяется его удельным весом. Анализ структуры совокупного по стране госдолга субъектов РФ показал, что у двух федеральных округов (Центрального и Приволжского) в рассматриваемый период доля стабильно превышала 20 % (табл. 3).

Далее по мере уменьшения доли в структуре совокупного госдолга регионов следуют соответственно Сибирский (колебания доли в пределах 12,9-15,8 %), Южный (9,5-12,1 %), Северо-Западный (9,3-10,5 %) федеральные округа. Наименьшие доли в совокупном госдолге регионов приходятся на Северо-Кавказский (3,3-3,7 %) и Уральский (6,4-7,2 %) федеральные округа. Отдельно стоит отметить Дальневосточный федеральный округ, доля которого в совокупном госдолге регионов стабильно и существенно росла и увеличилась с 5,7 % на начало 2015 г. до 9,7 % на начало 2020 г.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.04.2020) инструменты финансирования субфедерального долга (долговые обязательства субъектов РФ) подразделяются на: государственные ценные бумаги субъекта РФ, бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта РФ из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредиты, привлеченные субъектом РФ от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, государственные гарантии субъекта РФ, а также иные долговые обязательства, возникшие до введения в действие Бюджетного кодекса и отнесенные на государственный долг субъекта РФ.

Особый интерес представляет оценка роли альтернативных инструментов финансирования регионального долга (таблица 4). В целом по стране за рассматриваемый период в структуре регионального долга увеличилась доля государственных ценных бумаг (на 6,69 п.п.) и бюджетных кредитов (на 10,95 п.п.) на фоне сокращения доли банковских кредитов (на 15,25 п.п.) и государственных

Таблица 3

Структура государственного долга субъектов РФ
в разрезе федеральных округов

Федеральный округ	На 1 января соответствующего года, в % к итогу							Прирост в 2020 г. по сравнению с 2015 г., п. п.
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020	
Центральный	27,7	25,1	22,0	20,9	22,4	24,4	24,4	-3,3
Северо-Западный	9,9	9,6	9,9	10,5	9,7	9,3	9,3	-0,6
Южный	11,2	11,5	12,1	12,1	11,5	9,5	9,5	-1,7
Северо-Кавказский	3,4	3,5	3,7	3,6	3,4	3,3	3,3	-0,2
Приволжский	22,8	22,6	23,4	23,5	24,1	24,0	24,0	+1,2
Уральский	6,4	7,0	7,2	6,6	6,4	6,7	6,7	+0,3
Сибирский	12,9	14,4	15,4	15,8	13,3	13,1	13,1	+0,2
Дальневосточный	5,7	6,2	6,4	6,9	9,3	9,7	9,7	+4,0
Всего по РФ	100	100	100	100	100	100	100	

Доля отдельных инструментов финансирования
в структуре государственного долга субъектов РФ в 2020 г. в сравнении с 2015 г.

Федеральный округ	Удельный вес долговых обязательств в общем объеме долга субъектов РФ, %							
	государственные ценные бумаги		кредиты от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций		бюджетные кредиты из других бюджетов бюджетной системы РФ		государственные гарантии	
	2015	2020	2015	2020	2015	2020	2015	2020
Центральный	31,72	32,05	39,20	32,55	24,91	34,43	4,16	0,98
Северо-Западный	15,35	28,10	46,46	30,03	32,11	40,19	6,07	1,68
Южный	10,19	20,55	45,76	21,01	38,08	55,60	5,77	2,84
Северо-Кавказский	10,87	10,24	42,38	21,15	40,01	66,19	6,62	2,30
Приволжский	19,42	22,13	33,33	22,78	41,53	53,16	5,72	1,94
Уральский	13,01	35,84	67,74	30,82	8,84	23,21	10,42	10,12
Сибирский	28,05	42,42	44,89	17,06	25,75	37,61	1,31	0,36
Дальневосточный	8,24	19,10	48,21	41,69	33,73	32,13	9,82	7,07
Всего по РФ	21,16	27,85	42,50	27,25	30,99	41,94	5,33	2,62

гарантий (на 2, 71 п.п.). Удельный вес иных долговых обязательств в таблице 4 не рассматривается в силу их незначительности.

Если рассматривать ситуацию в разрезе федеральных округов, то роль субфедеральных облигаций как инструмента финансирования регионального долга увеличилась в семи из восьми федеральных округов. Незначительное сокращение (на 0,63 п.п.) наблюдалось только по Северо-Кавказскому федеральному округу. Падение доли банковских кредитов, а также государственных гарантий наблюдалось по всем федеральным округам. Рост доли бюджетных кредитов произошел в семи федеральных округах, а по Дальневосточному федеральному округу отмечалось небольшое (на 1,6 п.п.) падение доли данного источника финансирования.

Особенно сильное падение удельного веса банковских кредитов в структуре регионального долга наблюдалось в Уральском (-37 п.п.) и Сибирском (-28 п.п.) федеральных округах. И именно в этих федеральных округах наблюдалось наибольшее увеличение доли государственных ценных бумаг (на 23 п.п. и 14 п.п., соответственно). Несколько меньшее падение доли банковских кредитов отмечалось по Южному (-25 п.п.) и Северо-Кавказскому (-21 п.п.) федеральным округам. Однако в этих округах регионы замещали банковские кредиты бюджетными – доля последних увеличилась на 18 п.п. и 26 п.п., соответственно. В Северо-Западном федеральном округе снижение доли банковских кредитов на 16 п.п. компенсировалось увеличением доли государственных ценных бумаг на 13 п.п. и бюджетных кредитов – на 8 п.п.

Относительно небольшое (в пределах 7 п.п.) сокращение доли банковских кредитов произошло в Центральном и Дальневосточном федеральных округах. Однако, если в структуре регионального долга по Центральному федеральному округу банковские кредиты замещались бюджетными (доля последних увеличилась почти на 10 п.п.), то по Дальневосточному федеральному округу почти на 11 п.п. выросла доля государственных ценных бумаг. В Приволжском федеральном округе сокращение удельного веса банковских кредитов составило 10,56 п.п. при одновременном увеличении доли бюджетных кредитов на 11,63 п.п. и государственных ценных бумаг на 2,71 п.п.

Повышение удельного веса бюджетных кредитов и государственных ценных бумаг в структуре регионального долга можно характеризовать как позитивную тенденцию, поскольку это способствует снижению издержек и повышению прозрачности финансирования.

Ярахмедова Римма Нежбетдиновна

*преподаватель кафедры финансового, банковского и таможенного права
имени профессора Нины Ивановны Химичевой
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕЗЕРВНЫХ ФОНДОВ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Аннотация: *финансово-правовое регулирование резервных фондов в условиях цифровизации экономики тесно связано с экономической и правовой природой формирования данных финансовых институтов, выполняющих функции обеспечения исполнения бюджета в неустойчивый период развития экономики и государства. Рассматриваются нормативно-правовые основы функционирования резервных фондов государственного и регионального значения в современных условиях.*

В условиях цифровизации современной экономики, вопросы нормативно-правового регулирования отдельных финансовых институтов не теряют своей актуальности. Одним из векторов направления цифровизации экономики представляется обеспечение национальной и финансовой безопасности страны, что предполагает совершенствование инструментов и механизмов, способствующих реализации данной цели. Резервные фонды являясь традиционным инструментом обеспечения бюджета в неблагоприятных и чрезвычайных ситуациях также способствуют решению реализации задачи по национальной и финансовой безопасности в современных условиях.

Формирование и функционирование резервных фондов в разных странах имеет свои особенности и правовое регламентирование. В современной России их возникновение исчисляется с момента включения в Бюджетный кодекс РФ положений о Резервном фонде Правительства РФ и Резервном фонде Президента РФ. В соответствии с положениями ст. 81 Бюджетного кодекса РФ к основным направлениям расходования средств резервных фондов относятся: обеспечение расходов бюджета, финансирование аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидаци-

ей последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций. Однако в отличие от Резервного фонда Президента РФ, регламент расходования которого не закреплен, использование бюджетных ассигнований Резервного фонда Правительства РФ определяется строго установленным порядком. Особенностью финансово-правового регулирования резервных фондов в России является особый порядок управления и их нормативно-правовое обеспечение. Основным нормативно-правовым актом, регламентирующим порядок формирования, управления и расходования средств резервных фондов является Бюджетный кодекс РФ. Так, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ предусмотрено формирование Резервного фонда Президента РФ, Резервного фонда субъекта РФ, Резервного фонда Правительства РФ и Фонда национального благосостояния, которые представляется целесообразно объединить в резервные фонды государственного (регионального) значения. Думается необходимо рассматривать указанные фонды в рамках федерального и регионального (региональные и муниципальные резервные фонды) законодательства. Нормативно-правовыми источниками регулирования резервных фондов помимо Бюджетного кодекса РФ являются подзаконные акты – Постановления Правительства РФ, Указы Президента РФ и приказы Министерства финансов РФ, что, во многом, определяет их временный характер. К одному из основных нормативных актов в сфере регулирования вопросов управления резервными фондами следует отнести Постановление Правительства РФ от 19 января 2008 г. № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния», Постановление Правительства РФ от 05 ноября 2013 г. № 990 «О порядке размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов» вместе с Правилами размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги, Постановление Правительства РФ от 14 августа 2013 г. № 699 «О проведении расчетов и перечислении средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Фонда национального благосостояния, а также о признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации». Положения ст. 96.10 Бюджетного кодекса РФ и указанные акты регламентируют порядок образования, управления и использования средств Фонда национального благосостояния – единственного суверенного резервного фонда после ре-

формирования Резервного фонда. Региональное законодательство по регулированию резервных фондов составляет региональный закон о бюджете, специальные законы о резервном фонде субъекта, разработанные Минфином России Методические рекомендации и др. Вместе с тем, нормативные источники, регулирующие порядок расходования средств резервных фондов регионального значения, закрепляют неисчерпывающий перечень непредвиденных случаев, на которые возможно направление средств резервных фондов.

В самом общем смысле формирование и расходование резервных фондов является одним из способов обеспечения финансирования бюджетных расходов, а в условиях цифровизации экономики важным инструментом реализации ее задач и направлений. Активная практика внедрения резервных фондов различного уровня бюджетной системы свидетельствует о необходимости управления ими федеральными, региональными или местными органами власти, формирование которых осуществляется за счет различных ресурсов.

В соответствии с положениями ст. 96.6 Бюджетного кодекса РФ, нефтегазовые доходы являются основным источником формирования суверенных фондов (Фонда национального благосостояния). Значение нефтегазовых доходов возрастает во многом в связи с тем, что они составляют доходы федерального бюджета РФ. Вместе с тем, формирование нефтегазовых доходов и нефтегазовый комплекс находятся во взаимосвязи с экономикой во многих государствах¹.

В соответствии с обозначенным, особую значимость приобретает исследование вопросов управления резервными фондами в условиях введения «нового бюджетного правила», в связи с чем актуализировался вопрос об управлении доходами единственного суверенного резервного фонда – Фонда национального благосостояния. В соответствии с п. 3 ст. 96.10 БК РФ ФНБ формируется и за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда достигает его нормативной величины. Кроме обозначенных источников доходов, Фонд национального благосостояния формируется также за счет средств от управления Фондом в процентах, уплачиваемых на остатки на счетах банка в иностранной валюте Центральном банке РФ и за счет процентов, получаемых от размещения финансовых активов в Государственную корпорацию «ВЭБ.РФ». В условиях кри-

¹ *Остапенко Н.А.* Нефтегазовые доходы в федеральном бюджете Российской Федерации // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки. 2017. № 15.

зиса или чрезвычайных ситуациях средства ФНБ, Резервного фонда Президента РФ и Резервного фонда Правительства РФ являются важными финансовыми инструментами для поддержания как финансовой стабильности, так и обеспечения задач экономики в сфере цифровизации.

Таким образом, нормативное обеспечение резервных фондов представлено как Бюджетным кодексом РФ, так и подзаконными актами Правительства РФ, Минфина России и Президента РФ. Действительно, в условиях цифровизации экономики принимаются поправки и нововведения в действующее законодательство, что объясняется необходимостью расширения перечня направлений расходования средств данных разновидностей бюджетных фондов. Представляется целесообразным разделять нормативно-правовое регулирование резервных фондов государственного и регионального значения.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

**МОДЕРНИЗАЦИЯ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ
В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ
ЭКОНОМИКИ**

*Сборник научных трудов по материалам
Международной научно-практической конференции
в рамках V Саратовских финансово-правовых чтений
научной школы имени Н. И. Химичевой
(Саратов, 23 июня 2020 г.)*

Часть I

В авторской редакции
Компьютерная верстка, дизайн *О.А. Фальян*

Тем. план 2020 г.

Подписано в печать 13.10.2020. Формат 60×84¹/₁₆.
Гарнитура Cambria. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 17,9. Уч.-изд. л. 14,1. Тираж 500. Заказ № 216.

Издательство ФГБОУ ВО
«Саратовская государственная юридическая академия».
410028, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства ФГБОУ ВО
«Саратовская государственная юридическая академия».
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

ISBN 978-5-79241-632-1



9 785792 416321

*Издательство ФГБОУ ВО
«Саратовская государственная
юридическая академия»*

