

Право есть  
искусство добра  
и справедливости

*Jus est ars  
boni et aequi*

**В номере**

## Выпуск ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

### ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

- 48** *Болтинова О. В.*  
Бюджет в условиях цифровой экономики
- 89** *Арзуманова Л. Л., Григорьев А. А.*  
Правовое регулирование медиации  
как альтернативного способа разрешения  
спора: налогово-правовой аспект
- 98** *Цареградская Ю. К.*  
Проблемы правового регулирования  
налогообложения электронной торговли
- 124** *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.*  
Особенность правового статуса оператора  
информационной системы, в которой  
осуществляется выпуск цифровых финансовых  
активов, и оператора обмена цифровых  
финансовых активов как организаций,  
обеспечивающих цифровые финансовые  
технологии
- 145** *Ситник А. А.*  
Система казначейских платежей  
в национальной платежной системе



№ 9 (85)  
2021

# ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск  
ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Издается с 2014 года  
Выходит один раз в месяц

## Председатель редакционного совета:

*БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович* — ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

## Заместитель председателя редакционного совета:

*ГРАЧЕВА Елена Юрьевна* — первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой финансового права, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

## Главный редактор:

*ШПАКОВСКИЙ Юрий Григорьевич* — профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

## Ответственный секретарь:

*СЕВРЮГИНА Ольга Александровна* — эксперт отдела научно-издательской политики Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия

## Редакционный совет:

*АФАНАСЬЕВ Сергей Федорович* — заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор, г. Саратов, Россия

*БЕЗВЕРХОВ Артур Геннадьевич* — декан юридического факультета Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королева, доктор юридических наук, профессор, г. Самара, Россия

*БИРЮКОВ Павел Николаевич* — заведующий кафедрой теории государства и права, международного права и сравнительного правоведения Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, г. Воронеж, Россия

*БУКАЛЕРОВА Людмила Александровна* — заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского государственного университета дружбы народов, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ВОЛКОВ Геннадий Александрович* — профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, г. Москва, Россия

*ВОСКОБИТОВА Лидия Алексеевна* — заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ДЮФЛО Ален* — эксперт-практик международного класса в области права, основатель адвокатского бюро «Дюфло и партнеры» преподаватель Университета Лион III имени Жана Мулена, г. Лион, Франция

*ЕГОРОВА Мария Александровна* — профессор кафедры конкурентного права, начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ЕРШОВА Инна Владимировна* — заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ЕФИМОВА Людмила Георгиевна* — заведующий кафедрой банковского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ЖАВОРОНКОВА Наталья Григорьевна* — заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ЗРАЖЕВСКАЯ Татьяна Дмитриевна* — профессор кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета, Уполномоченный по правам человека в Воронежской области, доктор юридических наук, профессор, г. Воронеж, Россия

*ЗУБАРЕВ Сергей Михайлович* — заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ИЩЕНКО Евгений Петрович* — заведующий кафедрой криминалистики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ИЩЕНКО Нина Сергеевна* — заведующий кафедрой правоведения Гомельского филиала Международного университета «МИТСО», кандидат юридических наук, профессор, г. Гомель, Республика Беларусь

*КИСЕЛЕВ Сергей Георгиевич* — заведующий кафедрой теории и истории государства и права Государственного университета управления, доктор философских наук, профессор, г. Москва, Россия



Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.  
Материалы журнала включены в систему Российского индекса научного цитирования.

© Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2021

9/2021

**КОМАРОВА Валентина Викторовна** — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

**ЛАПИНА Марина Афанасьевна** — профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юридических наук, г. Москва, Россия

**ЛЮТОВ Никита Леонидович** — заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

**МИРОШНИЧЕНКО Владимир Михайлович** — ректор Академии безопасности и специальных программ, доктор экономических наук, профессор, г. Москва, Россия

**НИКИТИН Сергей Васильевич** — заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

**НОВОСЕЛОВА Людмила Александровна** — заведующий кафедрой интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

**ПЛЮЩИКОВ Вадим Геннадьевич** — директор Аграрно-технологического института Российского университета дружбы народов, доктор сельскохозяйственных наук, профессор, г. Москва, Россия

**РАССОЛОВ Илья Михайлович** — профессор кафедры информационного права и цифровых технологий Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

**РОЗА Фабрис** — профессор кафедры трудового права Университета Реймс Шампань-Арденны, Франция

**РОМАНОВА Виктория Валерьевна** — заведующий кафедрой энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, г. Москва, Россия

**РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна** — директор Института судебных экспертиз, заведующий кафедрой судебных экспертиз Уни-

верситета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

**РЫЛЬСКАЯ Марина Александровна** — директор Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

**СИНЮКОВ Владимир Николаевич** — проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры теории государства и права, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

**СОКОЛОВА Наталья Александровна** — заведующий кафедрой международного права, научный руководитель Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

**УСТЮКОВА Валентина Владимировна** — и.о. заведующего сектором экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

**ЦАЙ ЦЗЮНЬ** — директор Юридического института Хэнаньского университета, доктор юридических наук, профессор, г. Кайфэн, КНР

**ЦОПАНОВА Индира Георгиевна** — декан юридического факультета Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

**ШИЛЬСТЕЙН Давид** — профессор права, заведующий кафедрой уголовного права Университета Париж 1 Пантеон-Сорбонна, г. Париж, Франция

**ЩЕГОЛЕВ Виталий Валентинович** — проректор Московского гуманитарно-экономического университета по научной работе и международному сотрудничеству, доктор политических наук, г. Москва, Россия

#### Ответственный редактор выпуска:

**СИТНИК Александр Александрович** — профессор кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук

<b>РЕГИСТРАЦИЯ СМИ</b>	Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г.
<b>ISSN</b>	2311-5998
<b>ПЕРИОДИЧНОСТЬ</b>	12 раз в год
<b>УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ</b>	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
<b>АДРЕС РЕДАКЦИИ</b>	Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993 Тел.: 8 (499) 244-88-88 (доб. 687). E-mail: vestnik@msal.ru
<b>ПОДПИСКА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ</b>	Свободная цена Журнал распространяется через объединенный каталог «Пресса России» и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис» Подписной индекс 40650. Подписка на журнал возможна с любого месяца
<b>ТИПОГРАФИЯ</b>	Отпечатано в Издательском центре Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
<b>ВЫПУСКНЫЕ ДАННЫЕ</b>	Дата выхода в свет: 13.12.2021 Объем 19,53 усл. печ. л. (14,85 а. л.), формат 84×108/16 Тираж 150 экз. Печать цифровая. Бумага офсетная

При использовании опубликованных материалов журнала ссылка на «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» обязательна. Перепечатка допускается только по согласованию с редакцией. Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций.

**Редактор** Л. А. Мункеева

**Корректор** А. Б. Рыбакова

**Компьютерная верстка** Д. А. Беляков

# COURIER

## OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

№ 9 (85)  
2021

Edition  
**FINANCIAL LAW**

Published from the year of 2014  
Monthly journal

### Chairperson of the Council of Editors:

*BLAZHEEV Victor Vladimirovich* — Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

### Vice-Chairperson of the Council of Editors:

*GRACHEVA Elena Yurievna* — First Vice-Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of the Department of Financial Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

### Chief Editor:

*SHPAKOVSKIY Yuriy Grigorievich* — Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

### Executive Secretary Editor:

*SEVRYUGINA Olga Alexandrovna* — Expert of the Research and Publishing Policy Department of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

### Council of editors:

*AFANASIEV Sergey Fedorovich* — Head of the Department of Arbitrazh Procedure of Saratov State Academy of Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Saratov, Russia

*BEZVERKHOV Arthur Gennadevich* — Dean of the Law Faculty of the National Research University named after Academician Sergey P. Korolev, Dr. Sci. (Law), Professor, Samara, Russia

*BIRIUKOV Pavel Nikolaevich* — Head of the Department of International and Eurasian Law of Voronezh State University, Doctor of Law, Professor

*BUKALEROVA Ludmila Alexandrovna* — Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology of the Peoples' Friendship University of Russia, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*VOLKOV Gennadiy Aleksandrovich* — Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University, Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

*VOSKOBITOVA Lidia Alekseevna* — Head of the Department of Criminal Procedure Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*DUFLOT Alain* — an expert practitioner in the field of law, founder of the law firm «Dufлот & Partners», Lecturer at the Jean Moulin Lyon 3 University, Lyon, France

*EGOROVA Maria Alexandrovna* — Professor of the Department of Competition Law, Head of the Department of International Cooperation of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*ERSHOVA Inna Vladimirovna* — Head of the Department of Business and Corporate Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*EFIMOVA Lyudmila Georgievna* — Head of the Department of Banking Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*ZHAVORONKOVA Natalya Grigorevna* — Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*ZRAZHEVSKAYA Tatyana Dmitrievna* — Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of Voronezh State University, Commissioner for Human Rights in the Voronezh Region, Dr. Sci. (Law), Professor, Voronezh, Russia

*ZUBAREV Sergey Mikhailovich* — Head of the Department of Administrative Law and Procedure of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*ISHCHENKO Evgeniy Petrovich* — Head of the Department of Criminalistics of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*ISHCHENKO Nina Sergeevna* — PhD in Law, Professor, Head of the Department of Jurisprudence of the Gomel Branch of the International University «MITSO», Gomel, Republic of Belarus

*KISELEV Sergey Georgievich* — Head of the Department of Theory and History of the State and Law of the State University of Management, Dr. Sci. (Philosophy), Professor, Moscow, Russia

*KOMAROVA Valentina Viktorovna* — Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for publication of results of doctoral theses.  
Materials included in the journal Russian Science Citation Index



© Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 2021

*LAPINA Marina Afanasyeva* — Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activity of the Financial University under the Government of the Russia, Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

*LYUTOV Nikita Leonidovich* — Head of the Department of Labor and Social Security Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*MIROSHNICHENKO Vladimir Mikhailovich* — Rector of the Academy of Security and Special Programs, Dr. Sci. (Economics), Professor, Moscow, Russia

*NIKITIN Sergey Vasilyevich* — Head of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of the Russian State University of Justice, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*NOVOSELOVA Lyudmila Alexandrovna* — Head of the Department of Intellectual Property Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*PLYUSHCHIKOV Vadim Gennadyevich* — Director of Agrarian and Technological Institute of the Peoples' Friendship University of Russia, Dr. Sci. (Agr. Sc.), Professor, Moscow, Russia

*RASSOLOV Ilya Mikhailovich* — Professor of the Department of Information Law and Digital Technologies of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

*ROSA Fabrice* — Professor of the Department of Labour Law at the University of Reims Champagne-Ardenne, France

*ROMANOVA Victoria Valeryevna* — Head of the Department of Energy Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

*ROSSINSKAYA Elena Rafailovna* — Director of the Forensic Examination Institute, Head of the Department of Forensic Examination of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*RYLSKAYA Marina Alexandrovna* — Director of the Institute of Problems of the Efficient State and Civil Society of the Financial

University under the Government of the Russia, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

*SINYUKOV Vladimir Nikolaevich* — Vice-Rector for Science of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Theory of the State and Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*SOKOLOVA Natalya Alexandrovna* — Head of the Department of International Law, Academic Director of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

*USTYUKOVA Valentina Vladimirovna* — Acting Head of the Sector of Environmental, Land and Agricultural Law of the Institute of the State and Law of the RAS, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*TSAY TSZYUN* — Director of the Law Institute of Henan University, Dr. Sci. (Law), Professor, Kaifen, the PRC

*TSOPANOVA Indira Georgievna* — Dean of the Law Faculty of the Russian Customs Academy, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

*CHILSTEIN David* — Professor of Law, Head of the Department of Criminal Law at the University of Paris 1 Pantheon-Sorbonne, Paris, France

*SHCHEGOLEV Vitaliy Valentinovich* — Vice-Rector for Research and International Cooperation of the Moscow University of Humanities and Economics, Dr. Sci. (Political Sciences), Moscow, Russia

#### **Editor-in-Chief of the Issue:**

*SITNIK Alexander Aleksandrovich* — Professor of Department in financial law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law)

<b>THE CERTIFICATE OF MASS MEDIA REGISTRATION</b>	The journal was registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media (Roskomnadzor) on 5 October 2016. The Certificate of Mass Media Registration: PI No. FS77-67361
<b>ISSN</b>	2311-5998
<b>PUBLICATION FREQUENCY</b>	12 issues per year
<b>FOUNDER AND PUBLISHER</b>	Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Kutafin Moscow State Law University (MSAL)". 9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993
<b>EDITORIAL OFFICE. POSTAL ADDRESS</b>	9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993 Tel.: +7 (499) 244-88-88 (ext. 687) E-mail: vestnik@msal.ru
<b>SUBSCRIPTION AND DISTRIBUTION</b>	Free price The journal is distributed through "Press of Russia" joint catalogue and the Internet catalogue of "Kniga-Servis" Agency Subscription index: 40650. Journal subscription is possible from any month
<b>PRINTING HOUSE</b>	Printed in Publishing Center of Kutafin Moscow State Law University (MSAL) 9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993
<b>SIGNED FOR PRINTING</b>	13.12.2021 Volume: 19,53 conventional printer's sheets (14,85 author's sheets). Format: 84×108/16. An edition of 150 copies. Digital printing. Offset paper
<i>When using published materials of the journal, reference to "Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)" is obligatory. Full or partial use of materials is allowed only with the written permission of the authors or editors. The point of view of the Editorial Board may not coincide with the point of view of the authors of publications.</i>	
<b>Editor</b>	<i>L. A. Munkueva</i>
<b>Proof-reader</b>	<i>A. B. Rybakova</i>
<b>Computer layout</b>	<i>D. A. Belyakov</i>

# СОДЕРЖАНИЕ

СЛОВО К ЧИТАТЕЛЮ .....	8
УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА .....	10
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
Общие положения финансового права	
<b>Горлова Е. Н.</b> Делегирование полномочий в сфере финансовой деятельности как фактор социально-экономического развития .....	24
<b>Мошкова Д. М., Карандаев И. Ю.</b> Особенности и перспективы международного сотрудничества в рамках реализации проектов класса «мегасайенс» .....	30
<b>Соболь О. С.</b> Международные стандарты в сфере оказания сопутствующих аудиту услуг .....	41
Бюджетное право и процесс	
<b>Болтинова О. В.</b> Бюджет в условиях цифровой экономики .....	48
<b>Ткаченко Р. В.</b> Межбюджетный кредит как правовая форма перераспределения финансовых ресурсов в механизме бюджетного регулирования .....	56
<b>Быля А. Б.</b> Финансово-правовое регулирование основных методов управления государственным долгом в условиях пандемии коронавируса .....	71
<b>Забралова О. С.</b> Расходные обязательства субъекта Российской Федерации в социальной сфере в структуре бюджета .....	82
Налоговое право	
<b>Арзуманова Л. Л., Григорьев А. А.</b> Правовое регулирование медиации как альтернативного способа разрешения спора: налогово-правовой аспект .....	89
<b>Цареградская Ю. К.</b> Проблемы правового регулирования налогообложения электронной торговли .....	98
<b>Рябова Е. В.</b> Налогообложение в контексте массовой роботизации и внедрения искусственного интеллекта .....	105

Правовое регулирование банковского и страхового дела,  
денежного обращения, рынка ценных бумаг и валютных отношений

**Чистюхин В. В.**

Финансовый рынок как категория финансового права ..... 113

**Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.**

Особенность правового статуса оператора информационной  
системы, в которой осуществляется выпуск  
цифровых финансовых активов, и оператора обмена  
цифровых финансовых активов как организаций,  
обеспечивающих цифровые финансовые технологии ..... 124

**Артемов Н. М., Сергеев С. В.**

Либерализация валютного регулирования  
и контроля в Российской Федерации: статус и тенденции ..... 135

**Ситник А. А.**

Система казначейских платежей  
в национальной платежной системе ..... 145

Трибуна молодого ученого

**Папаскуа Г. Т.**

Финансово-правовое регулирование привлечения  
инвестиций с использованием инвестиционных платформ ..... 158

**Карпов К. А.**

Инвестиционный советник как субъект  
финансовых правоотношений ..... 167

**Логвинчева А. О.**

Правовые основы автоматизации деятельности  
Федерального казначейства в сфере  
государственного финансового контроля:  
проблемы использования информационных систем ..... 178

Дайджест мероприятий

**Грачева Е. Ю., Арзуманова Л. Л., Мошкова Д. М., Соболев О. С.**

Обзор конференции «Современное финансовое  
законодательство как фактор развития цифровой экономики» ..... 191

Книжная полка ..... 203

Право в историческом преломлении

Юридическое наследие

**Еллинек Г.**

Отношение учения о государстве  
к социальным наукам (*извлечение*) ..... 207

Постскриптум

**Шпаковский Ю. Г.**

Жить на одну зарплату ..... 214

# CONTENTS

A WORD TO THE READERS .....	8
UNIVERSITY CHRONICLE .....	10
VECTOR OF LEGAL SCIENCE	
General provisions of financial law	
<b>Gorlova E. N.</b> Delegation of authority in the field of financial activity as a factor of socio-economic development .....	24
<b>Moshkova D. M. , Karandaev I. Yu.</b> Features and perspectives of international cooperation within the implementation of projects megascience class .....	30
<b>Sobol O. S.</b> International standards in the provision of audit-related services .....	41
Budget law and process	
<b>Boltinova O. V.</b> Budget in the digital economy .....	48
<b>Tkachenko R. V.</b> Interbudgetary credit as a legal form of redistribution of financial resources in the mechanism of budgetary regulation .....	56
<b>Byla A. B.</b> Financially-legal regulation of basic public debt management in the conditions of coronavirus pandemic .....	71
<b>Zabralova O. S.</b> Expenditure obligations of the constituent entity of the Russian Federation in the social sphere in the budget structure .....	82
Tax law	
<b>Arzumanova L. L., Grigor'ev A. A.</b> Legal regulation of mediation as an alternative method of dispute resolution: legal tax aspect .....	89
<b>Tsaregradskaya Yu. K.</b> Problems of legal regulation of taxation of electronic commerce .....	98
<b>Ryabova E. V.</b> Taxation in the context of mass robotisation and artificial intelligence .....	105
Legal regulation of banking and insurance, money circulation, securities market and currency relations	
<b>Chistyukhin V. V.</b> Financial market as a category of financial law .....	113



**Rozhdestvenskaya T. E., Guznov A. G.**

The features of the legal status of the operator of the information system in which digital financial assets are issued, and of the operator of the exchange of digital financial assets as organizations that provide digital financial technologies ..... 124

**Artemov N. M., Sergeev S. V.**

Liberalization of foreign exchange regulation and control in the Russian Federation: status and trends ..... 135

**Sitnik A. A.**

System of treasury payments in the national payment system ..... 145

YOUNG RESEARCHERS' PERSPECTIVE

**Papaskua G. T.**

Financially-legal regulation of attraction of investments with investment platforms ..... 158

**Karpov K. A.**

Investment adviser as a subject of the financial legal relations ..... 167

**Logvencheva A. O.**

Legal bases of automation of Federal Treasury activities in the field of state financial control: problems of using information systems ..... 178

DIGEST OF SCIENTIFIC EVENTS

**Gracheva E. Yu., Arzumanova L. L., Moshkova D. M., Sobol O. S.**

Review of the conference «Modern financial legislation as a factor in the development of the digital economy» ..... 191

BOOKSHELF OF THE DEPARTMENT ..... 203

LAW IN HISTORICAL REFRACTION

Legal legacy

**Jellinek G.**

Relation of the Doctrine of the State to the Social Sciences (extract) ..... 207

POSTSCRIPT

**Shpakovskii Yu. G.**

Live on one salary ..... 214

## Слово к читателю



### Уважаемые читатели!

Вашему вниманию предлагается очередной выпуск научного журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», подготовленный силами кафедры финансового права. В номер вошли статьи профессорско-преподавательского состава кафедры, коллег из других высших учебных заведений и молодых ученых — аспирантов кафедры финансового права Университета.

Этот год проходит под знаком 90-летнего юбилея Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Неотъемлемую часть истории МГЮА составляет и деятельность кафедры финансового права, которая уже более 25 лет является ведущим научным центром и точкой притяжения ученых и практиков, специализирующихся в бюджетном и налоговом праве, осуществляющих деятельность в сфере финансового рынка, валютного регулирования и валютного контроля, финансового мониторинга.

В настоящий выпуск вошли интересные и актуальные статьи, затрагивающие широкий спектр финансово-правовых проблем. Авторами исследованы вопросы повышения эффективности финансовых механизмов преодоления последствий распространения коронавирусной инфекции в России.

Продолжено изучение проблем финансово-правового регулирования общественных отношений в условиях цифровизации, связанных в том

числе с налогообложением электронной торговли, взиманием и уплатой налогов в контексте массовой роботизации и внедрения искусственного интеллекта, привлечением инвестиций с использованием инвестиционных платформ (краудфандингом).

Изложен оригинальный подход к правовому регулированию медиации как альтернативного способа разрешения спора. Проанализированы последние изменения бюджетного законодательства, направленные на введение казначейского обслуживания и создание системы казначейских платежей.

Надеемся, что каждый читатель сможет найти интересующую его тему, а представленные исследования вызовут живой отклик и продолжение конструктивной научной дискуссии как в периодических научных изданиях, так и в стенах Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

**Е. Ю. Грачева,**  
*первый проректор  
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
заведующий кафедрой финансового права,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации*

### Главные события месяца

#### День знаний — 2021 в МГЮА



1 сентября Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) распахнул двери для более чем 1 500 первокурсников. Позади у абитуриентов сложный период сдачи единых государственных экзаменов и поступления, сегодня их встретили и поздравили первые лица Университета, знаменитые выпускники и приглашенные гости.

Новоиспеченным студентам вручили студенческий билет и набор первокурсника, в котором были Конституция России, информационный буклет об Университете и сувениры с символикой МГЮА.

В рамках официальной торжественной части с приветственными и напутственными словами к первокурсникам обратились представители ректората, директора институтов и выпускники МГЮА.

Ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев отметил, что в этом году конкурс в Университет был значительно выше, чем в предыдущие годы, и подчеркнул заслуги абитуриентов, успешно поступивших в МГЮА.

*«Поздравляю вас с тем, что сбылась ваша мечта поступить в Университет! Вы выбрали самую лучшую в мире профессию — профессию юриста. МГЮА сейчас — это ведущий юридический вуз России, здесь вы получите*

<sup>1</sup> URL: <https://msal.ru/news/>

*фундаментальные знания, которые сможете потом применить на практике, поэтому у вас самые широкие возможности с точки зрения реализации ваших планов», — сказал ректор МГЮА.*

В завершение, не отступая от многолетней традиции, Виктор Блажеев пожелал первокурсникам хорошо учиться, чтобы через несколько лет встретиться для вручения дипломов об окончании вуза в том же составе, что и сейчас.

Первокурсников напутствовали руководитель Федеральной службы по интеллектуальной собственности (Роспатента), выпускник МГЮА Григорий Ивлиев; председатель Московской городской Думы Алексей Шапошников; заместитель директора Департамента международного права и сотрудничества Министерства юстиции Российской Федерации Дмитрий Бабекин; исполняющий обязанности начальника Управления Судебного департамента в г. Москве Егор Игнащенко; вице-президент банка «Уралсиб» Роман Ткаченко; руководитель экспертно-правового центра Уполномоченного по защите прав предпринимателей при Президенте России Алексей Рябов; вице-президент по правовым вопросам ПАО «Ростелеком» Александр Смирнов; заместитель директора Департамента развития и планирования фонда «Сколково» Алексей Соколов.

Тепло поздравила первокурсников и первый проректор МГЮА Елена Грачева. *«1 сентября — это не просто День знаний, это день вашей победы — победы над обстоятельствами, потому что в последний год вам приходилось много бороться и доказывать, что вы достойны поступить в наш вуз. Это было не просто, у вас очень высокие баллы, так что многие остались за бортом, поэтому вы сегодня — настоящие победители. И мы очень рады, что вы пришли в наш университет», — указала Елена Грачева и напомнила, что впереди «предстоит большая работа: много читать, встречаться с преподавателями, в общем — усердно заниматься».*

Выступления известных выпускников и представителей ректората удачно перемежались творческими номерами в исполнении студентов старших курсов, и студенты-новички сумели в полной мере насладиться обширной развлекательной программой с вокальными и танцевальными номерами, с шутивными конкурсами.



## МГЮА принял участие в акции памяти жертв террористических актов



3 сентября Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) принял участие в акции памяти жертв террористических актов. Мероприятие ежегодно проходит в России в рамках Дня солидарности в борьбе с терроризмом и напрямую связано с событиями в Беслане (Северная Осетия — Алания) 1–3 сентября 2004 г.

Во внутреннем двореке № 2 отдать дань памяти жертвам и сотрудникам правоохранительных органов, погибшим при выполнении служебного долга, собрались представители ректората, профессорско-преподавательского состава и студенчества.

К участникам акции обратились первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Елена Грачева, а также начальник Управления безопасности МГЮА Олег Чайка и председатель осетинской диаспоры Университета Рустам Гудиев.

Под звуки метронома прошла минута молчания, а затем в небо были выпущены белые воздушные шары.

## Развитие Университета

### Студенты МГЮА приняли участие во встрече с Михаилом Мишустиным

В рамках II марафона «Новое знание» в формате открытого урока состоялась лекция Председателя Правительства Российской Федерации Михаила Мишустина для студентов московских вузов. Темой лекции стала четвертая промышленная революция.

Участие в мероприятии приняли председатель Ассоциации студентов, студент 4-го курса Международно-правового института МГЮА Юрий Эпоев и председатель Студенческого научного общества, студент 3-го курса Института прокуратуры



МГЮА Кристина Воробьева. Мероприятие состоялось в Координационном центре Правительства РФ.

Мероприятие проводилось с 1 по 3 сентября 2021 г. российским обществом «Знание» и было приурочено к всероссийскому Дню знаний.

## **В МГЮА заработал ситуационный центр по наблюдению за проведением выборов депутатов Государственной Думы**

16 сентября 2021 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) был торжественно открыт ситуационный центр по наблюдению за голосованием при проведении выборов депутатов Государственной Думы нового созыва. Ситуационный центр, куда поступают сигналы обо всех нарушениях в ходе выборов, организован Центром мониторинга законодательства и правоприменения МГЮА совместно с Ассоциацией юристов России (АЮР) и Ассоциацией «Независимый общественный мониторинг» (НОМ).

Волонтерами центра выступили студенты разных курсов Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) — именно они должны обрабатывать обращения граждан и осуществлять связь с общественными наблюдателями. Важно, что волонтерами стали студенты, уже обладающие достаточными знаниями, чтобы определить, в каких случаях речь идет о реальных нарушениях. Как сообщил директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения, доцент кафедры гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Олег Гринь, «*в работе Ситуационного центра задействовано около 100 наших студентов*».

Ситуационный центр открыл ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев.

*«Наступает очень важный и ответственный период — нам предстоит три дня напряженной работы, поскольку выборы в этом году продлятся три*



дня», — заметил Виктор Блажеев. Он также напомнил, что эта традиция была заложена еще в 2011 г., когда данная онлайн-площадка в МГЮА заработала во время выборов Президента Российской Федерации.

*«Я рад, что вы очень ответственно относитесь к этой работе», — пояснил Виктор Блажеев, обращаясь к студентам-волонтерам. «Фактически вы сейчас являетесь общественными наблюдателями, вы смотрите за тем, как разворачиваются события, и вы сейчас гаранты того, что у нас пройдут честные выборы в Госдуму и что мы выберем достойных кандидатов», — подчеркнул ректор МГЮА.*

Выступивший затем председатель правления Ассоциации юристов России Владимир Груздев тоже напомнил, что идея создания подобной площадки родилась у молодых юристов АЮР.

*«Почти десять лет назад молодые юристы АЮР предложили создать специальный корпус, который обеспечил бы прозрачность всего избирательного процесса и его эффективность. Сегодня мы традиционно отрабатываем все поступающие в наш Центр заявления о нарушениях прав избирателей и тем самым даем возможность защитить их», — рассказал Владимир Груздев, пожелав волонтерам «сил, терпения и, конечно, внимательности, потому что нам важен голос каждого избирателя».*

*«Выборы в Госдуму — это действительно важное политическое событие в жизни нашего общества и государства», — сообщила, выступая на открытии Ситуационного центра, исполнительный директор ассоциации «Независимый общественный мониторинг» Алена Булгакова. Она отметила, что к проводимым трехдневным выборам НОМ подошла с обновленным технологическим инструментарием: уже запущено и доступно для использования на платформах*



IOS и Android мобильное приложение, которое позволит в режиме реального времени рассказывать о ходе голосования на участке, отправив информацию на «карту сообщений» НОМ, и быть в курсе актуальных новостей. По ее словам, на любое сообщение, поступающее с мест, наблюдатели незамедлительно отреагируют — эксперты оценят информацию и примут решение о необходимости выезда мобильной группы.

## В МГЮА состоялась презентация СНО и СНК

В Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) 14 сентября состоялась презентация Студенческого научного общества (СНО) и Студенческих научных клубов (СНК), которую посетило более 270 студентов, проявивших интерес к юридической науке.

С приветственным словом к участникам мероприятия обратился проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Владимир Синюков, после чего председатель СНО Кристина Воробьева рассказала о структуре, функционировании и предстоящих проектах Студенческого научного общества.

Также мероприятие посетили научный руководитель Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Наталья Соколова, начальник отдела научных мероприятий и молодежной научной деятельности МГЮА Николай Джоиев и доцент кафедры философии и социологии МГЮА Магомед Гунибский.

После завершения презентации все студенты были приглашены на СНК-fest, где каждый студенческий научный клуб смог рассказать о своей специализации.



## Виктор Блажеев презентовал программу развития МГЮА на ближайшие 10 лет в рамках программы «Приоритет-2030»

В рамках общероссийской программы «Приоритет-2030» ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев представил программу развития МГЮА на ближайшие 10 лет. В мероприятии, организованном Министерством науки и высшего образования РФ 17 сентября на площадке «Точка кипения — Коммуна», также приняли участие проректор по учебной и методологической работе МГЮА Мария Мажорина, заведующий кафедрой медицинского права МГЮА Александр Мохов, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий МГЮА Алексей Минбалева и директор Центра академического развития и образовательных технологий МГЮА Владимир Никишин.



*«Свою миссию на ближайшие 10 лет Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) видит в том, чтобы генерировать инновационное знание в области права, моделировать и преобразовать социальную, информационную, природную, техно- и биологическую и пространственную среды на национальном и глобальном уровне», — пояснил Виктор Блажеев. Для достижения этих целей в ближайшем будущем Университет планирует развивать такие инновационные отрасли права, как киберправо, экоправо, биоправо, геоправо и социоправо.*

Программа «Приоритет-2030», реализуемая под эгидой Министерства науки и высшего образования РФ, позволит сконцентрировать ресурсы для обеспечения вклада российских университетов в достижение национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 г., повысить научно-образовательный потенциал университетов и научных организаций, а также обеспечить участие образовательных организаций высшего образования в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации.

### **Виктор Блажеев встретился с хоккейной командой МГЮА «Легион»**



Ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев и представители ректората и директора институтов МГЮА провели встречу с хоккейной командой МГЮА «Легион».

*«Сегодня мы чествуем героев. Вы — победители! Вы — наша гордость, гордость Университета!» — поприветствовал ректор ребят, которые в завершившемся сезоне 2020/2021 выиграли 11 из 13 матчей и забили 40 шайб в ворота*

противников. Он напомнил, что в этом сезоне все болельщики *«сильно переживали за вас, но и второе место — это очень хороший результат»*, — отметил Виктор Блажеев.

*«Вы очень хорошо, сильно играли, и мы чрезвычайно признательны вам за то, что вы так достойно отстаиваете честь Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в спорте»*, — подчеркнул он и вручил всем членам команды «Легион» благодарности ректора МГЮА «за I место в I этапе регулярного чемпионата в дивизионе «Бакалавр» и II место в финале плей-офф II этапа в дивизионе «Бакалавр» XXXIII Московских студенческих спортивных игр».

## Конференции, круглые столы, семинары

### В Москве прошел IV Международный юридический форум «Современные проблемы права и экономики Европы и Азии»



12–15 сентября 2021 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в гибридном формате прошел IV Международный юридический форум «Современные проблемы права и экономики Европы и Азии». Напомним, форум проводится с 2018 г. и первые два года проходил во французских Каннах. Организатором форума выступил Международный альянс юристов и экономистов (Франция) совместно с Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Швейцарским центром международного гуманитарного права и Университетом Иоганна Генриха Песталоцци (Майами, США).

Главной темой форума в 2021 г. была выбрана тема «Наука и международное сотрудничество в условиях правовой интеграции». В рамках этой темы ученые и практики — юристы и экономисты из России, Франции, Италии, Испании, Германии, Индии, Китая и других стран — обсудили актуальные проблемы трансформации современного права с учетом глобальных экономических изменений. Доклады экспертов во многом были продиктованы повесткой встречи в октябре стран «большой двадцатки» (G-20).



На пленарном заседании свои доклады представили руководитель Федеральной службы по интеллектуальной собственности (Роспатент) Григорий Ивлиев, генеральный секретарь Европейского института международных политических, экономических и социальных проблем (EURISPES) Марко Риччери, первый проректор Университета Люмьер Лион 2 Джим Уолкер, советник по правовым и судебным вопросам посольства Франции в России Бенжамин Данло, заместитель мэра Канн по международным отношениям Тома ди Париенте, профессор Университета Ибн Зохра (Марокко), директор Центра по окружающей среде, безопасности человека и управлению Мохаммед Бехнасси, президент Европейской ассоциации правовых технологий (ELTA) Хольгер Цшайге и другие спикеры.

С приветственным словом на форуме выступила первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ Елена Грачева.

Основной акцент научной дискуссии пленарного заседания был сделан на цифровых технологиях в правотворческой деятельности и особенностях правовых ограничений, препятствующих развитию экономики.

Подводя итоги трехдневной научной дискуссии, президент форума, начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Мария Егорова подчеркнула, что форум имеет большое значение как для российских, так и для зарубежных ученых: *«Наш форум основан на принципе междисциплинарного взаимодействия, именно поэтому мы собираем вместе не только юристов, а еще и экономистов, политологов, специалистов других профессий».*

В ходе 14 панельных дискуссий выступило около 120 спикеров, из них более 60 представляли зарубежные университеты, общественные организации, государственные структуры.

В панельной дискуссии «Современные проблемы правового регулирования в условиях евразийской интеграции» с приветственными словами к участникам площадки обратились модератор дискуссии руководитель Федеральной службы по интеллектуальной собственности (Роспатента) Григорий Ивлиев и и.о. начальника Агентства интеллектуальной собственности Армении Кристина Амбарян. Приглашенные эксперты обсудили правовые аспекты процессов евразийской интеграции на фоне изменения международного права, межгосударственных отношений в области финансово-экономического и торгового регулирования единого рынка, совершенствования законодательства государств — членов Евразийского экономического союза.

Работа панельной дискуссии «Актуальные проблемы сравнительного права в XXI веке» осуществлялась под модераторством проректора по научной работе, профессора кафедры теории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженного деятеля науки Российской Федерации Владимира Снюкова и сопрезидента Международного союза юристов и экономистов (Франция), начальника Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Марии Егоровой.



В рамках панельной дискуссии участники обсудили актуальные теоретические, методологические и прикладные вопросы сравнительного правоведения.

Каждая из отраслевых площадок привлекла внимание известных экспертов в области права и экономики, включая представителей образовательных учреждений и организаций из Италии, Испании, Польши, Аргентины, Индии и других стран.

На форуме также прошла презентация изданной специально к форуму монографии «Актуальные проблемы права и экономики в ракурсе междисциплинарных научных исследований как формы международного сотрудничества» под общей редакцией ректора Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), сопредседателя Ассоциации юристов России (АЮР) Виктора Блажеева и президента форума Марии Егоровой.

В рамках форума также состоялся I Международный студенческий фестиваль «Юридическая наука и международное сотрудничество». Организатором мероприятия выступил Международный союз юристов и экономистов (Франция) совместно с Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА) при поддержке Управления международного сотрудничества, Управления по внеучебной и воспитательной работе, кафедры международного частного права, кафедры интеграционного и европейского права, кафедры гражданского и административного судопроизводства, а также кафедры практической юриспруденции Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Президент форума, начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор Мария Егорова сердечно поприветствовала участников конкурса — российских и иностранных студентов. Она отметила важность проведения подобных мероприятий в целях развития международного сотрудничества между российскими и зарубежными университетами, а также возникновения научных коллабораций между студентами МГЮА и университетов стран ЕС и Азии.

В фестивале приняли участие не только российские, но и иностранные студенты из Италии и Индии, которые представили свои научно-творческие работы. Проведение следующего — V, юбилейного, форума на тему «Развитие права, экономики и международного гуманитарного сотрудничества в условиях глобального изменения климата и цифровизации» планируется 10–16 сентября 2022 г.



### **Лекция директора «Сочинского диалога» Марии Матвеевой**

21 сентября 2021 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялась лекция директора российско-австрийского форума общественности «Сочинский диалог» Марии Матвеевой «Международное сотрудничество в период COVID-19: новые вызовы и возможности, полученный опыт». Встречу открыл проректор по научной работе Владимир Синюков.



Российско-австрийский форум общественности «Сочинский диалог» — это площадка для установления и развития прямых контактов между представителями гражданского общества России и Австрии.

На примере деятельности форума «Сочинский диалог» Мария Матвеева рассказала студентам о международном сотрудничестве России и Австрии в сферах культуры, спорта, истории, науки и образования в период COVID-19.

В рамках форума активно проводились мероприятия в дистанционном формате. Сочинский диалог подготовил цикл лекций ведущих лекторов России, посвященный австрийской культуре. Особый интерес

вызвало дистанционное киберспортивное мероприятие, которое состоялось в июле 2020 г.

На встрече Мария Матвеева также рассказала о том, что 7–10 июля 2021 г. на федеральной территории в Научно-технологическом университете «Сириус» прошла Международная конференция с участием научных коллективов России, Австрии, Германии и Франции «Диалоги о геномике: лучшие практики лабораторий Российской Федерации и Европы», в которой приняло участие более 150 человек.

В дальнейшем в рамках форума «Сочинский диалог» планируется организовать научно-образовательные мероприятия, в которых смогут принять участие студенты Университета.

## Мероприятия ректората

### На заседании Ученого совета МГЮА обсудили вопросы будущего трудоустройства студентов

27 сентября в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошло очередное заседание Ученого совета МГЮА. Началось оно с грустной новости — члены Совета почтили минутой молчания память ушедших коллег: выдающегося ученого-правоведа, автора более 100 научных работ по теории государства и права Ореста Владимировича Мартышина и доцента кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права, прекрасного педагога Сусанны Павловны Бузыновой.

Затем по сложившейся традиции ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев поздравил юбиляров МГЮА: в сентябре 80-летие отметил доцент кафедры административного права и процесса Станислав Гридин, 50 лет исполнилось директору Института государственных и регламентированных закупок, конкурентной политики и антикоррупционных технологий МГЮА Андрею Храпкину.



Кроме того, коллеги тепло поздравили профессора кафедры экологического и природоресурсного права Маргариту Пашову с присвоением ей почетного знака «За заслуги» за многолетний вклад в развитие Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Одним из центральных вопросов, обсуждавшихся на Ученом совете, стал вопрос о прохождении практики и о будущем трудоустройстве студентов МГЮА. Как рассказал и.о. заведующего кафедрой практической юриспруденции МГЮА Александр Ермоленко, в Университете внедряются новые формы организации практики. Так, в прошлом году в МГЮА стартовал проект «Молодые профессионалы», благодаря которому студенты 3-го курса могут пройти практику по одной из 22 программ, каждая из которых является авторским практическим курсом и дает возможность «прокачать» свои навыки в определенной сфере права и одновременно углубить знания. Возможность пройти практику есть и у второкурсников, однако для них выбор ограничен лишь четырьмя программами.

Что касается трудоустройства, то здесь студенты в процессе учебы могут выбирать самые разнообразные опции — от мастер-классов и практических курсов юридических фирм-партнеров кафедры до конкурсов (например, Kutafin Legal Cup, который проводится два раза в год), конференций и хакатонов.

Всего за год организуется более 230 мероприятий, в которых принимают участие более 16 000 человек. По словам Александра Ермоленко, более 180 партнеров регулярно публикуют свои актуальные вакансии на специальном ресурсе «PRO-карьера». Параллельно идет работа над созданием электронной платформы, которая призвана соединить студентов-соискателей с HR-специалистами самых востребованных работодателей.





## Книжная полка МГЮА

Опубликована монография «Право и космос в эпоху глобальных социальных и экономических изменений». Монография посвящена актуальным проблемам правового регулирования космической деятельности.

Книга подготовлена под общей редакцией ректора Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженного юриста РФ, сопредседателя Ассоциации юристов России, вице-президента Ассоциации юридического образования РФ Виктора Блажеева, доктора юридических наук, профессора, ректора Российского университета дружбы народов (РУДН), заведующего кафедрой административного и финансового права, вице-президента Ассоциации юридического образования РФ Олега Ястребова, доктора юридических наук, профессора, первого проректора МГИМО (У) МИД России Геннадия Толстопятенко.

Внимание ведущих специалистов в области космического права сфокусировано на анализе сложившейся ситуации в сфере космической деятельности, в частности на анализе основных международных договоров по космосу, которые определяют принципы мирного исследования и использования космического пространства, Луны и других небесных тел, устанавливают специальные международно-правовые режимы космической деятельности государств, создают условия для дальнейшего развития режимов по ряду направлений космической деятельности, по которым в соответствующих специализированных структурах ООН нормотворческий процесс застыл. Также уделяется внимание анализу нормативных правовых актов государств по ключевым аспектам космической деятельности, что, по существу, противоречит принципам международного сотрудничества по исследованию и освоению космического пространства, затрагивает интересы других государств и международную безопасность.

## Награждения

### Первый проректор МГЮА получила общенациональную премию «Профессор года»

Первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой финансового права Елена Грачева получила общенациональную премию «Профессор года».

Церемония награждения состоялась 28 сентября 2021 г. в рамках Профессорского форума — 2021 «Наука и технологии 2021 века: тренды и перспективы». Российское профессорское собрание ежегодно выбирает лучших в стране профессоров, деканов и ректоров вузов, отличившихся выдающимися научными результатами в области образования и науки.

Экспертное жюри оценивало вклад профессора в развитие вуза, его репутацию, персональные достижения и многое другое. Среди критериев оценки были в том числе международное сотрудничество, цифровизация и инновации в Университете, а также медиаактивность.



Общенациональную премию «Профессор года» вручили председатель российского профессорского собрания, заслуженный юрист Российской Федерации, член-корреспондент РАО Владислав Гриб, председатель наблюдательного совета Российского профессорского собрания, президент Российского университета дружбы народов, председатель Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки России, академик РАО Владимир Филиппов и статс-секретарь — заместитель министра науки и высшего образования Российской Федерации Петр Кучеренко.

*«Для меня большая честь получить эту награду в коллективе таких уважаемых ученых. Мне кажется, что учреждение этой премии позволяет поднять престиж науки»,* — прокомментировала это событие Елена Грачева, поблагодарив учредителей премии за высокую оценку своей работы.





**Елена Николаевна  
ГОРЛОВА,**

доцент кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук  
[engorlova@msal.ru](mailto:engorlova@msal.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

### Делегирование полномочий в сфере финансовой деятельности как фактор социально-экономического развития

**Аннотация.** В статье обосновывается применение системы делегирования полномочий в сфере финансовой деятельности. Делегирование полномочий органов публичной власти частным субъектам является распространенной практикой в ряде зарубежных стран, а также давно используется в сфере управления бизнесом. Делегирование полномочий может успешно развивать те сферы экономики, которые в настоящее время наиболее подвержены влиянию бюрократии и связанных с ней негативных процессов, таких как формализм, коррупция, сложные и долгие процессы согласования, получение разрешений и т.д. Представляется, что делегирование отдельных полномочий в бюджетной сфере способно существенно повысить эффективность, результативность и скорость достижения результатов получателями бюджетных средств, а также предоставить ряд других преимуществ. Предложены два основных пути реализации делегирования полномочий в сфере финансовой деятельности, которые могут осуществляться как совместно, так и независимо друг от друга: заключение публичных договоров, а также учреждение института парапубличных организаций.

**Ключевые слова:** публичные субъекты, субъекты финансового права, парапубличные организации, публичный договор, делегирование полномочий.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.024-029

**E. N. GORLOVA,**

Associate Professor of Department in Financial Law of Kutafin Moscow State Law  
University (MSAL), Cand. Sci. (Law)

[engorlova@msal.ru](mailto:engorlova@msal.ru)

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

#### Delegation of authority in the field of financial activity as a factor of socio-economic development

**Abstract.** The article substantiates the application of the system of delegation of authority in the field of financial activity. Delegation of powers of public authorities to private entities is a common practice in a number of foreign

*countries, and has long been practiced in the field of business management. Delegation of authority can successfully develop those areas of the economy that are currently most affected by bureaucracy and related negative processes (formalism, corruption, complex and lengthy approval processes, obtaining permits, etc.). It seems that the delegation of certain powers in the budget sphere can significantly increase the efficiency, effectiveness and speed of achieving results by budget recipients, as well as provide a number of other advantages. Two main ways of implementing the delegation of powers in the field of financial activity, which can be carried out both jointly and independently of each other, are proposed: the conclusion of public contracts, as well as the establishment of the institute of parapublic organizations.*

**Keywords:** *public entities, subjects of financial law, parapublic organizations, public contract, delegation of authority.*

Современное состояние российской экономики наглядно демонстрирует, что большинство классических ресурсов для развития исчерпаны или недоступны по тем или иным причинам. Классические ресурсы традиционно опираются на государственную власть и во многом предполагают односторонние властные предписания, а также полное подчинение частных субъектов органам публичной власти.

Вместе с тем частные субъекты сами по себе представляют собой важный ресурс в сфере управления и регулирования, если рассматривать их не только как объект для возложения властных предписаний, но и в качестве субъекта, способного самостоятельно регулировать и управлять финансовыми отношениями в той или иной сфере деятельности.

Ряд современных ученых отмечают, что гражданское общество и государство не должны и не могут существовать друг без друга, необходимо налаживать сотрудничество между ними, не основанное на доминировании. Поскольку современное государство не сможет в одиночку справиться с нарастающими проблемами, оно должно заручиться поддержкой гражданского общества<sup>1</sup>.

К сожалению, данный подход пока не находит должного воплощения в финансово-правовой науке и законодательстве, иногда даже высказываются мнения о том, что делегирование частным субъектам (например, кредитным организациям) властных полномочий не свойственно их природе и приближает банковскую систему к административно-командному режиму управления<sup>2</sup>.

Полагаем такой подход устаревшим, поскольку делегирование полномочий органов публичной власти частным субъектам является распространенной практикой в ряде зарубежных стран, а также давно используется в сфере управления

<sup>1</sup> См.: Хлеханова А. А. Взаимодействие государства и гражданского общества в современной России // Вестник Евразийской академии административных наук. 2013. № 3. С. 67—72; Кукарников Д. Г. Государство и гражданское общество: взаимосвязь и взаимодействие // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2013. № 45. С. 55—58.

<sup>2</sup> Бахрах Д. Н., Скорородова Д. Н. Делегирование коммерческим банкам властных полномочий // Современное право. 2007. № 11. С. 2—5.



бизнесом. В основе делегирования полномочий лежит принцип децентрализации, согласно которому процесс принятия решений перемещается вниз к руководителям, тесно связанным с конкретными проблемами. Отказ от сложившихся стереотипов централизации, когда указания спускаются свыше по системе команд и контроля, и переход к групповому решению проблем создает условия для интеграции функций и обеспечивает базис для адаптации структур к меняющимся условиям<sup>3</sup>.

Полагаем необходимым реформировать действующую систему управления и администрирования в сфере финансовой деятельности, увеличив децентрализацию и свободу усмотрения там, где это возможно. Дальнейшее усиление государственного контроля в современных условиях неэффективно, поскольку существует множество способов обойти запреты, кроме того, данный подход сам по себе является коррупциогенным фактором.

Распространенным подходом в юридической науке и законотворчестве является тенденция наделения органов публичной власти новыми полномочиями. В настоящее время активно обсуждаются вопросы перераспределения полномочий между органами государственной власти, появляются новые и новые органы власти на всех уровнях. Данная тенденция особенно наглядно просматривается в свете появления новых правовых норм, регулирующих вопросы цифровизации экономики.

В то же время цифровизация сама по себе предполагает доступ широкого круга участников к различным финансовым отношениям, стирание границ, отмену ограничений. В связи с этим обоснованным видится подход, предполагающий делегирование полномочий органов государственной власти частным субъектам, например, государственным корпорациям, государственным компаниям, фондам, саморегулируемым организациям, иным некоммерческим организациям, которые способны внедрять новые подходы к осуществлению финансовой деятельности, свободные от стереотипов централизации.

Делегирование полномочий может успешно развивать те сферы экономики, которые в настоящее время наиболее подвержены влиянию бюрократии и связанных с ней негативных процессов, таких как формализм, коррупция, сложные и долгие процессы согласования, получение разрешений и т.д. Представляется, что делегирование отдельных полномочий в бюджетной сфере способно существенно повысить эффективность, результативность и скорость достижения результатов получателями бюджетных средств. Кроме того, делегирование полномочий окажет положительный эффект на сферы финансового контроля, страхования, банковской деятельности.

Делегирование полномочий в сфере финансовой деятельности способно предоставить государству и обществу следующие преимущества:

- 1) создание более эффективной и более гибкой системы использования бюджетных средств, позволяющей отойти от существующих в настоящее время сложных и ригидных процедур (долгосрочное планирование, жесткие нормативы, закрытие счетов в конце финансового года и т.п.);
- 2) уменьшение бюрократизма, свойственного функционированию государственного аппарата, а также иных проблемных аспектов администрирования

<sup>3</sup> Севастьянова И. Г., Стегний В. Н. Делегирование полномочий для принятия эффективных решений // Власть. 2014. № 1. С. 55—57.

- (длительные многоступенчатые согласования, формальный подход, единые планы и нормативы для разных сфер деятельности, коррупция и т.п.);
- 3) сокращение издержек на осуществление администрирования за счет сокращения количества инстанций и чиновников, согласующих и контролирующих те или иные сферы финансовой деятельности;
  - 4) более тщательный учет частных интересов, достижение баланса публичных и частных интересов за счет внедрения метода согласования.

О. В. Романовская справедливо отмечает, что делегирование властных полномочий — это устоявшаяся практика текущего государственного управления, которая должна соответствовать следующим принципам:

- транспарентности (процесс делегирования должен быть открытым);
- профессионализма (наличие профессиональных навыков у тех лиц, которые будут непосредственно осуществлять властные полномочия);
- эффективности (организация должна осуществлять мониторинг своей деятельности в отношении внешних субъектов, являющихся объектами управленческого воздействия);
- партнерства (сотрудничество между организацией, наделенной властными полномочиями, и иными субъектами, осуществляющими публичные функции);
- ответственности (организация, наделенная властными полномочиями, должна нести определенное бремя, включающее ограничения, характерные для органов государственной власти);
- сбалансированности правового регулирования (делегирование обуславливает возможность текущего правотворчества, а это означает, что принимаемые правовые акты должны становиться гармоничным элементом нормативной системы);
- инициативности (организация, получившая властные полномочия, обладает определенной самостоятельностью в их реализации);
- финансовой обеспеченности: покрытие расходов организации по исполнению публичных функций<sup>4</sup>.

Чтобы данные принципы не остались провозглашенными в теории, предлагаем принять федеральный закон «О делегировании государственных и муниципальных полномочий», в котором необходимо не только закрепить фундаментальные принципы осуществления данной деятельности, но также механизм осуществления делегирования и статус всех субъектов, как публичных, так и частных.

Полагаем возможным предложить два основных пути реализации делегирования полномочий в сфере финансовой деятельности, которые могут осуществляться как совместно, так и независимо друг от друга.

Во-первых, делегирование полномочий может осуществляться путем заключения публичных договоров, наделяющих юридических лиц публичной правоспособностью и возлагающих на них определенные обязанности.

Под *публичным договором* мы понимаем заключенное в установленной форме в публичных целях соглашение двух или более субъектов, один из которых

<sup>4</sup> Романовская О. В. Правовые основы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права // Вестник Российского фонда фундаментальных исследований. Гуманитарные и общественные науки. 2019. № 3 (96). С. 112—122.



является органом публичной власти, об установлении общеобязательных норм и регулировании их взаимных прав и обязанностей<sup>5</sup>. Для успешного осуществления делегированных полномочий данные договоры должны носить комплексный характер, поэтому не следует называть их финансово-правовыми договорами или же договорами управления, они представляют собой иную категорию.

В основе заключения таких публичных договоров в финансовом праве всегда должна находиться публичная цель. Основными целями делегирования полномочий в финансовой сфере являются повышение эффективности использования бюджетных средств, совершенствование процессов администрирования и бюджетирования, а также достижение баланса публичных и частных интересов.

Исходя из поставленных целей в содержание данных договоров будут входить: сфера действия; закрепление правового статуса сторон договора; процедуры контроля; ответственность сторон; указание на нормативное регулирование. Кроме того, одной из сторон публичного договора всегда должен выступать орган публичной власти (или иной субъект, наделенный властным полномочием).

При этом инициатива заключения договора может исходить как от публичного субъекта, который стремится реализовать общественно значимые интересы, так и от частного субъекта, который стремится более эффективно и удобно осуществлять свою деятельность в конкретной сфере финансовых отношений.

Данное стремление Л. Н. Древаль называет «заинтересованностью осуществлять публичную финансовую деятельность»<sup>6</sup>, которая характеризует исключительно публичных субъектов. По нашему мнению, у частных субъектов также присутствует такого рода заинтересованность. Основное отличие здесь состоит в том, что она основана на частном интересе. Частный интерес в сфере финансовой деятельности никогда не был объектом пристального научного изучения, вместе с тем он является основной движущей силой делегирования полномочий, поскольку публичный договор не предполагает принуждения к его заключению.

Во-вторых, предлагаем сформировать институт парапубличных организаций — субъектов финансового права, наделенных особым статусом для выполнения разнообразных задач в сфере финансовой деятельности.

В настоящее время в российском законодательстве уже закреплён статус юридических лиц, наделенных полномочиями по обеспечению реализации публичных задач и функций. Так, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования участвуют в финансовых правоотношениях как самостоятельно, так и через свои органы власти, а также посредством учреждения государственных корпораций, государственных компаний, государственных и муниципальных унитарных предприятий, учреждений, автономных организаций, которые можно именовать парапубличными организациями.

*Парапубличные организации* — это наделенные властными полномочиями юридические лица, созданные на основании закона для осуществления управления, оказания государственных услуг и выполнения иных публичных функций.

<sup>5</sup> Горлова Е. Н. Публичный договор в финансовом праве : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Проспект, 2012. С. 20.

<sup>6</sup> Древаль Л. Н. Субъекты российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Юриспруденция, 2008. С. 101.

Парапубличные организации должны быть наделены полномочиями по нормативному регулированию, контролю и распределению финансовых ресурсов в той или иной сфере финансовой деятельности. Именно им необходимо в первую очередь делегировать полномочия органов государственной власти в сфере финансовой деятельности.

Тем не менее существование парапубличных организаций не лишает других юридических лиц права на участие в делегировании полномочий. Например, они могут быть одной из сторон публичного договора в финансовом праве.

Отдельные полномочия парапубличных организаций (государственных корпораций, учреждений) бессистемно закреплены во множестве действующих нормативных правовых актов. Для закрепления правового статуса парапубличных организаций полагаем необходимым принять федеральный закон «О парапубличных организациях», который легализует данную категорию юридических лиц и упростит правоприменение.

Необходимо признать, что современное экономическое развитие зависит не только от воли и властных распоряжений органов публичной власти, но и от частных интересов и экономических возможностей. Полагаем целесообразным создать условия для воплощения данных интересов в финансовой деятельности посредством заключения публичных договоров и расширения полномочий парапубличных организаций.

Таким образом, для эффективного социально-экономического развития государства на современном этапе необходимо учитывать интересы частных лиц, а также увеличить скорость администрирования всех финансовых процессов. Указанные задачи способна решить система делегирования полномочий органов публичной власти иным субъектам.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бахрах Д. Н., Скороходова Д. Н. Делегирование коммерческим банкам властных полномочий // Современное право. — 2007. — № 11. — С. 2—5.
2. Горлова Е. Н. Публичный договор в финансовом праве : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Проспект, 2012.
3. Древаль Л. Н. Субъекты российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Юриспруденция, 2008.
4. Кукарников Д. Г. Государство и гражданское общество: взаимосвязь и взаимодействие // Сборники конференций НИЦ Социосфера. — 2013. — № 45. — С. 55—58.
5. Романовская О. В. Правовые основы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права // Вестник Российского фонда фундаментальных исследований. Гуманитарные и общественные науки. — 2019. — № 3 (96). — С. 112—122.
6. Севастьянова И. Г., Стегний В. Н. Делегирование полномочий для принятия эффективных решений // Власть. — 2014. — № 1. — С. 55—57.
7. Хлеханова А. А. Взаимодействие государства и гражданского общества в современной России // Вестник Евразийской академии административных наук. — 2013. — № 3. — С. 67—72.





**Дарья Михайловна  
МОШКОВА,**

заведующий кафедрой  
налогового права,  
профессор кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
доцент  
**d.m.moshkova@mail.ru**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Игорь Юрьевич  
КАРАНДАЕВ,**

доцент кафедры общей  
юриспруденции  
и правовых основ  
безопасности  
Национального  
исследовательского  
ядерного университета  
«МИФИ»,  
кандидат юридических наук  
**karandaev.i@gmail.com**  
115409, Россия, г. Москва,  
Каширское ш., д. 31

© Д. М. Мошкова,  
И. Ю. Карандаев, 2021

## Особенности и перспективы международного сотрудничества в рамках реализации проектов класса «мегасайенс»<sup>1</sup>

**Аннотация.** В статье представлены основы правового регулирования международного научного сотрудничества, направленного на создание и эксплуатацию уникальных научных установок класса «мегасайенс». На примере научных проектов ЦЕРН, ИТЭР и XFEL анализируются индивидуальные особенности правового регулирования их создания и функционирования, в частности правовые основы проектов класса «мегасайенс», ключевые положения международных соглашений, заключенных в целях реализации мегасайенс-проектов, а также соответствующее российское законодательство.

На основе анализа и обобщения указанной информации выделяются особенности правового регулирования данной сферы отношений, которые целесообразно учитывать при создании будущих научных проектов класса «мегасайенс», разработке предложений по совершенствованию международно-правового регулирования проектов класса «мегасайенс» и подготовке международных соглашений, заключаемых в целях реализации проектов класса «мегасайенс» с учетом разработанной оптимальной правовой модели.

**Ключевые слова:** научные проекты класса «мегасайенс», международное научное сотрудничество, меморандум о взаимопонимании, международная межправительственная организация, ЦЕРН, ИТЭР, Европейский рентгеновский лазер на свободных электронах.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.030-040

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-15036 МК «Модели правового регулирования уникальных научных установок класса «мегасайенс» на национальном и международном уровнях в условиях технологического развития Российской Федерации».



**D. M. MOSHKOVA,**

*Head of the Department of Tax Law,  
Professor of the Department of Financial Law  
Of Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Dr. Sci. (Law), Associate Professor  
d.m.moshkova@mail.ru*

*9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

**I. Yu. KARANDAEV**

*Associate professor  
of the Department of general law and legal basis of security  
of National Research Nuclear University MEPhI  
(Moscow Engineering Physics Institute),  
Cand. Sci. (Law)*

*karandaev.i@gmail.com*

*31, Kashirskoe sh., Moscow, Russia, 115409*

### **Features and perspectives of international cooperation within the implementation of projects megascience class**

**Abstract.** *The article presents aspects of the legal regulation of international scientific cooperation aimed at the creation and operation of unique scientific installations of the “megascience” class. On the example of scientific projects CERN, ITER and XFEL, the individual features of legal regulation are analyzed: the legal basis, the key provisions of the concluded international agreements, as well as the relationship with the Russian legislation. On the basis of the analysis and generalization, the authors identify the features of legal regulation, which should be taken into account when creating future scientific projects of the “megascience” class.*

**Keywords:** *scientific projects megascience class, international scientific cooperation, memorandum of understanding, international intergovernmental organization, CERN, ITER, European X-ray free electron laser.*

**Д**екларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принятая Резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 г.<sup>2</sup>, исходит из принципа обязанности государств сотрудничать друг с другом в соответствии с Уставом ООН. Государства сотрудничают в экономической, социальной и культурной областях, а также в области науки и техники и содействуют прогрессу в мире в области культуры и образования. Государства должны сотрудничать в деле оказания содействия экономическому росту во всем мире, особенно в развивающихся странах.

<sup>2</sup> URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/intlaw\\_principles.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml) (дата обращения: 11 января 2021 г.).



Сотрудничество в сфере науки является одной из немногих сфер деятельности человечества, где возможно объединение усилий государств с различными социально-политическими взглядами.

Преимуществами развития международного научного сотрудничества являются:

- объединение усилий в решении глобальных проблем (борьба с изменением климата, поиск новых источников энергии, борьба с тяжелыми болезнями и др.);
- генерация новых фундаментальных научных знаний;
- обмен опытом и взаимное дополнение навыков/компетенций ученых разных стран;
- распределение рисков и оптимизация расходов между участниками сотрудничества.

При этом современную науку уже невозможно представить без научных проектов класса «мегасайенс», создаваемых на основании международных соглашений для решения фундаментальных научных задач.

На основе анализа и обобщения данных соглашений представляется возможным выделение целого комплекса правовых норм, регулирующих отношения, возникающие между субъектами научно-технического сотрудничества: государствами, научными и образовательными организациями, научными коллаборациями и отдельными учеными. При этом следует отметить то, что в ряде научных проектов класса «мегасайенс» в большом количестве присутствуют нормы мягкого права (англ. *soft law*), которые не характерны для российской правовой системы.

Российская Федерация является участником большого числа двусторонних и многосторонних договоров с иностранными государствами о сотрудничестве в различных областях науки и техники. При этом указанные соглашения заключены как на межгосударственном, так и на межправительственном и межведомственном уровнях. Международные соглашения, с одной стороны, являются одним из источников российского права, обладающим приоритетом над национальным законодательством, с другой стороны, становятся триггером для имплементации положений данных соглашений на внутригосударственном уровне в части внесения изменений в национальное законодательство.

Следует отметить, что выполнение международно-правовых обязательств в области развития научно-технологического сотрудничества создает благоприятную среду для достижения устойчивого характера глобального научно-технологического развития, одновременно демонстрируя ключевую роль современных государств в управлении научно-технологическим прогрессом на международном уровне<sup>3</sup>.

Как отмечается в юридической науке<sup>4</sup>, основными моделями реализации проектов класса «мегасайенс» являются создание международной

<sup>3</sup> Шууров М. В. Международно-правовые обязательства государств в сфере международного научно-технологического сотрудничества // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 1. С. 169.

<sup>4</sup> Четвериков А. О. Организационно-правовые формы большой науки (мегасайенс) в условиях международной интеграции: сравнительное исследование // Юридическая наука.

межправительственной организации (ММПО) или юридического лица по праву государства, на территории которого будет размещаться уникальная научная установка. Проекты класса «мегасайенс» чаще всего реализуются на основании межгосударственных многосторонних соглашений, в которых допускается вхождение новых государств, готовых присоединиться к целям проекта.

Наиболее известным примером ММПО в сфере «мегасайенс» является Европейская организация ядерных исследований (ЦЕРН), действующая на основании рамочной Конвенции об учреждении Европейской организации ядерных исследований от 1 июля 1953 г., которая вступила в силу 29 сентября 1954 г.

Указанная Конвенция с учетом последующих изменений предусматривает следующие основные особенности сотрудничества:

- органами управления ЦЕРН являются Совет (включает не более чем по 2 представителя от каждого государства-участника, но при этом каждое государство имеет только 1 голос) и генеральный директор для каждой лаборатории, который является в отношении своей лаборатории главным исполнительным должностным лицом ЦЕРН и ее законным представителем;
- допускается присоединение других заинтересованных государств при условии единогласного решения всех государств-участников, а также внесения дополнительного вступительного взноса, направленного на компенсацию ранее осуществленных государствами-участниками затрат;
- ЦЕРН наделяется статусом юридического лица на территориях государств-участников (т.е. является ММПО);
- установлены взносы государств-участников, а также предусмотрена зависимость размера взносов от размера экономики государства-участника. При наличии особых обстоятельств с согласия Совета допускается снижение размера взносов, например, это было сделано в 1994 г. для Польши<sup>5</sup>;
- ЦЕРН и ее представителям государств-участников в Совете, членам любых подчиненных органов, генеральным директорам и членам персонала предоставляются такие привилегии и иммунитеты, которые необходимы для выполнения функций ЦЕРН, на основании соглашений с государствами-участниками;
- соглашения между ЦЕРН и государствами-участниками, на территории которых будут созданы лаборатории ЦЕРН, должны содержать дополнительные положения, регулирующие особые отношения между ЦЕРН и этими государствами-участниками;
- установлен порядок разрешения споров между государствами-участниками: если спор не урегулирован добрыми услугами Совета, он передается в Международный суд, если только заинтересованные государства-участники не договорятся о каком-либо другом способе урегулирования;

2018. № 1. С. 13—27 ; *Lozovskij D. L.* Organizational and legal models for the creation of scientific projects of the “megascience” class // *Journal of Physics: Conference Series*. 2019. Vol. 1406.

<sup>5</sup> Resolutions on the respective contributions of the Czech Republic, Hungary, Poland and the Slovak Republic // URL: <https://council.web.cern.ch/sites/council.web.cern.ch/files/Resolutions/c-2069PL.pdf> (дата обращения: 24 марта 2021 г.).



— допускается исключение государства-участника, не выполняющего обязательства, при этом определено минимальное количество участников Конвенции (не менее 5), при достижении которого ЦЕРН должен быть распущен.

ЦЕРН стал первой международной научной лабораторией в послевоенной Европе. Тогда основной ее задачей было проведение фундаментальных исследований в области высоких энергий и физики элементарных частиц на основе международного сотрудничества, расширение человеческих знаний на принципах открытых исследований. Это означало публикацию всех работ и распространение результатов<sup>6</sup>.

Под эгидой ЦЕРН проводится целый ряд научных экспериментов — ALICE, ATLAS, CMS, LHCb, для реализации которых созданы отдельные научные коллаборации. Правовой основой данных коллабораций являются Меморандумы о взаимопонимании между различными научными и образовательными организациями и руководством научного эксперимента, которое подотчетно ЦЕРН.

Коллаборации вокруг детекторов Большого адронного коллайдера представляют собой де-факто самостоятельные организации — каждая имеет своих членов, собственные руководящие и иные органы. Де-юре коллаборации не считаются составной частью организационного механизма ЦЕРН, т.е. выступают для ЦЕРН как организации-спутники (под ее «юридическим зонтиком»)<sup>7</sup>.

Россия не является государством — участником ЦЕРН, однако участвует во многих научных экспериментах, проводимых под эгидой ЦЕРН. Правовую основу отношений между Россией и ЦЕРН составляют Соглашение между Правительством Российской Федерации и Европейской организацией ядерных исследований (ЦЕРН) о научно-техническом сотрудничестве в области физики высоких энергий и иных сферах взаимного интереса и Протокол к нему от 16 апреля 2019 г., которые для России вступили в силу 1 декабря 2019 г.<sup>8</sup>

Указанное Соглашение является классическим рамочным соглашением о взаимопонимании, создавая основу для будущих форм сотрудничества между сторонами, включая предоставление кадровых ресурсов, информации, оборудования, материалов, услуг, денежных средств в любой их комбинации. При этом конкретные формы сотрудничества определяются на основании протоколов и дополнительных соглашений между ЦЕРН и Правительством РФ и (или) российскими научными организациями и образовательными организациями высшего образования, уточняющими для каждого проекта порядок сотрудничества, в том числе цели, программы, ресурсы, статус персонала, интеллектуальную собственность, ответственность.

Весьма важным моментом является расширение перечня научных экспериментов, проводимых на территории России, в отношении которых проявляется

<sup>6</sup> *Smirnov S.* Russia — CERN cooperation: current status and perspectives // *Journal of Physics: Conference Series*. 2019. Vol. 1406.

<sup>7</sup> *Четвериков А. О.* Большой адронный коллайдер как юридический феномен // *Lex russica*. 2019. № 4. С. 158.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 12 ноября 2019 г. № 366-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Европейской организацией ядерных исследований (ЦЕРН) о научно-техническом сотрудничестве в области физики высоких энергий и иных сферах взаимного интереса и Протокола к нему» // *СЗ РФ*. 2019. № 46. Ст. 6412.

взаимный интерес сторон. В него, в частности, включены эксперименты на электрон-позитронном коллайдере в Институте ядерной физики имени Г. И. Будкера Сибирского отделения РАН, на реакторе ПИК, на комплексе сверхпроводящих колец на встречных пучках тяжелых ионов NICA (ОИЯИ).

Протокол к Соглашению между Правительством РФ и ЦЕРН о научно-техническом сотрудничестве в области физики высоких энергий и иных сферах взаимного интереса от 16 апреля 2019 г. детализирует некоторые условия сотрудничества. В частности, участие российской научной организации или образовательной организации высшего образования в экспериментальной коллаборации в ЦЕРН регулируется в соответствии с положениями применяемого меморандума о взаимопонимании, при этом положения таких меморандумов не создают обязательств для Правительства РФ.

Многие ведущие российские научные и образовательные организации, включая НИЯУ МИФИ, непосредственно участвуют в научных экспериментах ЦЕРН, присоединившись к ним на основании соответствующих меморандумов о взаимопонимании<sup>9</sup>.

**Международный экспериментальный термоядерный реактор (ИТЭР)** является также крупным научным проектом, реализуемым с использованием организационно-правовой модели ММПО.

Соглашение о создании Международной организации ИТЭР по термоядерной энергии для совместной реализации проекта ИТЭР было подписано 21 ноября 2006 г. Европейским сообществом по атомной энергии (Евратом) и правительствами шести государств, включая Российскую Федерацию. Соглашение формально вступило в силу после ратификации всеми участниками 24 октября 2007 г.<sup>10</sup>

Дополнительно было заключено Соглашение о привилегиях и иммунитетах Международной организации ИТЭР по термоядерной энергии для совместной реализации проекта ИТЭР, подписанное также 21 ноября 2006 г.<sup>11</sup>

Указанные Соглашения предусматривают следующие основные особенности сотрудничества:

- установлена конкретная цель реализации проекта — демонстрация научной и технологической возможности использования термоядерной энергии в мирных целях;
- определены органы управления ИТЭР и их полномочия: высший орган управления — Совет (включает до 4 представителей от каждого государства-участника, но при этом каждое государство имеет соответствующий вес голосов, отражающий их взносы в ИТЭР) и генеральный директор, который является ее законным представителем;

<sup>9</sup> *Grigoryev V. A., Kaplin V. A. The ALICE Experiment, NRNU МЕРФИ a Two-way Road // Journal of Physics: Conference Series. 2019. Vol. 1406.*

<sup>10</sup> Соглашение о создании Международной организации ИТЭР по термоядерной энергии для совместной реализации проекта ИТЭР // Бюллетень международных договоров. 2008. № 4. Ст. 12.

<sup>11</sup> Соглашение о привилегиях и иммунитетах Международной организации ИТЭР по термоядерной энергии для совместной реализации проекта ИТЭР // Бюллетень международных договоров. 2008. № 4. Ст. 61.



- допускается присоединение других заинтересованных государств при условии единогласного решения Совета, который определяет условия присоединения;
- ИТЭР наделяется статусом юридического лица на территориях государств-участников (т.е. является ММПО);
- взносы государств-участников определены на основании договоренностей. На этапе строительства на ЕС приходится примерно 45,5 % затрат на строительство, в то время как Китай, Индия, Япония, Корея, Россия и США вносят примерно по 9,1 %. На этапе эксплуатации распределение затрат между странами-членами будет следующим: ЕС будет приходиться 34 % всех затрат, на Японию и США — 13 %, на Китай, Индию, Корею и Россию — 10 %<sup>12</sup>;
- ИТЭР, ее имущество и активы, генеральный директор и персонал ИТЭР, представители членов в Совете и его вспомогательных органах, а также их заместители и эксперты пользуются на территории каждого государства-участника такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для выполнения ими своих функций в связи с деятельностью ИТЭР;
- между ИТЭР и принимающим государством заключается Соглашение о штаб-квартире, содержащее дополнительные положения по сравнению с основным Соглашением;
- установлен порядок разрешения споров по реализации Соглашения, но при этом не определен конкретный орган, на рассмотрение которого будет вынесен спор, если стороны не смогут его урегулировать путем консультаций или при посредничестве председателя Совета;
- не определена процедура исключения государства-участника, не выполняющего обязательства;
- установлен срок, в течение которого государство-участник не может выйти из Соглашения (10 лет после вступления Соглашения в силу), а государство, на территории которого размещается ИТЭР (Франция), лишено права на выход из Соглашения. Выход из Соглашения не влияет на взносы государства-участника, выходящего из Соглашения, на покрытие расходов на строительство установок ИТЭР. Если государство-участник выходит из Соглашения на этапе эксплуатации ИТЭР, то оно также вносит свою согласованную долю затрат на снятие установок ИТЭР с эксплуатации;
- по общему правилу все права на интеллектуальную собственность принадлежат ИТЭР, если иное не оговорено;
- в период эксплуатации ИТЭР создает фонд для обеспечения снятия с эксплуатации установок ИТЭР. После того как принимающее государство примет фонд и установки ИТЭР, Организация ИТЭР не несет каких-либо обязательств или ответственности за установки ИТЭР, за исключением случаев, если иное согласовано Организацией ИТЭР и принимающим государством;
- установлен начальный срок действия Соглашения — 35 лет. Последние 5 лет этого периода или менее, если это согласовано с принимающим государством, предназначены для проведения деактивации установок ИТЭР. Также заранее определен механизм продления срока действия Соглашения.

<sup>12</sup> Frequently Asked Questions. How is ITER financed? // URL: [https://www.iter.org/faq#How\\_is\\_ITER\\_financed\\_](https://www.iter.org/faq#How_is_ITER_financed_) (дата обращения: 24 марта 2021 г.).

Немаловажной особенностью функционирования проекта ИТЭР является создание на территории государств-участников «местных отделений» Организации ИТЭР, управляемых Организацией ИТЭР в интересах выполнения своих функций и достижения ее цели (в Российской Федерации — частное учреждение Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» «Проектный центр ИТЭР»). Между Организацией ИТЭР и каждым государством-участником заключается соглашение о местном отделении. В 2015 г. НИЯУ МИФИ и Организация ИТЭР подписали Меморандум о взаимопонимании, который регулирует отношения между двумя сторонами, а также способствует процессу стажировки студентов НИЯУ МИФИ и сотрудничеству между подразделениями НИЯУ МИФИ и ИТЭР<sup>13</sup>.

Следует отметить, что подходы к правовому регулированию, заложенные при создании ИТЭР, отличаются глубокой проработанностью и являются хорошим примером для реализации научных проектов класса «мегасайенс».

В Федеративной Республике Германия создается Европейский рентгеновский лазер на свободных электронах, который является научным проектом класса «мегасайенс», направленным на создание самого крупного в мире лазера на свободных электронах, предназначенного для наблюдения за ходом химических реакций.

Отличительной особенностью международного научного сотрудничества, осуществляемого при его реализации, является создание организации, управляющей реализацией проекта, по праву ФРГ — общества с ограниченной ответственностью European X-Ray Free-Electron Laser Facility GmbH (далее — European XFEL GmbH). Конвенция о строительстве и эксплуатации Установки Европейского рентгеновского лазера на свободных электронах подписана 30 ноября 2009 г. уполномоченными представителями 13 государств, включая Российскую Федерацию<sup>14</sup>.

Указанная Конвенция предусматривает следующие основные особенности сотрудничества:

- участниками European XFEL GmbH будут не сами государства, а назначенные ими организации (от России — Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт»);
- European XFEL GmbH приобретает правосубъектность по национальному праву ФРГ;
- допускается присоединение других заинтересованных государств при условии единогласного решения всех государств-участников на согласованных условиях;
- определены основные органы управления European XFEL GmbH и их полномочия: высший орган управления — Собрание участников (включает не более чем по 2 представителя от каждого государства-участника) и Правление;
- взносы государств-участников определены на основании договоренностей сторон. Собранием участников должны быть созданы предпосылки для того, чтобы избежать дисбаланса между использованием установки научным

<sup>13</sup> Kurnaeв V., Kurnaeв A. On personnel training for ITER in the Russian Federation // Journal of Physics: Conference Series. 2019. Vol. 1406.

<sup>14</sup> Конвенция о строительстве и эксплуатации Установки Европейского рентгеновского лазера на свободных электронах // Бюллетень международных договоров. 2020. № 11.



- сообществом государства-участника и его вкладом в финансирование проекта, т.е. установить зависимость от размера взносов;
- государства-участники обязаны содействовать перемещению и пребыванию граждан государств-участников, нанятых European XFEL GmbH, или откомандированных в эту организацию, или проводящих исследования в ней, а также членов их семей, однако привилегии и иммунитеты ММПО не предоставляются;
  - установлен порядок разрешения споров, который предусматривает переговоры с последующей возможностью разрешения спора через арбитраж;
  - ФРГ приняла на себя ответственность за расходы на демонтаж научной установки, превышающие сумму двух годовых бюджетов на эксплуатацию, исчисляемую на основе среднего значения бюджета за последние 5 лет эксплуатации;
  - установлен начальный срок действия Конвенции — до 31 декабря 2026 г., также заранее определен механизм продления срока действия Конвенции.

Особенностью правовой модели European XFEL GmbH является необходимость сочетания норм международного права и национального законодательства ФРГ. В частности, Приложением к Конвенции о строительстве и эксплуатации Установки Европейского рентгеновского лазера на свободных электронах является учредительный договор для создания ООО, предусмотренный германским Gesetz betreffend die Gesellschaft mit beschränkter Haftung<sup>15</sup>. Уставный капитал European XFEL GmbH — 25 000 евро (минимальный размер, установленный законом). Учредительным договором European XFEL GmbH предусматривается, что компания действует исключительно в некоммерческих целях в области науки и исследований, а участники не получают никакой доли от прибыли.

Каждый 1 евро уставного капитала дает право на 1 голос, приобретение или передача долей участников допускается с одобрения Общего собрания участников.

Непосредственно сама Конвенция о строительстве и эксплуатации Установки Европейского рентгеновского лазера на свободных электронах не содержит условия об исключении государства-участника, не выполняющего обязательства, однако соответствующий правовой механизм предусмотрен учредительным договором: принудительный выкуп доли участника, в том числе при наличии задолженности по внесению вкладов в проект более трех лет. В таком случае выплачивается компенсация, равная размеру номинальной стоимости его долей. В случае выхода государства-участника из Конвенции условия и последствия выхода, в частности его доля в расходах на демонтаж оборудования и зданий компании и в компенсации потерь, должны быть определены соглашением между сторонами.

Согласно резолюции Конференции полномочных представителей European XFEL GmbH положения Конвенции применяются временно, до выполнения соответствующих конституционных процедур в каждом из заинтересованных государств.

На основании Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.<sup>16</sup> практически все государства-участники сделали отдельные оговорки

<sup>15</sup> Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung // URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gmbhg/index.html> (дата обращения: 24 марта 2021 г.).

<sup>16</sup> Венская конвенция о праве международных договоров // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLII. М., 1988.



(в виде заявлений), посредством которых пожелали исключить или изменить юридическое действие определенных положений Конвенции в их применении к данному государству.

В частности, Россия сделала оговорку о том, что российская сторона сделает взнос в размере 250 млн евро (в ценах 2005 г.) при условии, что доля российского участника в капитале компании должна предоставлять такой объем прав по голосованию, при наличии которого Советом компании не может быть принято решение, требующее квалифицированного большинства (не менее чем 77 % уставного капитала) согласно Учредительному договору компании, в случае несогласия такого участника. При любых условиях сохраняется неизменным перечень вопросов, подлежащих одобрению этим квалифицированным большинством.

Таким образом, Российская Федерация обладает блокирующим пакетом голосов в European XFEL GmbH, являясь вторым по размеру взносов спонсором после ФРГ.

Правовое регулирование научных проектов класса «мегасайенс» носит многоаспектный характер, каждый подобный проект уникален в своей технической реализации и правовом регулировании. Вместе с тем следует отметить, что при реализации указанных проектов с созданием как ММПО, так и юридического лица по национальному праву государства, на территории которого будет размещаться уникальная научная установка, имеется ряд общих моментов, которые возникают в силу применения норм международного права, регулирующих вопросы сотрудничества.

Проведенный выше анализ также показал, что на уровне международных соглашений о реализации научных проектов класса «мегасайенс» имеется ряд особенностей, которые целесообразно учитывать при правовом регулировании будущих подобных проектов, в частности:

- устанавливать зависимость количества голосов, имеющихся у государства-участника при решении вопросов управления научным проектом, от размера вносимых взносов на реализацию научного проекта (разумные аналогии по примеру ИТЭР или European XFEL GmbH);
- с учетом масштабности научного оборудования и инфраструктуры, а также имеющихся экологических рисков с момента создания проекта урегулировать вопрос последующей их утилизации после прекращения научного проекта класса «мегасайенс» (независимо от причин прекращения). В этом плане показателен опыт ИТЭР: в рамках этого проекта создается отдельный фонд для финансирования расходов на последующую утилизацию;
- заранее определять порядок исключения государства-участника, нарушающего принятые обязательства, а также порядок осуществления расчетов с ним;
- устанавливать обязательства для государств-участников по упрощению правовых процедур, касающихся вопросов передвижения ученых, инженеров и иных специалистов, привлекаемых для нужд научных проектов класса «мегасайенс».



**БИБЛИОГРАФИЯ**

1. *Четвериков А. О.* Большой адронный коллайдер как юридический феномен // Lexrussica. — 2019. — № 4. — С. 151—169.
2. *Четвериков А. О.* Организационно-правовые формы большой науки (мегасайенс) в условиях международной интеграции: сравнительное исследование // Юридическая наука. — 2018. — № 1. — С. 13—27.
3. *Шугуров М. В.* Международно-правовые обязательства государств в сфере международного научно-технологического сотрудничества // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2012. — № 1. — С. 160—169.
4. *Grigoryev V. A., Kaplin V. A.* The ALICE Experiment, NRNU MEPhI a Two-way Road // Journal of Physics: Conference Series. — 2019. — Vol. 1406.
5. *Kurnaev V., Kurnaev A.* On personnel training for ITER in the Russian Federation // Journal of Physics: Conference Series. — 2019. — Vol. 1406.
6. *Lozovskij D. L.* Organizational and legal models for the creation of scientific projects of the “megascience” class // Journal of Physics: Conference Series. — 2019. — Vol. 1406.
7. *Smirnov S.* Russia — CERN cooperation: current status and perspectives // Journal of Physics: Conference Series. — 2019. — Vol. 1406.

## Международные стандарты в сфере оказания сопутствующих аудиту услуг

**Аннотация.** В предлагаемой статье рассматриваются международные стандарты, в которых устанавливается порядок оказания сопутствующих аудиту услуг. Ключевую роль в системе указанной группы международных стандартов играют международные стандарты заданий, обеспечивающих уверенность, международные стандарты обзорных проверок, международные стандарты сопутствующих услуг, признанные и действующие в Российской Федерации.

С учетом положений российских нормативных актов, международных стандартов определяются виды сопутствующих аудиту услуг: услуги, обеспечивающие разумную уверенность, услуги, обеспечивающие ограниченную уверенность, и услуги, не обеспечивающие уверенность. Также раскрываются предмет задания в рамках сопутствующих услуг соответствующего вида и главные особенности оказания таких услуг.

**Ключевые слова:** сопутствующие аудиту услуги; услуги, обеспечивающие разумную уверенность; услуги, обеспечивающие ограниченную уверенность; услуги, не обеспечивающие уверенность; финансовая отчетность; международные стандарты заданий, обеспечивающих уверенность; международные стандарты обзорных проверок; международные стандарты сопутствующих услуг.



**Ольга Станиславовна СОБОЛЬ,**

доцент кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук  
**ossobol@msal.ru**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.041-047

**O. S. SOBOL,**

Associate Professor of Department in Financial Law  
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)

**ossobol@msal.ru**

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### International standards in the provision of audit-related services

**Abstract.** This article discusses international standards that establish the procedure for providing audit-related services. The key role in the system of this group of international standards is played by the international standards of assurance engagements, the international standards of review checks, and the international standards of related services recognized and in force in the Russian Federation. Taking into account the provisions of Russian regulatory acts and international standards, the types of audit-related services are defined: services that provide reasonable assurance, services that provide limited confidence, and services that do not provide confidence. The subject of

© О. С. Соболь, 2021

*the task, within the framework of related services of the corresponding type, and the main features of the provision of such services are also disclosed.*

**Keywords:** *audit-related services; services that provide reasonable assurance; services that provide limited assurance; services that do not provide assurance; financial statements; international standards for assurance engagements; international standards for review audits; international standards for related services.*

Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»<sup>1</sup> (далее — Федеральный закон «Об аудиторской деятельности») определяет содержание аудиторской деятельности (аудиторских услуг) как деятельности не только по проведению аудита, но и по оказанию сопутствующих аудиту услуг.

Как следует из положений Федерального закона «Об аудиторской деятельности», *сопутствующие аудиту услуги* имманентно присущи аудиту и в этой связи могут осуществляться только профессиональными аудиторами, работающими, как правило, в аудиторских организациях.

Таким образом, оказание сопутствующих аудиту услуг возможно в рамках специальной правоспособности аудиторской организации, что отличает порядок оказания сопутствующих услуг от иных услуг, связанных с аудиторской деятельностью и указанных в ч. 7 ст. 1 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» (к ним относятся, например, постановка, восстановление и ведение бухгалтерского учета, составление финансовой отчетности), которые могут осуществляться коммерческой организацией в рамках общей правоспособности.

*Перечень сопутствующих аудиту услуг* не является произвольным, в текущий период такой перечень установлен приказом Минфина России от 9 марта 2017 г. № 33н «Об определении видов аудиторских услуг, в том числе перечня сопутствующих аудиту услуг». В соответствии с приказом Минфина России от 9 марта 2017 г. № 33н сопутствующие аудиту услуги разделены на три группы с учетом обеспечения той или иной степени уверенности у клиента по итогам их оказания либо без таковой. В частности, это: 1) услуги, обеспечивающие разумную уверенность, 2) услуги, обеспечивающие ограниченную уверенность, 3) услуги, не обеспечивающие уверенность.

Оказание сопутствующих аудиту услуг, как и проведение аудита, регулируется, помимо актов российского законодательства, также в значительном объеме *международными стандартами*, которые признаны и обязательны к применению на территории Российской Федерации. Применение в Российской Федерации международных стандартов в сфере аудита сказывается весьма позитивно на унификации подходов к проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг в Российской Федерации и зарубежных странах.

В настоящее время в отношении каждой из групп сопутствующих аудиту услуг действуют соответствующие международные стандарты:

<sup>1</sup> СПС «КонсультантПлюс».

- 1) международные стандарты заданий, обеспечивающих уверенность (далее — МСЗОУ), применимы при оказании услуг, обеспечивающих как разумную, так и ограниченную уверенность;
- 2) международные стандарты обзорных проверок (далее — МСОП) применимы при оказании услуг, обеспечивающих ограниченную уверенность;
- 3) международные стандарты сопутствующих услуг (далее — МССУ) применимы при оказании услуг, не обеспечивающих уверенность.

1. *Сопутствующие услуги, обеспечивающие разумную уверенность*, заключаются в исследовании, как правило, финансовой информации текущего отчетного периода. Кроме того, предметом исследования может быть и иная информация, не являющаяся финансовой. Цель подобного рода исследования заключается в формировании вывода, который должен обеспечить разумную уверенность пользователя такой информации, что сходно с подходом, применяемым при проведении аудита и формировании выводов по его итогам.

Оказание сопутствующих услуг, обеспечивающих разумную уверенность, регулирует следующие стандарты:

- МСЗОУ 3000 (пересмотренный) «Задания, обеспечивающие уверенность, отличные от аудита и обзорной проверки финансовой информации прошедших периодов»;
- МСЗОУ 3400 (ранее МСА 810) «Проверка прогнозной финансовой информации»;
- МСЗОУ 3402 «Заключение аудитора обслуживающей организации, обеспечивающее уверенность, о средствах контроля обслуживающей организации»;
- МСЗОУ 3410 «Задания, обеспечивающие уверенность, в отношении отчетности о выбросах парниковых газов»;
- МСЗОУ 3420 «Задания, обеспечивающие уверенность, в отношении компиляции проформы финансовой информации, включаемой в проспект ценных бумаг»<sup>2</sup>.

Как указывалось, МСЗОУ применимы к заданиям, обеспечивающим две степени уверенности: разумную и ограниченную уверенность<sup>3</sup>. В частности, МСЗОУ 3000 устанавливает, что задания, обеспечивающие разумную уверенность, предполагают снижение риска, присущего заданию, до приемлемо *низкого уровня* с учетом имеющихся обстоятельств с целью формирования вывода; в отличие от этого, при выполнении задания, обеспечивающего ограниченную уверенность, аудитором обеспечивается снижение риска, присущего данному заданию, до *приемлемого уровня* без определения характеристики такого уровня.

С позиции МСЗОУ 3000 существует *два типа заданий*:

- 1) задание по подтверждению, в рамках которого задача аудитора заключается в подтверждении предмета задания установленным требованиям, с учетом количественной и качественной оценки предмета задания, проведенной и предложенной иным лицом;

<sup>2</sup> Приказ Министерства финансов РФ от 9 января 2019 г. № 2н. Приложения № 42—46.

<sup>3</sup> Задания, обеспечивающие ограниченную уверенность и являющиеся обзорными проверками финансовой информации прошедших периодов, выполняются в соответствии с требованиями МСОП 2400 (пересмотренный) «Задания по обзорной проверке финансовой отчетности прошедших периодов».



2) задание по непосредственной оценке, при котором аудитор сам проводит количественную и качественную оценку предмета задания.

Так, например, *задания по подтверждению* включают:

- 1) задание по устойчивости, которое предполагает получение уверенности по стабильности деятельности экономического субъекта, что подтверждается аудитором на основании отчета, подготовленного руководством организации;
- 2) задание по соблюдению требований законов или нормативных актов, которое направлено на получение уверенности в отношении утверждения третьей стороны относительно соблюдения законов или нормативных актов;
- 3) задание по определению стоимости, направленное на получение уверенности в отношении оценки стоимости в денежном выражении, которую произвела третья сторона.

Условия задания аудитор согласовывает с заказчиком, согласованные условия фиксируются в *письме-соглашении* об условиях задания.

Следует заметить, что аудитор при выполнении задания должен соблюдать *основополагающие принципы*, установленные Кодексом этики профессиональных бухгалтеров. К ним относятся принципы честности, объективности, профессиональной компетентности и должной тщательности, конфиденциальности, профессионального поведения.

Задания, в результате выполнения которых должна обеспечиваться разумная уверенность пользователя информации, имеют существенные особенности по *характеру, срокам и объему совершаемых процедур*. В частности, характер процедур, как источник получения достаточных и надлежащих доказательств, в большей степени направлен на тестирование средств контроля и получение доказательств из внешних источников<sup>4</sup>, что позволяет в дальнейшем снизить риск задания до приемлемо низкого уровня.

В соответствии с МСЗОУ 3400 под *прогнозной финансовой информацией* понимается финансовая информация, основанная на допущениях в отношении событий, которые могут иметь место в будущем, и возможном ответном поведении организации в этой связи. МСЗОУ 3400 устанавливает, что степень обоснованности допущений влияет на уровень уверенности, выражаемой аудитором в рамках заключения о проверке прогнозной финансовой информации: от среднего уровня уверенности до позитивной уверенности в отношении допущений, которая, как представляется, может рассматриваться в качестве разумной уверенности.

2. *Сопутствующие услуги, обеспечивающие ограниченную уверенность*, заключаются в большей степени в проведении обзорных проверок, как правило, финансовых показателей прошедших периодов:

- 1) финансовой отчетности, включая консолидированную финансовую отчетность (составная часть такой отчетности);
- 2) отчетности, содержащей финансовую информацию, систематизированную по специальным правилам (составная часть такой отчетности);

<sup>4</sup> О получении аудиторских доказательств см.: *Соболь О. С.* Правовое регулирование получения аудиторских доказательств в системе действующих на территории Российской Федерации международных стандартов аудита // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2020. № 9. С. 71—76.

3) иной финансовой информации прошедших периодов.

Оказание таких сопутствующих услуг осуществляется в соответствии с МСОП:

- МСОП 2400 (пересмотренный) «Задания по обзорной проверке финансовой отчетности прошедших периодов»;
- МСОП 2410 «Обзорная проверка промежуточной финансовой информации, выполняемая независимым аудитором организации»<sup>5</sup>.

Согласно МСОП 2400 в ходе *обзорной проверки* соответствующей финансовой отчетности аудитор формирует вывод в целях повышения уверенности вероятных пользователей в том, что подготовка финансовой отчетности организации проводилась согласно установленным требованиям, в частности, в соответствии с применимой концепцией подготовки финансовой отчетности. Как представляется, обзорная проверка осуществляется с учетом известной степени предметной детализации показателей финансовой отчетности, что позволяет сформировать вывод, обеспечивающий не разумную, а ограниченную уверенность пользователей.

Условия задания по обзорной проверке согласуются заинтересованными сторонами и закрепляются в письме-соглашении. Такие условия должны включать, помимо прочего, указание на *применимую концепцию подготовки финансовой отчетности* экономическим субъектом, на предмет соответствия которой аудитор будет оценивать представленную отчетность организации.

Свой вывод аудитор основывает на *ограниченной уверенности*, которая базируется на фактических данных, полученных по результатам направления запросов и проведения аналитических процедур.

При проведении обзорной проверки аудитор обязательно должен учитывать ряд показателей, например особенности экономической деятельности организации, учитывающие специфику той или иной отрасли производства или услуг, структуру ее активов, в том числе непроизводственный характер таких активов, действующую систему корпоративного управления, а также другие факторы, оказывающие влияние на формирование финансовой отчетности организацией.

МСОП 2410 устанавливает особенности проведения обзорной проверки в отношении *промежуточной финансовой отчетности*, которая формируется организацией за более короткий период, чем финансовый год.

3. *Сопутствующие услуги, не обеспечивающие уверенность*, заключаются в исследовании предмета задания с помощью согласованных процедур с заказчиком либо иным лицом, а также в компиляции информации. Согласно международным стандартам, указанные услуги именуются собственно сопутствующими услугами, поскольку по результатам их оказания выявляются фактические данные, степень же уверенности в них не устанавливается. Как представляется, установление аудитором той или иной степени уверенности более свойственно процедуре аудита, что сближает проведение аудита и оказание сопутствующих услуг, обеспечивающих разумную и ограниченную уверенность.

Оказание сопутствующих услуг, не обеспечивающих уверенность, регламентируется МССУ:

<sup>5</sup> МСОП введены в действие на территории Российской Федерации приказом Минфина России от 9 января 2019 г. № 2н.



— МССУ 4400 «Задания по выполнению согласованных процедур в отношении финансовой информации»<sup>6</sup>;

— МССУ 4410 (пересмотренный) «Задания по компиляции»<sup>7</sup>.

Задание по выполнению *согласованных процедур* может предполагать выполнение определенных процедур как в отношении отдельных элементов финансовой информации (например, кредиторской задолженности, долгосрочных и краткосрочных обязательств, закупок у связанных сторон), бухгалтерского баланса, так и в отношении финансовой отчетности в целом.

*Целью задания* по выполнению согласованных процедур является проведение процедур, характерных для аудита и согласованных между аудитором, организацией и соответствующими третьими лицами, и предоставление отчета.

В соответствии с МССУ 4400 аудитор предоставляет отчет только об *обнаруженных фактах* по согласованным процедурам, разумная или ограниченная *уверенность аудитором не выражается*. Предполагаемые пользователи отчета, представленного аудитором, на основании изложенных фактов самостоятельно делают выводы, в которых имеется заинтересованность. Следует заметить, что отчет предназначен только для тех сторон, которые договорились о выполнении согласованных процедур.

В процессе проведения согласованных процедур аудитор должен руководствоваться *этическими принципами*, к которым относятся принципы честности, объективности, профессиональной компетентности и должной тщательности, конфиденциальности, профессионального поведения, технических стандартов.

Заметим, что согласно МССУ 4400 *независимость* как основополагающий принцип проведения аудита по общему правилу не является обязательным требованием для заданий по выполнению согласованных процедур. Если аудитор не является независимым лицом, то этот факт обязательно указывается в рамках предоставляемого отчета об обнаруженных фактах.

Аудитор должен выполнять задание по проведению согласованных процедур в соответствии с МССУ 4400 и *условиями задания*, которые согласовываются сторонами и подлежат доведению до клиента посредством письма-соглашения.

МССУ 4400 предъявляет требования к адекватному планированию аудитором работы по выполнению задания, его надлежащему документальному оформлению.

Сбор доказательств, на основании которых впоследствии подлежит составлению отчет об обнаруженных фактах, осуществляется посредством ряда *процедур*, в частности опроса и анализа; пересчета, сравнения и технической проверки точности данных; наблюдения и др.

<sup>6</sup> Ранее — МСА 920 (приложение № 47 к приказу Минфина России от 9 января 2019 г. № 2н). МССУ 4400 регулирует задания, связанные с финансовой информацией, но может быть использован при выполнении заданий в отношении нефинансовой информации, при условии профессиональной возможности со стороны аудитора.

<sup>7</sup> Приложение № 48 к приказу Минфина России от 9 января 2019 г. № 2н.



Согласно МССУ 4410 выполнение задания по *компиляции*<sup>8</sup> финансовой информации прошедших периодов<sup>9</sup> может потребоваться в определенных случаях, например для выполнения требований по представлению финансовой отчетности, устанавливаемых законом; при подготовке финансовой информации, передаваемой органу власти в подтверждение обоснованности предоставления каких-либо льгот.

Таким образом, компиляция финансовой информации представляет собой систематизацию и группировку данных финансовой отчетности экономического субъекта прошедших периодов без выражения какой-либо степени уверенности со стороны аудитора.

Аудитор приступает к выполнению задания по компиляции финансовой информации, предварительно согласовав *условия* его выполнения с руководством и заказчиком задания, что должно найти отражение в *письме-соглашении*.

*Компиляция финансовой информации* производится специалистом с использованием предоставленных экономическим субъектом данных бухгалтерского учета, документов, пояснений и иных сведений, включая аналитические материалы.

Согласно МССУ 4410 может сложиться ситуация, когда аудитор будет обязан запросить *дополнительные сведения* у экономического субъекта в целях проведения компиляции, если при выполнении задания по компиляции аудитор становится известно о неполноте или некорректности предоставленных руководством данных бухгалтерского учета, документов, пояснений, иных материалов. Если запрошенная информация влияет на возможность завершения задания, то в случае ее непредставления аудитор должен *отказаться* от задания и проинформировать заинтересованных лиц об основаниях такого отказа.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Международные стандарты аудита : учебное пособие для магистратуры / Л. Л. Арзуманова, Н. Ю. Орлова, О. С. Соболь, Ю. К. Цареградская ; отв. ред. Л. Л. Арзуманова, Ю. К. Цареградская. — М. : Норма ; Инфра-М, 2021.
2. Правовое регулирование аудиторской деятельности : учебное пособие для магистратуры / под ред. Е. Ю. Грачевой, Л. Л. Арзумановой. — М. : Норма ; Инфра-М, 2018.
3. Правовое регулирование бухгалтерского и налогового учета : учебник для магистратуры / О. Ю. Бубнова, А. В. Карташов, Н. Ю. Орлова ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Н. Ю. Орлова. — М. : Норма ; Инфра-М, 2018.
4. Правовые основы бухгалтерского учета : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Н. Ю. Орлова. — М. : Норма ; Инфра-М, 2016.

<sup>8</sup> Компиляция — соединение результатов чужих исследований, идей без самостоятельной обработки источников, а также сама работа, составленная таким методом (URL: <https://slovarozhegova.ru>).

<sup>9</sup> МССУ 4410 (пересмотренный) может применяться к заданиям по компиляции финансовой информации, не относящейся к финансовой информации прошедших периодов, а также к заданиям по компиляции нефинансовой информации.

## Бюджетное право и процесс

### Бюджет в условиях цифровой экономики



**Ольга Викторовна  
БОЛТИНОВА,**

доктор юридических наук,  
профессор, профессор  
кафедры финансового  
права Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)  
[o.boltinova@mail.ru](mailto:o.boltinova@mail.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**Аннотация.** В статье рассматриваются бюджетная деятельность и бюджетная политика в условиях цифровой экономики, показано значение принципа прозрачности, открытости бюджета как фактора развития цифровизации в бюджетной деятельности. Анализируются несколько путей развития информационной сферы управления общественными финансами. Подчеркивается, что «электронный бюджет» направлен на обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности государственных органов и органов управления. Отражена роль подсистем «электронного бюджета», в частности управления расходами электронного бюджета, где важное значение имеют резервные фонды. Отмечается важность финансового мониторинга как инструмента контроля за эффективным использованием средств федерального бюджета.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетный процесс, бюджетная система, денежные средства, резервные фонды, исполнение бюджета, мониторинг, электронный бюджет, цифровизация, получатели бюджетных средств, распорядители; прозрачность, резервный фонд, документооборот, бюджетная отчетность, финансовая деятельность, централизованный фонд, достоверность, гласность, принцип.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.048-055

**O. V. BOLTINOVA,**

Professor of Department in Financial Law  
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor  
[o.boltinova@mail.ru](mailto:o.boltinova@mail.ru)  
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

#### Budget in the digital economy

**Abstract.** The article examines budgetary activities and budgetary policy in the digital economy and shows the importance of the principle of transparency, openness of the budget as a factor in the development of digitalization in budgetary activities. Several ways of development of the information sphere of public finance management are analyzed. It is emphasized that the “electronic budget” is aimed at ensuring transparency, openness and accountability of the activities of state bodies and government bodies. The role of the subsystems of the “electronic budget” is shown, in particular the management of expenditures of the electronic budget, where reserve funds

*are of great importance. The importance of financial monitoring as an instrument of control over the effective use of federal budget funds is noted.*

**Keywords:** *budget, budget process, budget system, funds, reserve funds, budget execution, monitoring, electronic budget, digitalization, recipients of budget funds, administrators; transparency, reserve fund, document flow, budget reporting, financial activities, centralized fund, reliability, publicity, principle.*

Финансовые отношения, как и финансовая деятельность в целом, всегда связаны с образованием, распределением и использованием как централизованных, так и децентрализованных фондов денежных средств. При этом методы и формы аккумулирования как государством, так и муниципальными образованиями денежных средств в разнообразные фонды и их использование зависят от различных аспектов общества, и все это требует в первую очередь правового регулирования разнообразных общественных отношений<sup>1</sup>.

В 2017 г. Правительством РФ была определена Стратегия, связанная с переходом на цифровую экономику, и утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>2</sup>. Программа установила задачи государственной политики, определила сроки и основные меры, направленные на создание и развитие цифровой экономики в Российской Федерации.

В программе отмечено, что в условиях формирования цифровой экосистемы цифровые показатели выступают основополагающим началом для развития производства, конкурентоспособности страны, обеспечения уровня и качества жизни граждан и в конечном итоге — национального суверенитета страны.

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований, определяемая финансовой политикой, претерпела целый ряд изменений, связанных с переходом к цифровой экономике в Российской Федерации.

Ключевыми проблемами бюджетной политики являются отсутствие соотношения расходных полномочий органов регионального управления и закрепленных доходных источников, высокий уровень финансовой зависимости органов регионального управления от органов государственной власти Российской Федерации (так, в частности, региональный бюджет переполнен субвенциями в области исполнения государственных полномочий), слабая заинтересованность в качестве управления региональными финансами, а также в качестве оказания услуг населению, что связано с низким уровнем финансовой экономической базы.

Формирование новой структуры бюджетной системы РФ и осуществление перераспределения расходных полномочий между различными уровнями определили возложение дополнительных расходов на федеральные бюджеты, что сформировало вертикальную и горизонтальную несбалансированность бюджетной системы, появление ряда противоречий во взаимоотношениях между бюджетами различного уровня. В результате возникла необходимость формирования

<sup>1</sup> Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М. : Юриспруденция, 2009. С. 153.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138 (утратило силу).



новой системы межбюджетных отношений, которая была построена на основе применения нормативно-долевого метода оказания помощи регионам<sup>3</sup>.

Одной из задач бюджетной деятельности является устойчивое развитие территорий для реализации общественных интересов и потребностей общества в целом. Основным видом реализации программного подхода территориального развития является подчинение деятельности предприятий, организаций и учреждений муниципальной формы собственности удовлетворению общественных интересов.

Бюджет по своей сущности является централизованным фондом денежных средств, который необходим для осуществления публичных задач и функций государства и муниципальных образований.

С. Ю. Витте отмечал, что бюджет является финансовым законом, который служит для управления государственным хозяйством в течение определенного периода времени. Он подчеркивал, что государственный бюджет должен отличаться ясностью, точностью и открытостью<sup>4</sup>.

Вышеуказанные требования, отмеченные С. Ю. Витте, нашли отражение в современном бюджетном законодательстве в качестве принципа прозрачности, открытости бюджета как фактора развития цифровизации в бюджетной деятельности.

В условиях цифровой экономики бюджет рассматривается как форма образования и использования денежных средств в целях финансового обеспечения публичных обязательств соответствующего публично-правового образования. Под публично-правовым обязательством понимается обязательство публично-правового образования предоставить средства из бюджета другому бюджету, юридическому, физическому лицу, иностранному государству либо международной организации в соответствии с основаниями, предусмотренными Бюджетным кодексом РФ.

Важное значение имеет информационное обеспечение в сфере бюджетных отношений, которое нашло отражение в проекте новой редакции Бюджетного кодекса РФ.

<sup>3</sup> Следует отметить, что, принимая важнейшие стратегические решения, влияющие на всю социально-экономическую сферу, уполномоченные органы власти не предусматривают источники финансирования заложенных в эти решения мероприятий, в связи с чем приходится использовать средства альтернативных публичных денежных фондов, не запрещенные законом, но и не вполне соответствующие их целевому назначению. См.: Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография / под ред. И. А. Цинделиани. М. : Проспект, 2019. С. 109.

<sup>4</sup> Первое требование к составлению бюджета — это его ясность, т.е. бюджет должен содержать полную картину финансов страны. Для реализации требования ясности и составляется классификация бюджета, которая позволяет распределять статьи 1) по соответствующим ведомствам и 2) по предметам доходов и расходов. Второе требование — это требование точности бюджета, которое подразумевает исчисление статей на реальных цифрах поступлений государственных доходов и произведенных расходов за последний бюджетный период. И третье требование — это гласность бюджета, т.е. обязательное исполнение бюджета как финансового закона и его обязательное опубликование. См.: *Bumme С. Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах. М. : Юрайт, 2020. Т. 2. С. 182—184.

Одним из принципов прогнозирования и формирования бюджета как инструмента эффективного управления финансами является принцип достоверности бюджета — надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета. На практике, к сожалению, не удается полностью обеспечить соответствие величины бюджетных доходов объему расходных обязательств, что в итоге компенсируется бюджетными субсидиями.

Кроме того, существует необходимость оказания воздействия центральной властью на осуществление правового регулирования финансовых инструментов реализации бюджетной политики территориальных органов власти в соответствии с общегосударственными приоритетами. Данная модель должна иметь своей конечной целью возвращение субъекту РФ переданных Федерации предметов ведения и полномочий обратно и выравнивание и преодоление социально-экономических диспропорций субъектов Федерации<sup>5</sup>.

Следует отметить, что еще в 2015 г. было принято решение о создании информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»<sup>6</sup>.

Выделяют два основных подхода к созданию и развитию информационных систем управления общественными финансами:

- 1) централизованный — предусматривает построение информационных систем на основе унификации и интеграции функциональных областей управления;
- 2) децентрализованный — использует только локальные системы, которые предусматривают более гибкий подход к управлению финансами и поэтапное развитие инфраструктуры. При этом локальные системы достаточно материалоёмки и не способствуют повышению производительности труда.

«Электронный бюджет» сочетает оба указанных подхода. Следует подчеркнуть, что именно с помощью централизации информационных потоков реализуются достоверность, полнота и оперативность учета финансово-хозяйственной деятельности организаций сектора государственного управления и публично-правовых образований с их последующей интеграцией с процессами, происходящими в публично-правовых образованиях<sup>7</sup>.

Система «Электронный бюджет» предназначена для обеспечения прозрачности, открытости и подотчетности деятельности публично-правовых образований, а также для повышения качества их финансового менеджмента за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами.

Данная система включает следующие основные направления:

- это доступность информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии публично-правовых образований, государственных и муниципальных учреждений, в том числе иных субъектов, не являющихся участниками бюджетного процесса;

<sup>5</sup> Политова И. П., Городилов А. А. К вопросу развития договорной основы федерализма в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 6.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

<sup>7</sup> Мамонтова Е. А., Степанова Н. В. Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» // Вестник Финансового университета. 2012. № 5. С. 118—124.



- сочетание как стратегического, так и бюджетного планирования, в том числе осуществление мониторинга результативности государственных программ;
- эффективное ведение бухгалтерского учета, составление финансовой отчетности публично-правовых образований, а также государственных и муниципальных учреждений;
- обеспечение взаимосвязи реестров расходных обязательств с закрепленными в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочиями публично-правовых образований.

Использование в практике бюджетной деятельности системы «Электронный бюджет» на различных уровнях бюджетной системы Российской Федерации позволяет повысить эффективность управления государственными и муниципальными финансами. Данная система предусматривает целый ряд преимуществ управления государственными финансами как для главных распорядителей бюджетных средств, так и для получателей как участников бюджетного процесса<sup>8</sup>.

«Электронный бюджет» обладает целым рядом несомненных преимуществ для бюджетной системы Российской Федерации в целом. В частности, он предусматривает единую методологию по проектированию и исполнению бюджетов для всех субъектов бюджетной деятельности, единую бюджетную отчетность, применение инструментов, исключающих дублирование информации<sup>9</sup>.

В систему «Электронный бюджет» входят несколько централизованных подсистем: ведения реестров; бюджетного планирования; управления доходами; управления долгом и финансовыми активами; управления денежными средствами; управления расходами; управления закупками; управления нефинансовыми активами; управления кадровыми ресурсами; учета и отчетности; финансового контроля.

Представляется необходимым более подробно остановиться на рассмотрении подсистемы управления расходами электронного бюджета.

На современном этапе бюджетным законодательством Российской Федерации предусмотрены несколько фондов в составе расходной части бюджета: Резервные фонды исполнительных органов государственной власти Российской Федерации (ст. 81 БК РФ), Резервный фонд субъекта РФ (ст. 81.1 БК РФ) и Резервный фонд Президента Российской Федерации (ст. 82 БК РФ).

Согласно нормам Бюджетного кодекса РФ именно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период предусматривается создание Резервного фонда Президента РФ, причем его размер может быть не более 1 % утвержденных расходов федерального бюджета. Иными словами, создание такого рода фонда ежегодно предусматривается федеральным законом о федеральном бюджете на текущий год и плановый период.

<sup>8</sup> Так, для главных распорядителей бюджетных средств система «Электронный бюджет» позволяет использовать единую базу данных по исполнению бюджета с подведомственными учреждениями, осуществлять контроль и санкционирование операций по исполнению бюджета подведомственными учреждениями, вести мониторинг за исполнением бюджета подведомственными организациями, осуществлять электронный документооборот и сокращать сроки принятия управленческих решений; для получателей бюджетных средств она обеспечивает электронный и ускоренный документооборот, оперативную подготовку бухгалтерской и бюджетной отчетности.

<sup>9</sup> Захарова Н. М. Цифровые платформы — новый вектор развития общественных финансов // Экономика. Налоги. Право. 2018. № 2. С. 155—165.

Назначение Резервного фонда Президента РФ — финансовое обеспечение непредвиденных расходов. Бюджетное законодательство не дает понятия «непредвиденные расходы». При его трактовке можно подразумевать расходы, которые ранее не были предусмотрены и запланированы законом о бюджете на текущий год. В качестве таковых могут быть расходы на чрезвычайные ситуации, социальное обеспечение граждан, проведение ремонтных работ в учреждениях образования и здравоохранения.

Следует отметить, что при Администрации Президента РФ существует как самостоятельное подразделение Экспертное управление Президента Российской Федерации<sup>10</sup>, которое подготавливает Президенту РФ предложения о расходовании средств Резервного фонда Президента РФ. Использование средств данного фонда возможно только на основании указов и распоряжений Президента РФ.

Так, например, распоряжением Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 74-рп<sup>11</sup> были выделены средства из Резервного фонда Президента РФ в размере 41 056, 502 тыс. рублей Минобрнауки России для образовательных учреждений (назначение — капитальный ремонт либо приобретение мебели и оборудования).

В 2017 г. были предоставлены средства из Резервного фонда Президента РФ в размере 4 500 000 тыс. рублей Роставтодору в целях финансового обеспечения работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту улично-дорожной сети и автомобильных дорог в Республике Крым<sup>12</sup>.

Распоряжением Президента РФ от 27 января № 20-рп<sup>13</sup> 2019 г. было выделено 150 000 тыс. рублей из Резервного фонда Президента РФ на частичную компенсацию затрат на создание новой экспозиции в Санкт-Петербургском государственном бюджетном учреждении культуры «Государственный мемориальный музей обороны и блокады Ленинграда».

Таким образом, средства из Резервного фонда Президента РФ, как правило, выделяются на финансирование образовательных учреждений, здравоохранения и другие социальные объекты, а также на изготовление медалей к памятным датам, оказание помощи пострадавшим от чрезвычайных ситуаций и иные непредвиденные расходы.

Субъекты РФ также могут создавать резервные фонды.

В проекте новой редакции Бюджетного кодекса РФ в гл. 15 предусмотрено создание двух фондов, а именно фонда национального благосостояния и резервного фонда субъекта Российской Федерации.

В состав резервов бюджета федерального уровня входит Фонд национального благосостояния РФ. Следует отметить, что под резервами бюджета федерального уровня в современной рыночной экономике понимаются все ликвидные средства и различные виды счетов, которые аккумулируют часть государственных доходов и другие виды избыточных финансовых ресурсов.

Фонд национального благосостояния является частью средств федерального бюджета. Целью создания данного фонда является обеспечение

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3542.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1024.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 337.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2019. № 4. Ст. 327.



софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также финансирования бюджета Пенсионного фонда РФ.

В настоящее время финансовые резервы бюджета федерального уровня полностью позволяют государству выполнять свои расходные обязательства в случае снижения нефтегазовых доходов государства и других неблагоприятных составляющих современной экономики. Резервы федерального бюджета обеспечивают стабильность экономического развития государства за счет снижения инфляции и, следовательно, снижения зависимости от внешней среды.

Резервный фонд субъекта РФ представляет также часть средств регионального бюджета и предназначен для исполнения расходных обязательств субъекта Федерации при наличии недостаточности доходов регионального бюджета для финансового обеспечения расходных обязательств.

Таким образом, использование бюджетных резервов направлено на создание финансовой устойчивости экономики и стабильности государства.

Контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных ассигнований Резервного фонда Правительства РФ возложен на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, — Федеральное казначейство<sup>14</sup>.

При этом в практике бюджетной деятельности эффективно применяется финансовый мониторинг как финансовый инструмент, который можно рассматривать как совокупность регламентированных законодательством действий уполномоченных органов по управлению законностью, целесообразностью и эффективностью образования, распределения и использования средств бюджета. Основной целью применения финансовых инструментов выступает повышение социально-экономического развития государства. Необходимо указать, что финансовый мониторинг как финансовый инструмент осуществляют органы законодательной и исполнительной власти. Финансовый мониторинг как финансовый инструмент включает:

- мониторинг за строгим соблюдением норм законодательства, регулирующих финансово-хозяйственную сферу;
- оценку эффективности и целесообразности бюджетных операций страны и регионов.

Текущий мониторинг реализуется в ходе непосредственного исполнения бюджета за счет проведения анализа оперативных данных по распределению финансовых средств, изучается текущая отчетность по исполнению бюджета, рассматриваются различные показатели предприятий разных форм собственности, а также данные по применению бюджетных средств бюджетополучателями. Текущий мониторинг реализуется посредством регулярных проверок по соблюдению финансовой дисциплины различными субъектами хозяйствования, а также распределителями бюджетных ассигнований и проч.

В качестве формы текущего контроля выступает проверка целевого применения бюджетных средств различными получателями после совершения кассового расхода в пределах действующего бюджетного года. К примеру, может проводиться проверка корректности проведенных кассовых операций бюджетными

<sup>14</sup> Указ Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» // СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 831.



учреждениями, применения наличных средств на цели, которые предусмотрены бюджетными ассигнованиями.

Последующий мониторинг проводится контрольными органами уже после завершения финансовой операции или же в целом после осуществления расхода бюджетных средств бюджетным учреждением. Последующий мониторинг находится уже за пределами финансового года, и бюджетополучатель представляет отчет о применении бюджетных средств. Контролирующей организацией анализируется соответствие отчета о потраченных бюджетных средствах первичным документам и объемам фактических расходов.

Механизм применения финансовых инструментов в организационно-правовом обеспечении бюджетной политики как финансовый инструмент исполнения бюджета является комплексным инструментом по изучению законности, достоверности и экономической эффективности проведенных операций финансовой сферы в соответствии с обозначенными целями при получении бюджетных ассигнований бюджетными учреждениями и предприятиями. Финансовый государственный мониторинг, являясь специализированным видом управленческой деятельности и особой отраслью экономических знаний, располагает различными методами контроля.

Таким образом, применение финансовых инструментов на стадии исполнения бюджета предполагает реализацию текущего и последующего контроля операций финансовой сферы в соответствии с целями, предусмотренными в ходе выделения соответствующих бюджетных ассигнований из бюджета федерального уровня.

Полагаем, что все вышесказанное позволяет сделать вывод, что бюджет и бюджетная деятельность в условиях цифровой экономики становятся наиболее прозрачными и эффективными.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Витте С. Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах. — М. : Юрайт, 2020. — Т. 2.
2. *Захарова Н. М.* Цифровые платформы — новый вектор развития общественных финансов // Экономика. Налоги. Право. — 2018. — № 2.
3. *Мамонтова Е. А., Степанова Н. В.* Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» // Вестник Финансового университета. — 2012. — № 5.
4. *Политова И. П., Городилов А. А.* К вопросу развития договорной основы федерализма в России // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 6.
5. *Соколова Э. Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. — М. : Юриспруденция, 2009.
6. Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография / под ред. И. А. Цинделиани. — М. : Проспект, 2019.





**Роман Владимирович  
ТКАЧЕНКО,**

доцент кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук  
[rvtkachenko@msal.ru](mailto:rvtkachenko@msal.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## Межбюджетный кредит как правовая форма перераспределения финансовых ресурсов в механизме бюджетного регулирования

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению ряда вопросов, связанных со значением метода бюджетного кредитования в правовом механизме бюджетного регулирования. Установлено, что в современных условиях бюджетный кредит приобретает особую значимость для федеративного государства, которым является Российская Федерация. В 2021 г. субфедеральные бюджеты публично-правовых образований исполняются в тяжелейших экономических условиях необходимости преодоления последствий распространения коронавирусной инфекции в России и мирового финансового кризиса. Учитывая тот факт, что продолжающаяся реализация национальных проектов требует значительных расходов, в том числе на уровне региональных бюджетов, субъекты РФ все чаще сталкиваются со значительным бюджетным дефицитом и наращивают государственный долг для его финансирования.

В ходе проведенного исследования выделены различные особенности бюджетных кредитов, изучены различные аспекты и сформулировано определение межбюджетного кредита, описаны ключевые полномочия Федерального казначейства в сфере межбюджетного кредитования, проанализировано значение данного метода для поддержания устойчивости федеративного государства, его субъектов. Определено, что Федеральное казначейство, используя метод межбюджетного кредитования, обеспечивает бесперебойное исполнение бюджетов бюджетной системы РФ и государственных внебюджетных фондов. Сделан вывод о том, что в современном обществе бюджетные кредиты между публично-правовыми образованиями играют ключевую роль в процессе перераспределения денежных средств в бюджетной системе РФ и являются одной из системообразующих форм в правовом механизме бюджетного регулирования.

**Ключевые слова:** федерализм, финансы, бюджет, бюджетная система, распределение и перераспределение денежных средств, межбюджетные отношения, бюджетное регулирование, формы (методы) бюджетного регулирования, бюджетный кредит, межбюджетный кредит, казначейский кредит, Федеральное казначейство.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.056-070

**R. V. TKACHENKO,**

Associate Professor of Department in Financial Law  
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)

[rvtkachenko@msal.ru](mailto:rvtkachenko@msal.ru)

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### **Interbudgetary credit as a legal form of redistribution of financial resources in the mechanism of budgetary regulation**

**Abstract.** *This article is devoted to a number of issues related to the importance of the method of budgetary lending in the legal mechanism of budgetary regulation. It has been established that in modern conditions, budgetary credit acquires special significance for the federal state, which is the Russian Federation. In 2021, the sub-federal budgets of public law entities are executed in the most difficult economic conditions of the need to overcome the consequences of the spread of coronavirus infection in Russia and the global financial crisis. Given the fact that the ongoing implementation of national projects requires significant expenditures, including at the level of regional budgets, the constituent entities of the Russian Federation are increasingly faced with a significant budget deficit and are increasing public debt to finance it. In the course of the study, various features of budget loans were highlighted, various aspects were studied and the definition of interbudgetary credit was formulated, the key powers of the Federal Treasury in the field of interbudgetary lending were described, the importance of this method for maintaining the stability of the federal state and its subjects was analyzed. It is determined that the Federal Treasury, using the method of interbudgetary lending, ensures the uninterrupted execution of the budgets of the budgetary system of the Russian Federation and state extra-budgetary funds.*

*It is concluded that in modern society budget loans between public law entities play a key role in the process of redistribution of funds in the budget system of the Russian Federation and are one of the backbone forms in the legal mechanism of budget regulation.*

**Keywords:** *federalism, finance, budget, budgetary system, distribution and redistribution of funds, inter-budgetary relations, budgetary regulation, forms (methods) of budgetary regulation, budget loan, interbudgetary loan, treasury loan, Federal Treasury.*

Становление современного информационного общества объективно происходит в условиях нарастания факторов для прорывного улучшения качества повседневной жизни людей: появляются новые товары, услуги, технологии, процессы, меняющие в лучшую сторону привычный жизненный уклад их потребителей. Применение инноваций обуславливает эффективное использование ресурсов, экономию времени, энергии, ускорение и упрощение процедур и процессов, и прежде всего в сфере принятия управленческих решений.



Генерация экономического базиса инновационного развития общества осуществляется в процессе цифровой трансформации макро- и микроэкономики, детерминированной объективными общественными потребностями. Экспоненциальный характер внедрения информационных технологий, освоения цифровой среды становится одновременно целью и фактором стратегического развития государства и приобретает общенациональный публичный характер. «Сама цифровизация становится «активным субъектом», оказывающим влияние на финансовую сферу, формирующим ее облик, содержание, тенденции развития, и в то же время — предметом финансового права»<sup>1</sup>.

Исходя из изложенного по объективным причинам цифровая экономика имеет статус одного из ключевых направлений финансовой и бюджетной политики Российской Федерации.

Возникновение ключевых публичных расходных обязательств, связанных с трансформацией российского общества в инновационное, обеспечивающее постоянное динамичное развитие сфер науки, экономики, социального сектора, осуществляется в процессе планомерной реализации национальных проектов<sup>2</sup>, являющихся органической частью предметов ведения Российской Федерации.

Согласно ч. «е» ст. 71 Конституции РФ<sup>3</sup>, к ведению Российской Федерации относятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования.

Перечень национальных проектов разработан на основании Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204<sup>4</sup> Правительством РФ и утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам.

Приоритизация всех национальных проектов поставлена в зависимость от национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474<sup>5</sup>. К национальным целям нашей страны относятся:

- а) сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- б) возможности для самореализации и развития талантов;
- в) комфортная и безопасная среда для жизни;
- г) достойный эффективный труд и успешное предпринимательство;
- д) цифровая трансформация.

В нормативных правовых актах и документах программного характера национальными проектами (программами), в отсутствие их легального определения, обозначают такие направления общественной деятельности, деятельности

<sup>1</sup> Грачева Е. Ю. К вопросу о сущности финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9. С. 28.

<sup>2</sup> URL: <https://национальныепроекты.рф/projects> (дата обращения: 10.04.2021).

<sup>3</sup> Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. 2020. № 55.

<sup>4</sup> Российская газета. 2018. № 97.

<sup>5</sup> Российская газета. 2020. № 159.

органов публичной власти, которые являются стратегически важными для целей национального развития всей Российской Федерации.

Национальные проекты направлены на воплощение в жизнь базовых сущностных ценностей современного общества, которые определяют постоянную динамику повышения его благосостояния: обеспечение экономического роста, качественного и количественного прироста человеческого капитала, обустройство комфортной среды для жизни человека. С учетом изложенного можно признать, что национальные проекты — это основополагающие федеральные программы долгосрочного общегосударственного развития.

Учитывая огромную капиталоемкость описываемых стратегических направлений, в научной литературе категория «национальный проект» увязывается с источниками его финансирования. Поскольку в национальных проектах органически переплетены публичные интересы (общественный прогресс) и частные (стимулирование предпринимательской деятельности), их реализация осуществляется преимущественно за счет бюджетных средств, привлечение внебюджетных источников предполагается в рамках коммерчески прикладных программ. При этом, несмотря на то, что национальные проекты относятся к общенациональным, федеральным программам, в их реализации принимают участие публично-правовые образования всех уровней<sup>6</sup>.

Последнее утверждение должно быть уточнено, поскольку средства местных бюджетов де-юре не привлекаются для финансового обеспечения национальных проектов. Однако де-факто направление значительных денежных ресурсов субфедеральных фондов на данные цели в значительной степени снижает объем регулирующих источников для обеспечения сбалансирования бюджетов муниципальных образований.

Базовой нормой, которая определяет порядок финансирования национальных проектов, является п. 4 Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474, в соответствии с которым Правительству РФ поручено ежегодно при формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период предусматривать в приоритетном порядке бюджетные ассигнования на реализацию вышеуказанных национальных целей, а также обеспечивать направление на данные цели в приоритетном порядке дополнительных доходов федерального бюджета, образующихся в ходе его исполнения.

Согласно информации «Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты», разработанной на основе паспортов национальных проектов, утвержденных президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам 24.12.2018<sup>7</sup>, финансирование национальных проектов осуществляется за счет бюджетных средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, средств государственных внебюджетных фондов, а также за счет внебюджетных источников.

<sup>6</sup> Туеушев Р. И. Финансирование национальных проектов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12. С. 74.

<sup>7</sup> URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2cs0pvhvq98oowat2dzciaietqih.pdf> (дата обращения: 10.04.2021).



В экономической литературе содержатся аналитические данные, касающиеся пропорционального распределения расходов на реализацию национальных проектов по источникам финансирования. Только 51 % указанных расходов осуществляются за счет федерального бюджета, а 19 % (около 5 трлн рублей до 2024 г.) необходимых финансовых ресурсов будут предусмотрены в расходных частях региональных бюджетов<sup>8</sup>.

Общий бюджет национальных проектов составляет по расходам астрономическую сумму — 25,7 трлн рублей. Расходные характеристики отдельных национальных проектов регламентируются программными документами — паспортами, утвержденными президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам 24.12.2018 № 16<sup>9</sup>.

Исходя из содержания ст. 65 БК РФ, формирование бюджетных расходов бюджетов субъектов РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, возникающими по основаниям, предусмотренным ст. 85 БК РФ. Направления и структура данных расходов должны соответствовать стратегическим и тактическим целям регионального развития и обусловлены системой стратегического планирования региона<sup>10</sup>.

Традиционно основная часть расходов бюджетов субъектов РФ концентрируется в социальной сфере соответствующего субъекта. Так, в 2020 г. более 50 % расходов в консолидированном региональном бюджете РФ составляют затраты на здравоохранение, образование и социальную политику<sup>11</sup>. Например, согласно Приложению № 7 к Закону г. Москвы от 10.12.2020 № 28 «О бюджете города Москвы на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»<sup>12</sup>, размер бюджетных ассигнований, направляемых на финансирование государственной программы г. Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы» в 2021 г. составит 571 434 738,4 тыс. рублей, в то время как для финансового обеспечения государственной программы г. Москвы «Развитие цифровой среды и инноваций» из бюджета города Москвы в 2021 г. выделяется 117 512 329,3 тыс. рублей.

Необходимость финансирования федеральных национальных проектов за счет бюджетных средств региональных бюджетов (иначе — формирование дополнительных расходов) обуславливает консолидацию комплементарных источников субфедеральных доходов и перераспределение внутри конкретного бюджета денежных средств ряда региональных программ<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Ажлуни А. М., Шестаков Р. Б. Национальные проекты России и их реализация // Вестник аграрной науки. 2019. № 6. С. 73.

<sup>9</sup> См., например: паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» или паспорт национального проекта «Наука».

<sup>10</sup> Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта РФ. М. : Норма, 2017. С. 119—120.

<sup>11</sup> URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/analysis/?id\\_57=132119-spravka\\_po\\_ispolneniyu\\_konsolidirovannykh\\_byudzhetrov\\_subektov\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_na\\_1\\_noyabrya\\_2020\\_goda](https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/analysis/?id_57=132119-spravka_po_ispolneniyu_konsolidirovannykh_byudzhetrov_subektov_rossiiskoi_federatsii_na_1_noyabrya_2020_goda) (дата обращения: 10.04.2021).

<sup>12</sup> Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 72. Т. 1—5.

<sup>13</sup> Ажлуни А. М., Шестаков Р. Б. Указ. соч. С. 74.

Все указанные факторы детерминируют нарастание общего дефицита консолидированного бюджета РФ (прогноз в 2021 г. — 3,2 % ВВП<sup>14</sup>) и большинства бюджетов субъектов РФ. Приведем статистические данные об исполнении консолидированных бюджетов Российской Федерации в 2020 г. (по состоянию на 01.11.2020), публикуемые Министерством финансов РФ<sup>15</sup>. В 2020 г. исполнены дефицитные бюджеты 35 регионов (в 2019 г. их было всего 10) с суммарным дефицитом, превышающим 379 млрд рублей.

Общий дефицит в консолидированных бюджетах субъектов РФ составляет 137 307 600,8 тыс. рублей<sup>16</sup>. Наибольшего размера данная характеристика достигла в бюджете г. Москвы на 2020 г., где бюджетный дефицит составил 147 464 538,1 тыс. рублей.

Следует отметить, что указанные характеристики дефицита бюджетов субъектов РФ в значительной степени не отражают реальной картины, складывающейся с бюджетной обеспеченностью регионального уровня бюджетной системы РФ. На 01.11.2020 безвозмездные поступления из федерального бюджета направлены в бюджеты субъектов РФ в объеме 2 734 млрд рублей (24 % всех доходов региональных бюджетов), из них дотации — на сумму 1 038 млрд рублей. Общий совокупный прирост указанных доходов от безвозмездных поступлений составил за 10 месяцев 2020 г. 57 % по сравнению с тем же периодом в 2019 г.

Вернемся к бюджетному дефициту ряда российских регионов. Анализ внутренней структуры государственного долга субъектов РФ за последнее десятилетие показывает постепенное увеличение доли бюджетных кредитов<sup>17</sup>. К 2019 финансовому году федеральные межбюджетные кредиты стали оказывать преобладающее влияние на структуру региональных финансов отдельных субъектов РФ.

Примечательно, что за 2020 финансовый год (по состоянию на 01.11.2020) субъектами РФ из федерального бюджета получено бюджетных кредитов на общую сумму 422 500 126,0 тыс. рублей. Из них направлено на погашение ранее возникших обязательств по казначейским и прочим бюджетным кредитам 217 217 585,1 тыс. рублей. Обращают на себя внимание следующие показатели, характеризующие уровень «закредитованности» региональных бюджетов (см. таблицу).

<sup>14</sup> См.: Информация Минфина России от 01.10.2020 «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

<sup>15</sup> URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/analysis/?id\\_57=132119-spravka\\_po\\_ispolneniyu\\_konsolidirovannykh\\_byudzhetrov\\_subektov\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_na\\_1\\_nouabrya\\_2020\\_goda](https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/analysis/?id_57=132119-spravka_po_ispolneniyu_konsolidirovannykh_byudzhetrov_subektov_rossiiskoi_federatsii_na_1_nouabrya_2020_goda) (дата обращения: 10.04.2021).

<sup>16</sup> В 2020 г. с суммарным профицитом около 241 млрд рублей исполнили свои бюджеты 50 регионов.

<sup>17</sup> Цареградская Ю. К. Особенности правового регулирования долга субъекта РФ в условиях изменения бюджетного законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9. С. 100.



№ п/п	Субъект РФ	Отношение госдолга субъекта РФ на 01.01.2020 к налоговым и неналоговым доходам бюджета в 2019 г., %	Объем госдолга субъекта РФ на 01.01.2020, млрд руб.	Доля бюджетных кредитов в госдолге на 01.01.2020, %
1	Кабардино-Балкарская Республика	66,8	8,05	69,1
2	Саратовская область	67,8	46,54	53,2
3	Республика Карелия	68,2	18,93	43,7
4	Чукотский автономный округ	69,0	9,55	88,0
5	Республика Марий Эл	69,6	11,99	44,2
6	Республика Северная Осетия — Алания	69,8	8,42	86,3
7	Забайкальский край	70,3	26,93	49,4
8	Кировская область	72,2	24,28	61,7
9	Республика Калмыкия	78,6	4,62	40,1
10	Тамбовская область	79,4	19,07	19,9
11	Карачаево-Черкесская Республика	79,9	5,10	58,6
12	Удмуртская Республика	80,2	46,04	42,3
13	Курганская область	83,4	16,59	30,3
14	Еврейская автономная область	85,0	5,31	50,00
15	Смоленская область	88,0	29,31	56,7
16	Орловская область	89,5	17,82	25,7
17	Костромская область	90,1	18,14	62,0
18	Псковская область	91,9	17,03	16,6
19	Республика Хакасия	98,4	20,73	63,6
20	Республика Мордовия	211,2	51,09	51,7
	<b>Российская Федерация</b>	<b>22,5</b>	<b>2 112,97</b>	<b>41,9</b>

Из приведенных данных следует, что в среднем по Российской Федерации на 01.01.2020 размер государственного долга субъектов Российской Федерации по отношению к закрепленным доходам их бюджетов составлял 22,5 %. Обращает на себя внимание преобладающее значение бюджетных кредитов в структуре заемных обязательств субъектов РФ — 41,9 %. Для некоторых регионов, таких как Чукотский автономный округ (88 %), Республика Северная Осетия — Алания (86,3 %), Республика Хакасия (63,6 %) и особенно Республика Мордовия (51,7 % при соотношении долг / закрепленные доходы, составляющем 211,2 %) зависимость от долговых обязательств перед другим уровнем бюджетной системы становится определяющим их региональную финансовую политику.

Таким образом, текущие экономические реалии обусловили значительное усиление значения бюджетного кредита как метода перераспределения бюджетных средств между различными уровнями бюджетной системы РФ. Следовательно, бюджетный кредит, выделяемый за счет бюджетных средств бюджета одного публично-правового образования другому публично-правовому образованию (межбюджетный кредит), представляет собой одну из широко используемых правовых



форм бюджетного регулирования. Межбюджетные отношения, возникающие между публично-правовыми образованиями в связи с предоставлением, обслуживанием и возвратом межбюджетных кредитов, регулируются нормами финансового законодательства.

Напомним, что под бюджетным регулированием в широком смысле понимается правовой механизм распределения и перераспределения денежных средств между бюджетами и внебюджетными фондами бюджетной системы РФ, включающий совокупность правовых форм (методов) и выражающийся в урегулированной нормами финансового права деятельности компетентных органов публичной власти по распределению (закреплению) собственных доходов и перераспределению регулирующих доходов и отдельных источников финансирования дефицита, по определению оптимальных расходов бюджетов и внебюджетных фондов бюджетной системы РФ для обеспечения их самостоятельности и сбалансированности, а также по финансовому контролю на всех стадиях указанной деятельности, в целях реализации задач и функций современного инновационного общества, обеспечения единства и устойчивости финансовой системы Российской Федерации, ее государственного суверенитета.

Бюджетное регулирование представляет собой значительную группировку правовых норм, образующих институт бюджетного права — подотрасли финансового права. В узком смысле бюджетное регулирование — это система установленных действующим бюджетным законодательством форм (методов) распределения и перераспределения денежных средств по различным уровням бюджетной системы РФ.

В научной литературе принято выделять первичные и вторичные методы бюджетного регулирования<sup>18</sup>. Вторичные методы бюджетного регулирования представляют собой правовые формы перераспределения уже распределенных (закрепленных) денежных средств между бюджетами и внебюджетными фондами, входящими в структуру бюджетной системы РФ, для обеспечения сбалансированности и финансовой устойчивости всей бюджетной системы. Межбюджетный кредит относится ко вторичным методам бюджетного регулирования.

Действующее бюджетное законодательство содержит легальное определение бюджетного кредита. Согласно ст. 6 БК РФ под бюджетным кредитом понимаются денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы РФ, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

Важно отметить, что указанная дефиниция охватывает только материальный аспект характеризующей юридической категории. Действительно, по своему материальному выражению бюджетный кредит представляет собой денежные средства, перераспределяемые из бюджетов обозначенным выше заемщикам. При предоставлении межбюджетного кредита, когда бюджетные средства передаются на срочной, возмездной и возвратной основе другим бюджетам, внутри бюджетной системы РФ возникает особый вид финансовых отношений.

<sup>18</sup> Подробнее: см.: Ткаченко Р. В. Роль бюджетного регулирования в современном обществе // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 130—131.



Эти межбюджетные отношения по поводу предоставления, обслуживания и возврата бюджетного кредита, складывающиеся между публично-правовыми образованиями, регулируются специальными императивными нормами бюджетного законодательства — ст. 93.3, 93.6 БК РФ. Содержанием данных правоотношений выступают установленные законодательством полномочия органов публичной власти. Бюджетным законодательством регламентируются предельные суммы и сроки кредитных обязательств, а также устанавливаются начисляемые на сумму кредита проценты.

Несмотря на властный характер рассматриваемых отношений, основанием для предоставления межбюджетного кредита является договор, заключаемый в соответствии с гражданским законодательством РФ. Не ставя под сомнение гражданско-правовую природу договора займа (кредита), необходимо обратить особое внимание на то, что для межбюджетного кредита диспозитивность существенных условий договора ограничена рамками, установленными бюджетным законодательством.

Так, например, в соответствии с п. 2 постановления Правительства РФ от 20.08.2013 № 721 «Об утверждении Правил предоставления субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета»<sup>19</sup>, в договоре о предоставлении подобного бюджетного кредита предусматриваются с учетом ограничений, установленных п. 2 ст. 93.6 БК РФ, следующие условия: цель и предмет договора; условия предоставления и возврата кредита; сумма кредита; размер платы за пользование кредитом; срок предоставления бюджетного кредита; дата возврата кредита; ответственность сторон за нарушение условий договора, порядок разрешения споров; права и обязанности сторон, порядок их взаимодействия при реализации договора.

Следует выделить следующие признаки межбюджетного кредита, как правовой категории:

- участниками кредитных бюджетных правоотношений выступают публично-правовые образования в лице соответствующих компетентных органов публичной власти РФ;
- источниками предоставляемых на возмездной и возвратной основе денежных средств являются финансовые ресурсы бюджетов соответствующего уровня в пределах ассигнований, установленных бюджетным законодательством РФ;
- плата за пользование межбюджетными кредитами устанавливается в форме начисляемых на сумму кредита процентов, определяемых в соответствии с бюджетным законодательством. Например, согласно ст. 11 от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»<sup>20</sup> плата за пользование бюджетными кредитами на пополнение остатка средств на едином счете бюджета установлена в размере 0,1 % годовых;
- предельные сроки предоставления межбюджетных кредитов устанавливаются в БК РФ, в то время как конкретные периоды времени использования

<sup>19</sup> СЗ РФ. 2013. № 34. Ст. 4450.

<sup>20</sup> Российская газета. 2020. № 280.

заемщиком кредитных ресурсов в обозначенных пределах могут быть определены законами (решениями) о бюджете на очередной финансовый год или иными федеральными законами, а также непосредственно договором о предоставлении бюджетного кредита. Например, Федеральным законом от 15.10.2020 № 327-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году»<sup>21</sup> были установлены предельные сроки предоставления так называемых горизонтальных бюджетных кредитов — 3 года;

- для межбюджетного кредита характерен обязательный целевой характер использования предоставленных денежных средств, которые определяются соответствующими законами (решениями) о бюджете.

Особые функции в межбюджетных отношениях призван выполнять так называемый казначейский кредит, являющийся финансовым методом покрытия временных кассовых разрывов при осуществлении бюджетной деятельности субъектами РФ или муниципальными образованиями, а также государственными внебюджетными фондами<sup>22</sup>.

Перераспределение денежных средств посредством казначейских кредитов осуществляется внутрисистемно по единому казначейскому счету бюджета: сумма кредита с единого счета федерального бюджета перечисляется на единые счета бюджетов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), открытые в Федеральном казначействе.

Таким образом, под казначейским кредитом понимается краткосрочный бюджетный кредит на пополнение остатка средств на счете бюджета, а также на счете бюджета государственного внебюджетного фонда, предоставляемый территориальными органами Федерального казначейства субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или государственному внебюджетному фонду за счет временно свободных средств на едином счете федерального бюджета (п. 1, 4.1 ст. 93.6 БК РФ).

Казначейский кредит предоставляется субъекту РФ (муниципальному образованию):

- а) в размере, не превышающем одной двенадцатой утвержденного законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год объема закрепленных доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета);
- б) на срок, не превышающий 240 дней, при условии его возврата не позднее 15 декабря текущего финансового года.

Учитывая, что финансовые операции по предоставлению и возврату казначейских кредитов осуществляются в пределах очередного финансового года, они оказывают влияние на уменьшение или увеличение источников финансирования дефицита бюджета на разных уровнях только в текущем режиме и отражаются в регистрах бюджетного учета.

<sup>21</sup> Российская газета. 2020. № 236.

<sup>22</sup> Особенности предоставления казначейского кредита государственным внебюджетным фондам содержатся в п. 4.1 ст. 93.6 БК РФ.



Конкретный срок, на который предоставляется данный кредит, а также сумма кредита для соответствующего субъекта РФ (муниципального образования) определяются Федеральным казначейством и фиксируются в договоре на предоставление кредита.

Следует особо отметить, что форма договора казначейского кредита, а также процедура заключения, изменения и прекращения данного договора императивно регламентирована приказом Министерства финансов России от 26.07.2013 № 74н «О порядке заключения и форме договора о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)»<sup>23</sup>. Плата за пользование казначейским кредитом устанавливается в федеральном законе на очередной финансовый год и плановый период.

Учитывая особую значимость казначейских кредитов для обеспечения финансовой устойчивости бюджетной системы РФ и надлежащего выполнения публичной властью всех возложенных на нее функций, их предоставление осуществляется без обеспечения исполнения соответствующих денежных обязательств перед Российской Федерацией (по возврату такого кредита, уплате процентов, штрафов и пеней).

Контроль за исполнением кредитных обязательств и меры по обеспечению возвратности казначейских кредитов осуществляет Федеральное казначейство, которое на основании решения Министерства финансов РФ получает право на удержание соответствующих сумм задолженности по денежным обязательствам перед Российской Федерацией за счет доходов, подлежащих зачислению в региональные или местные бюджеты<sup>24</sup>.

Таким образом, в существующей системе межбюджетных отношений в федеративном государстве бюджетные кредиты представляют собой высокоэффективный финансовый метод обеспечения текущей сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. Для целей осуществления публичной финансовой деятельности эта форма бюджетного регулирования является наименее рискованной — денежные средства и денежные обязательства перед публично-правовыми образованиями перераспределяются внутри национальной бюджетной системы, централизованно управляются оператором казначейских платежей — Федеральным казначейством.

Используя метод межбюджетного кредитования, Федеральное казначейство обеспечивает бесперебойное исполнение бюджетов бюджетной системы РФ и государственных внебюджетных фондов. Важным фактором, существенно влияющим на реализацию публичных функций и текущих задач в государстве, является целевой характер межбюджетных кредитов, что превращает их в

<sup>23</sup> URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012180015> (дата обращения: 10.04.2021).

<sup>24</sup> Приказ Минфина России от 13.04.2020 № 65н «Об утверждении Порядка удержания за счет доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, сумм средств, подлежащих перечислению (взысканию) в федеральный бюджет» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202009070032> (дата обращения: 10.04.2021).

ориентированную на результат меру государственного регулирования экономических и социальных процессов в обществе.

Бюджеты публично-правовых образований текущего 2021 г. исполняются в тяжелейших экономических условиях необходимости преодоления последствий распространения коронавирусной инфекции в России и мирового финансового кризиса, вызванного продолжающейся пандемией. Данные факторы, отягощенные санкционной политикой ряда ведущих мировых держав, а также вызовами глобальной конкуренции, объективно обусловленными трансформацией мировой экономики и значительными научно-техническими достижениями, оказывают решающее воздействие на финансовую политику Российской Федерации и бюджетную деятельность публично-правовых образований.

Основным негативным эффектом описываемых условий становится наращение дефицита бюджетов бюджетной системы РФ, и в первую очередь региональных бюджетов. Согласно ст. 1 Закона г. Москвы «О бюджете города Москвы на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов», дефицит бюджета города Москвы в 2021 г. составит 510 014 426,3 тыс. рублей. В соответствии с Законом г. Санкт-Петербурга от 26.11.2020 № 549-114 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»<sup>25</sup> размер дефицита бюджета г. Санкт-Петербурга в 2021 г. составляет 89 660 498,0 тыс. рублей.

Минфином РФ прогнозируется, что текущий финансовый год пройдет в условиях увеличения удельного веса бюджетных кредитов в структуре региональных финансов и соразмерного роста финансовых активов Российской Федерации за счет увеличения задолженности по денежным обязательствам субъектов РФ<sup>26</sup>. Указанные обстоятельства обостряют и без того существенные риски вынужденной реструктуризации значительной части задолженности субъектов РФ по денежным обязательствам перед Российской Федерацией.

Напомним, что реструктуризацией денежного обязательства (задолженности по денежному обязательству) перед публично-правовым образованием являются основанные на соглашении изменение условий исполнения денежного обязательства или погашение задолженности по нему: изменение сроков исполнения денежного обязательства (погашения задолженности), включая предоставление отсрочки или рассрочки, изменение величины процентов за пользование денежными средствами и иных платежей.

Следует также отметить, что действующая правовая конструкция условий предоставления и возврата межбюджетных кредитов в значительной степени нуждается в научном переосмыслении и законодательной модификации в связи с вступлением в силу с 01.01.2021 изменений в БК РФ, касающихся системы казначейских платежей и казначейского обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ (гл. 24.2 и 24.3 БК РФ). В целях повышения эффективности управления ликвидностью, которая сконцентрирована на счетах Федерального

<sup>25</sup> URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/view/7800202012040002> (дата обращения: 10.04.2021).

<sup>26</sup> Информация Минфина России от 01.10.2020 «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».



казначейства, в указанных главах БК РФ регламентировано создание единого казначейского счета, открытого и управляемого непосредственно Федеральным казначейством.

С 2021 г. на ЕКС будут вестись финансовые операции и счета всех публично-правовых образований и, соответственно, консолидироваться денежные потоки и остатки денежных средств всех прямых и косвенных участников системы казначейских платежей, перечисленных в ст. 242.8 БК РФ.

Таким образом, создается новый элемент национальной платежной системы — система казначейских платежей, состоящая из ее участников и оператора Федерального казначейства, которое определяет единые правила ее функционирования по согласованию с Банком России<sup>27</sup>. Федеральное казначейство и его территориальные органы становятся прямыми участниками платежной системы Банка России. По словам заместителя руководителя Федерального казначейства С. Е. Прокофьева, очевидно, что все финансовые ресурсы государственного сектора экономики в форме бюджетных и внебюджетных средств будут консолидированы на ЕКС, при управлении остатками средств на котором Федеральное казначейство будет размещать их часть на финансовом рынке с помощью различных инструментов<sup>28</sup>.

Согласно ст. 242.13 БК РФ Федеральное казначейство получило широкие полномочия по так называемому кеш-менеджменту — управлению остатками средств на ЕКС (кроме средств Фонда национального благосостояния). Линейка финансовых инструментов, доступных оператору системы казначейских платежей, чрезвычайно обширна: размещение средств федерального бюджета на банковских депозитах в кредитных организациях, депозитах Центрального контрагента; купля-продажа по договорам РЕПО отдельных видов ценных бумаг (в том числе с использованием еврообондов), иностранной валюты, производных финансовых инструментов (валютных свопов) и т.д. Федеральное казначейство постоянно расширяет варианты привлечения субъектов финансового рынка к организации проведения операций по размещению средств федерального бюджета, а в перспективе — и средств субфедеральных бюджетов.

В указанном перечне предоставление межбюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) является самой низкодоходной операцией. Несмотря на очевидные технические преимущества (такие операции осуществляются в некассовом режиме, без фактического движения средств на ЕКС), низкий уровень риска данных денежных обязательств, прогнозируем консервативный подход Федерального казначейства при предоставлении межбюджетных кредитов в связи с низким уровнем ликвидности данных денежных обязательств и фактическим отсутствием доходов от них.

Позволим себе предположить, что в настоящее время федеральный центр не в полной мере использует стимулирующий потенциал бюджетного кредита. Де-факто

<sup>27</sup> См.: приказ Федерального казначейства от 13.05.2020 № 20н «Об утверждении Правил организации и функционирования системы казначейских платежей».

<sup>28</sup> Прокофьев С. Е. Система казначейских платежей и другие новации расходно-операционного блока Федерального казначейства в 2020 году // Финансы. 2020. № 5. С. 12.

метод межбюджетного кредитования со стремящейся к нулю процентной ставкой и возможностью реструктуризации денежных обязательств преобразовался в форму финансирования текущих расходов региональных и местных бюджетов. Этим усугубляется и без того отягощенная дотациями из федерального бюджета практика «экономического иждивенчества»<sup>29</sup> иных публично-правовых образований.

В то же время кредитный инструмент может быть применен в Российской Федерации как бюджетный стимул достижения региональными и местными органами публичной власти запланированного при бюджетировании результата, снижения рисков и развития предпринимательской активности на соответствующей территории. Тем более, что пп. 2 п. 1 ст. 93.8 БК РФ предусмотрена возможность новации денежного обязательства перед публично-правовым образованием.

Повышение ставки по межбюджетным кредитам до уровня ключевой ставки Банка России минус 1—2 % с правом новации межбюджетного кредита в межбюджетный трансферт (преимущественно, субсидию) при выполнении предусмотренных договором о предоставлении межбюджетного кредита результатов может выполнять обозначенную стимулирующую функцию.

Лимитирование объема дотаций региональным бюджетам до научно обоснованного уровня, закрепление стратегических регулирующих налоговых источников доходов региональных бюджетов и более широкое применение гибридных форм целевых межбюджетных кредитов в правовом механизме бюджетного регулирования в условиях функционирования ЕКС позволит более эффективно распределять денежные средства по уровням бюджетной системы РФ, обеспечивая «региональное выравнивание» финансовой системы государства и в конечном итоге — стимулирование развития малого и среднего бизнеса — основного источника доходов централизованных фондов денежных средств в государствах с развитой экономикой.

Денежные средства, предоставляемые по указанным гибридным межбюджетным кредитам, полагаем возможным не включать в расчет предельного размера государственного долга субъекта РФ. Также мыслится целесообразным внедрить практику использования показателя «расходы на обслуживание государственного долга» в качестве ключевой характеристики региональных (местных) бюджетов для регулирования общего размера денежных обязательств по межбюджетным кредитам, а также стимулирования опережающего достижения целевых результатов региональной бюджетной деятельности. Как показывает мировой опыт, такое ограничение расходов является более эффективным лимитирующим элементом бюджетных правил, чем предельный объем государственного долга<sup>30</sup>.

Таким образом, бюджетные кредиты между публично-правовыми образованиями играют ключевую роль в процессе перераспределения денежных средств в бюджетной системе РФ и являются одной из системообразующих форм в правовом механизме бюджетного регулирования.

Следует предположить, что в свете его безусловного регулирующего и стимулирующего потенциала метод межбюджетного кредитования получит еще

<sup>29</sup> Финансы / под ред. В. М. Родионовой. М. : Финансы и статистика, 1995. С. 53.

<sup>30</sup> Кудрин А. Л., Дерюгин А. Н. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. 2018. № 1. С. 23.



более широкое применение законодателем для сбалансирования бюджетной системы. Например, Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ от 21.04.2021 дал поручение заместить бюджетными кредитами со сроком погашения до 2029 г. весь объем коммерческого долга субъекта РФ, превышающий 25 % его собственных доходов<sup>31</sup>.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ажлуни А. М., Шестаков Р. Б.* Национальные проекты России и их реализация // Вестник аграрной науки. — 2019. — № 6.
2. *Грачева Е. Ю.* К вопросу о сущности финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 9.
3. *Кудрин А. Л., Дерюгин А. Н.* Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. — 2018. — Т. 13. — № 1.
4. *Прокофьев С. Е.* Система казначейских платежей и другие новации расходно-операционного блока Федерального казначейства в 2020 году // Финансы. — 2020. — № 5.
5. *Пятковская Ю. В.* Правовое регулирование расходов бюджета субъекта РФ. — М. : Норма, 2017.
6. *Ткаченко Р. В.* Роль бюджетного регулирования в современном обществе // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 11.
7. *Тугушев Р. И.* Финансирование национальных проектов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 12.
8. Финансы / под ред. В. М. Родионовой. — М. : Финансы и статистика, 1995.
9. *Цареградская Ю. К.* Особенности правового регулирования долга субъекта РФ в условиях изменения бюджетного законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 9.

<sup>31</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65418> (дата обращения: 22.04.2021).



## Финансово-правовое регулирование основных методов управления государственным долгом в условиях пандемии коронавируса

**Аннотация.** Настоящая статья посвящена рассмотрению некоторых вопросов, связанных с правовым регулированием основных методов управления государственным долгом в России в условиях пандемии коронавируса. В ходе проведенного исследования выделены особенности внешнего и внутреннего долга РФ, рассмотрены различные подходы к определению данной категории, проанализированы некоторые аспекты правового регулирования в указанной сфере. Определено, что нормы финансового права регулируют разнообразный комплекс общественных отношений, связанных с осуществлением заимствований как на внутреннем, так и на внешнем рынке. Необходимо комплексное регулирование указанного института. В заключение сделан вывод о том, что пандемия коронавируса очень сильно повлияла на все стороны финансовой деятельности, государству пришлось прибегнуть к дополнительным заимствованиям на внутреннем рынке для ликвидации последствий пандемии. Исходя из этого, необходима четко продуманная стратегия развития законодательства в указанной сфере на всех уровнях бюджетной системы РФ.

**Ключевые слова:** бюджетная политика, долговая политика, бюджетная система, долговая устойчивость, внутренний и внешний долг, заимствования, финансовые инструменты, государственный долг, государственный кредит, национальная валюта, инфляция, инвестиционный климат, пандемия коронавируса.



**Александр Борисович**  
**БЫЛЯ,**

доцент кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук  
[bylya\\_alex@mail.ru](mailto:bylya_alex@mail.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.071-081

**A. B. BYLA,**

Associate Professor of Department in Financial Law  
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)

[bylya\\_alex@mail.ru](mailto:bylya_alex@mail.ru)

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### Financially-legal regulation of basic public debt management in the conditions of coronavirus pandemic

**Abstract.** This article is devoted to the consideration of some issues related to the legal regulation of the main methods of public debt management in Russia in the context of the coronavirus pandemic. In the course of the study, the features of the external and internal debt of the Russian Federation are highlighted, various approaches to the definition of this category are

© А. Б. Быля, 2021

*considered, and some aspects of legal regulation in this area are analyzed. It is determined that the norms of financial law regulate a whole and diverse set of public relations related to the implementation of borrowing both in the domestic and foreign markets, and it is necessary to comprehensively regulate this institution. In conclusion, it is concluded that the coronavirus pandemic has greatly affected all aspects of financial activity, the state had to resort to additional borrowing on the domestic market to eliminate the consequences of the pandemic. Based on this, we need a well-thought-out strategy for the development of legislation in this area at all levels of the budget system of the Russian Federation.*

**Keywords:** *fiscal policy, debt policy, budget system, debt sustainability, internal and external debt, borrowing, financial instruments, public debt, government credit, national currency, inflation, investment climate, coronavirus pandemic.*

**П**роблемы, связанные с нормативным регулированием государственного долга и выбора оптимальной долговой политики всегда очень актуальны. Интерес к этой проблематике основан на том, что процесс правового регулирования государственного долга является важнейшим ключом к стабилизации разных сфер жизнедеятельности государства. От его нормального функционирования зависят основные макроэкономические институты: состояние бюджетной системы, золотовалютные резервы, стабильность национальной валюты, уровень инфляции и инвестиционный климат.

Предпринятые попытки России по сокращению государственного долга не дали ощутимого эффекта. Огромные заимствования непосредственно влияют на способность правительства контролировать свои бюджетные приоритеты. Исходя из того, что государственный долг при любых обстоятельствах и неблагоприятных ситуациях обязателен к погашению, неспособность выполнения этого условия вызывает удорожание заимствований или ведет к их полному исчезновению. Данное обстоятельство приводит к отсутствию у страны возможности стимулировать производственный рост, занятость и увеличение ВВП.

Уже длительное время, начиная с А. Смита, Д. Рикардо, Дж. Милля<sup>1</sup>, обсуждается проблема влияния государственных заимствований на развитие национальной экономики. Существует множество различных мнений и высказываний по данной проблематике. К примеру, экономисты кейнсианской школы<sup>2</sup> относились к государственному долгу положительно, поскольку считали, что он способствует стимулированию инвестиций и повышению совокупного спроса в экономике страны.

Современные экономисты — К. Рогофф, Г. Мэнкью, Д. Ромер, К. Рейнхарт<sup>3</sup> — придерживаются позиции, что государственный долг влияет на экономику как

<sup>1</sup> Ядгаров Я. С. История экономических учений : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Инфра-М, 2009. 480 с.

<sup>2</sup> Гусейнов Р. М., Семенихина В. А. Экономическая история. История экономических учений : учебник. 3-е изд. М. : Омега-Л, 2009. С. 383.

<sup>3</sup> Romer D. Advanced Macroeconomics. London : McGraw-Hill, 1996.

негативно, так и позитивно в зависимости от конкретных условий и эффективности применяемой государственной политики.

Отдельно следует также рассмотреть мнение финансиста Стэнли Фишера<sup>4</sup>. Он и его последователи считают, что проблема государственного долга менее серьезна в случае пропорционального роста государственного долга и экономики страны. Такой же точки зрения придерживаются некоторые американские исследователи-экономисты<sup>5</sup> и отечественные ученые, такие как М. С. Макаров<sup>6</sup>, А. Н. Стулова и Г. Г. Ляскин<sup>7</sup>, А. Чалова и др.<sup>8</sup>

В исследовании Л. М. Хановой и К. Д. Шатрова была изучена проблема влияния государственного долга Российской Федерации на макроэкономическую устойчивость и финансовую стабильность страны<sup>9</sup>. Так, по мнению этих авторов, сфера управления государственным долгом имеет ряд проблем, к которым относятся риски оттока средств нерезидентов с рынка государственных ценных бумаг России. Другими словами, за счет высокой доходности облигаций федерального займа (ОФЗ) по-прежнему формируется на рынке внутреннего государственного долга значительная доля нерезидентов.

Отток средств нерезидентов негативно повлияет на валютный курс рубля, что в дальнейшем отразится на финансовой стабильности экономики России. Также «сохраняются определенные риски негативного изменения ситуации в экономике в связи с возможным изменением цен на энергоносители на мировом рынке, а также в связи с сохранением и усилением санкций, которые могут оказать отрицательное влияние на валютный курс рубля через поведение нерезидентов на внутреннем финансовом рынке»<sup>10</sup>.

Вместе с тем в последние годы формирование динамики государственного долга в Российской Федерации обусловлено решением задач, которые направлены на достижение баланса федерального бюджета в случаях уменьшения доходов и роста бюджетного дефицита. В Указе Президента РФ «О национальных

<sup>4</sup> Fisher S. Экономика России: перспектива и ретроспектива // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2001. Т. 5. № 3. С. 416—424.

<sup>5</sup> Макаров М. С. Оценка динамики внешнего государственного долга РФ за период 2013—2019 гг. // Синергия наук. 2019. № 36. С. 142—145.

<sup>6</sup> Макаров М. С. Указ. соч.

<sup>7</sup> Стулова А. Н., Ляскин Г. Г. Факторы, влияющие на внешний государственный долг в Российской Федерации // Экономические исследования и разработки. 2019. № 1. С. 132—137.

<sup>8</sup> См.: Родионова Е. С., Мадатова О. В. Анализ государственного внешнего и внутреннего долга // Modern Science. 2020. № 4-3. С. 129—133.

<sup>9</sup> См.: Ханова Л. М., Шатров К. Д. Влияние государственного долга Российской Федерации на макроэкономическую устойчивость и финансовую стабильность страны // Экономические отношения. 2020. № 1. С. 109—120 ; График погашения государственного внешнего долга Российской Федерации по видам долговых обязательств // URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/public\\_debt/external/payments/](https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/external/payments/) (дата обращения: 15.03.2021).

<sup>10</sup> Государственный долг Российской Федерации // Официальный сайт Минфина РФ. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/gov\\_debt/](https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/gov_debt/) (дата обращения: 15.03.2021).



целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>11</sup> были поставлены задачи, исполнение которых основано на финансовом обеспечении обязательств государства, требующем, в свою очередь, проведения гибкой и эффективной долговой политики.

В работе Е. С. Родионова и О. В. Мадатовой указывается достаточно важная проблема России, связанная с государственным внутренним и внешним долгом. Авторы считают, что «на сегодняшний день самой большой проблемой в России является рост государственного долга как по внутренним, так и по внешним показателям страны в целом»<sup>12</sup>.

Учитывая динамику основных показателей долговой нагрузки, можно сделать вывод о росте доли государственного долга применительно к ВВП страны за последние 10 лет с 10,9 до 16,5 %, что отрицательно влияет на развитие экономических процессов в стране.

Так же, как и другим странам, России приходится увеличивать государственный долг в целях покрытия бюджетного дефицита и выполнения своих прямых функций, а также ликвидации последствий пандемии. Данный дефицит образован высокими государственными расходами в разных сферах финансовой деятельности. Многие расходы сегодня перенаправлены в социальную сферу и сферу здравоохранения.

Таким образом, государство за счет увеличения финансирования указанных сфер пытается решить проблемы, связанные с пандемией, и снизить общее количество заболевших и умерших в стране от коронавируса. А это обстоятельство может в будущем повлиять на осуществление финансовой деятельности и, как следствие, на проводимую в России финансовую политику.

Вместе с тем внутренние заимствования составляют значительную часть госдолга России, при этом сам долг преимущественно состоит из ценных бумаг. Также в структуре заимствований представлены государственные гарантии в рублях и иностранной валюте, занимающие ее незначительную часть. В период пандемии Правительство РФ существенно увеличило государственные заимствования, для поддержания стабильности экономики и покрытия дефицита федерального бюджета. Кроме того, было запланировано дальнейшее повышение объема заимствований и увеличение госдолга в 2021—2022 гг. до уровня 20 % ВВП.

Общий объем государственного долга России будет состоять в основном из внутренних заимствований в связи с увеличением выпуска облигаций федерального займа (ОФЗ). По прогнозам Министерства финансов РФ, предполагается достичь сокращения структурного дефицита федерального бюджета с 4,4 % ВВП в 2020 г. до 2,4 % ВВП в 2021 г. Однако следует учесть, что реализация различных государственных программ в социальной и экономической сферах требует большого финансирования, в том числе и мероприятий, отмеченных в Указе Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_357927/#dst0](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/#dst0) (дата обращения: 17.03.2021).

<sup>12</sup> Родионова Е. С., Мадатова О. В. Указ. соч.

до 2030 года», а значит, это может послужить дополнительным фактором роста структурного дефицита федерального бюджета.

Необходимо отметить, что такое финансирование будет осуществляться прежде всего за счет заимствований и преимущественно на внутреннем рынке Российской Федерации. Следовательно, государственный долг России в среднесрочной перспективе будет возрастать.

Итак, за последние 10 лет государственный долг наращивался в основном за счет внутренних заимствований. Формирование динамики государственного долга в Российской Федерации было обусловлено решением задач для достижения баланса федерального бюджета в случаях уменьшения доходов и роста бюджетного дефицита. Следовательно, рост государственного долга, преимущественно внутреннего, способствовал финансированию дефицита федерального бюджета.

Кроме того, основной проблемой управления государственным долгом остаются по-прежнему существующие высокие риски вывода своих средств нерезидентами с рынка ценных бумаг РФ. Россия по-прежнему вынуждена удерживать значительную часть нерезидентов на рынке ценных бумаг за счет высокой доходности ОФЗ.

Увеличение выплат по госдолгу создает долгосрочный дефицит бюджета, а также снижает объемы и прибыльность производства. Данное увеличение отрицательно сказывается на экономике государства и может привести к нежелательным последствиям в виде девальвации или дефолта.

Исходя из всего вышесказанного, для использования допустимого объема государственного долга вопрос эффективных и рациональных инструментов управления государственным долгом становится особенно актуальным.

Весь государственный долг принято разделять на две категории: внутренний и внешний. К внутреннему долгу относятся долги государства организациям или населению данной страны, а к внешнему долгу относится задолженность государства нерезидентам данного государства.

Для любого государства внешний долг является тяжелым бременем, особенно в силу устанавливаемых различными кредиторами условий его погашения. Основными проблемами внешнего долга являются его состав, срок погашения и уровень развития экономики (способность погашать обязательства).

Обеспечение внешних займов производится за счет выпуска государственных облигаций или займов. Понятие государственного долга закреплено в Бюджетном кодексе РФ — это «обязательства, возникающие из государственных (муниципальных) заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными настоящим Кодексом, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием»<sup>13</sup>.

Управление государственным долгом представляет собой серию мер, осуществляемых государством в лице его уполномоченных органов, направленных:

<sup>13</sup> Манахова И. В. Экономическая безопасность : учебник для студентов, обучающихся по специальности 38.05.01 : экономическая безопасность / под ред. И. В. Манаховой. Саратов : Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ имени Г. В. Плеханова, 2019. С. 304.



- на выполнение условий для получения средств;
- определение условий погашения кредитов и предоставления государственных гарантий кредиторам;
- удовлетворение финансовых потребностей государства при минимизации кредитных рисков;
- обеспечение платежеспособности и безопасности долга страны и гармонизации интересов заемщиков и кредиторов.

Задачами управления государственным долгом являются:

- определение величины внешнего и внутреннего долга с учетом стабильного макроэкономического равновесия;
- обеспечение безопасного уровня индикаторов долговой безопасности страны;
- распределение кредиторских задолженностей, чтобы не допустить зависимость от кредиторов;
- нахождение кредиторов по принципу минимальных ставок и рисков;
- эффективное управление расходами на покрытие дефицита бюджета;
- недопущение просрочки выплат по внешнему долгу;
- недопущение неэффективного и нецелевого использования заемных средств;
- создание качественной нормативно-правовой базы и эффективной системы учета и контроля за внешним государственным долгом.

Регулирование государственного долга следует проводить исходя из следующих критериев:

- своевременное исполнение всех обязательств;
- обоснованность определения величины платежа исходя из текущего макроэкономического положения государства;
- диверсификации долговой структуры;
- обеспечение финансовой независимости;
- предоставление открытой информации обо всех производимых операциях.

Классификация методов управления внешним государственным долгом и их характеристики приведена в табл. 1.

Таблица 1

#### Методы управления государственным долгом<sup>14</sup>

Метод	Характеристика
Пролонгация	Соглашение об отсрочке выплат со стороны кредиторов
Списание	Договоренность с кредиторами о частичном или полном списании задолженностей, в связи с различными ситуационными факторами: несостоятельностью государства, банкротством или по политическим мотивам
Выкуп	Покупка собственного долга на вторичном рынке по более низкой цене с целью снижения долговой нагрузки

<sup>14</sup> Намазов Э. Э. О., Храменко А. А., Болотнова Е. А. Налоги как источник доходов федерального бюджета // Проблемы и перспективы развития теории и практики финансов : сборник статей Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и преподавателей в преддверии 25-летия факультета «Финансы и кредит» Кубанского государственного аграрного университета. Краснодар, 2019. С. 99—103.

Метод	Характеристика
Мораторий	Отсрочка уплаты внутренних или внешних долговых обязательств, объявляемая специальными актами государственной власти на определенный срок
Конверсия	Изменение сроков выплаты или способа займов по сравнению с первоначальными
Консолидация	Возможность изменения срока займа или процентов

Для успешного и эффективного управления государственным долгом, а также обеспечения гарантии платежеспособности государства используют метод корректировки долговой политики посредством реструктуризации и рефинансирования государственного долга.

Реструктуризацией долга принято считать получение дополнительного срока для выплаты долга или его доли. Для использования метода реструктуризации проводят переговоры между страной-должником и ее кредиторами.

Рассмотрим основные показатели государственной задолженности России за период 2015—2020 гг. (табл. 2 и 3).

Таблица 2

#### Объем государственного внешнего долга Российской Федерации, млн долл. США<sup>15</sup>

Показатель	По состоянию на				
	01.01.2015	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2020
Объем государственного внешнего долга РФ, всего	54 355,4	50 002,3	51 211,8	49 827,3	49 156,5
В том числе государственные гарантии РФ в иностранной валюте	12 083,2	11 875,9	11 730,5	10 357,2	11 567,4

Таблица 3

#### Объем государственного внутреннего долга Российской Федерации, млрд руб.<sup>16</sup>

Показатель	По состоянию на				
	01.01.2015	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2020
Объем государственного внешнего долга РФ, всего	7 241,169	7 307,611	8 003,455	8 689,639	9 176,396
В том числе государственные гарантии РФ в иностранной валюте	1 765,456	1 734,516	1 903,114	1 442,515	1 426,922

<sup>15</sup> Намазов Э. Э. О., Храмченко А. А., Болотнова Е. А. Указ. соч.

<sup>16</sup> Намазов Э. Э. О., Храмченко А. А., Болотнова Е. А. Указ. соч.

Одной из первостепенных задач регулирования государством государственного долга является рост соотношения доли госдолга в отечественной валюте, с целью снижения валютных рисков для страны. Обеспечивая снижение данной доли, государство привлекает инвесторов, а также увеличивает срок погашения займов и снижает риски по рефинансированию. Стоит отметить также улучшение взаимодействия с мировыми финансовыми институтами и улучшение суверенного кредитного рейтинга.

Таким образом, основная задолженность государства отрицательно влияет на экономику: это приводит к усилению социальной поляризации и отрицательно сказывается на экономическом росте, а расходы на погашение государственной задолженности усугубляют дефицит бюджета.

В целях улучшения управления внешним долгом, совершенствования модели управления государственным долгом предлагается повысить обоснованность и эффективность долговой политики, а также оптимизировать структуру государственного долга за счет сокращения объема и доли внешнего долга и увеличить долю долгосрочной задолженности.

Внешний долг государства представляет собой определенный объем внешних заимствований, цель которых заключается в погашении обязательств страны внутри нее и за ее пределами. Внешние заимствования играют важную роль в процессе бюджетирования внутри страны, поскольку они являются способом выравнивания бюджета, когда нет возможности провести данную процедуру за счет средств физических и юридических лиц самой страны.

Прежде всего стоит отметить, что в 2018 г. по сравнению с предшествующими ему годами наблюдались более благоприятные условия для привлечения государством дополнительных средств. Это проявлялось в стабилизации и укреплении российского рубля, уменьшении уровня инфляции. Данные факторы позволили Центральному банку РФ значительно снизить ключевую ставку. Кроме того, поддерживался спрос на облигации федерального займа не только со стороны резидентов страны, но и со стороны иностранных государств.

Как уже упоминалось, обстановка в 2016—2018 гг. сильно контрастирует с положением в России в 2014—2015 гг., когда наблюдались достаточно тяжелые условия для развития экономики страны. Эти трудности проявлялись в том, что многие иностранные государства ввели санкции и ограничения в торговле с нами. Так, Россия была отрезана от международного рынка капитала. Кроме того, нагнеталась геополитическая обстановка, а российский рубль ослабился, что привело к росту инфляции, спаду цен на российские активы и ухудшению инвестиционного климата в стране.

Подводя небольшие итоги, можно сделать вывод, что ежегодно происходит увеличение массы заемных средств, причем в последнее время в большей мере благодаря облигациям федерального займа, следовательно, растет долговая нагрузка на федеральный бюджет. Но, несмотря на успехи, наблюдавшиеся в 2018 г., в 2019—2020 гг. в Российской Федерации все равно сохранилась не совсем благоприятная экономическая атмосфера, хотя, безусловно, наблюдались некоторые положительные тенденции.

Основными проблемами можно считать достаточно сложную обстановку в стране, которая проявлялась в снижении трудоспособности населения,



неэффективном управлении государственными расходами, относительно небольшом объеме инвестиций. Эти внутренние факторы привели к ограничению развития российской экономики. Безусловно, на экономическую обстановку в стране также оказали воздействие некоторые внешние условия, например, практически полное отсутствие какого-либо внешнего спроса. Кроме того, по-прежнему существуют такие риски, как неопределенность в вопросе геополитической напряженности, что негативно сказывается на взаимодействии России с другими странами на мировом рынке заемного капитала.

Все вышеизложенное позволяет нам немного затронуть вопрос долговой устойчивости Российской Федерации, ведь от этого показателя также зависит развитие экономики России. Прежде всего надо определить теоретические основы данной категории. Этот термин имеет несколько трактовок. Но в первую очередь долговая устойчивость определяется как такое экономическое состояние бюджета Российской Федерации, при котором имеется возможность обеспечить осуществление собственных обязательств в конкретный период, не изменяя значительно долговую политику, при этом основываясь на оптимальной структуре самого долга и установленных нормативах. Данный вариант представлен в законодательстве. Стоит отметить, что структура рассматриваемой категории периодически подлежит изменению.

Установлены новые пределы расходов, направленных на обслуживание государственного долга. Например, для регионов и муниципальных образований данный показатель был снижен до 10—15 % от общего объема расходов на текущий год.

Еще одним важным элементом внешнего долга Российской Федерации выступают государственные гарантии РФ в иностранной валюте. Данный показатель имеет такую же возрастающую тенденцию, но он все равно значительно меньше, чем величина задолженности по внешним облигационным займам России.

Можно сделать вывод, что в последние несколько лет изменяется долговая политика страны, в первую очередь это обусловлено тем, что на экономику воздействует множество внутренних и внешних факторов. Динамика объема заемных средств имеет общую тенденцию к росту, в то время как дефицит бюджета стремительно снижается, что приводит к его сбалансированности. Результаты проводимой в стране долговой политики и реализация поправок в Бюджетный кодекс РФ способствовали повышению уровня расходования поступающих заемных средств, что можно отнести к несомненным заслугам Российской Федерации.

Помимо внешнего долга существует понятие государственного долга, который по своей экономической сущности шире и включает в себя внутренний и внешний долг, в том числе государственные гарантии. Необходимость рассмотрения не всего государственного долга, а лишь внешнего долга обусловлена спонтанностью и непредсказуемостью событий 2020 г. (развитие пандемии коронавируса), которые очень сильно ударили по экономикам многих стран мира.

Пандемия начала набирать обороты в начале весны 2020 г., когда все финансовые планы на текущий и следующие периоды были уже утверждены и приняты к исполнению. В 2020 г. возможность реализовать государственные ценные бумаги в виде, например, облигаций федерального займа, или взятия кредита у институциональных единиц, была минимальна. Единственным верным решением



проблемы, выраженной в необходимости государственной поддержки населения и бизнеса путем денежного стимулирования, налоговых и кредитных каникул, было внешнее заимствование у других стран, финансовых институтов и компаний.

Несмотря на колоссальный объем внешнего долга, Соединенные Штаты Америки были в числе стран, направивших большой объем бюджетных средств для поддержания населения и бизнеса в период пандемии. Одной из основных причин глобального роста внешнего долга стран по всему миру можно считать изменение денежно-кредитной политики стран для минимизации последствий пандемии. С этой целью крупнейшие центральные банки всего мира перешли на политику экспансии, которая выражена в снижении стоимости кредитов за счет понижения ключевых ставок. Это привело не только к возможности физических и юридических лиц получать кредиты по более низкой стоимости, но и дало толчок к росту иностранных заимствований.

Невозможно предсказать, с какими рисками и последствиями сопряжена глобальная политика дешевых денег. Банк России недавно сообщил, что ключевая ставка вернется к докоронавирусному уровню в 5—6 % с 4,25 % в течение второй половины 2020 г.<sup>17</sup> Следовательно, это можно расценивать как начало возвращения к денежно-кредитной политике экономически стабильного периода. По оценкам экспертов, суммарный внешний долг всех стран за 2020 г. вырос практически на 20 трлн долларов, что в 2 раза выше показателя 2019 г. и в 5 раз выше показателя 2018 г.<sup>18</sup>

Одной из главных и возможных проблем увеличения государственного долга в течение 2020 г. может послужить процесс дефолта в странах с развивающейся экономикой. Переход центральных банков к денежной политике, применяемой в относительно спокойные периоды, чревато невозможностью заемщиков отвечать по своим обязательствам.

На фоне сильного экономического упадка, вызванного увеличением безработицы и ростом инфляции, государство теряет возможность реализовать финансовые планы по выплате заемных средств за счет собственных средств. Банки и компании, которые не готовы к реструктуризации долгов из-за роста ключевой ставки, станут причиной начала дефолта в развивающихся странах, что приведет к цепной реакции. В случае, если данная ситуация не станет катализатором экономического кризиса, развитые экономики без колоссальных по отношению к ВВП внешних долгов, смогут справиться с таким ходом событий.

Влияние пандемии коронавируса на экономику всего мира неоспоримо. Остается открытым вопрос о возможности грамотного и безопасного возвращения экономик к показателям роста предыдущих годов и дальнейшей консолидации перед вызовами XXI в.

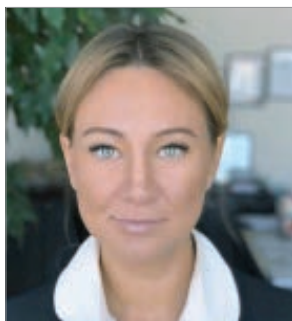
<sup>17</sup> Банк России принял решение сохранить ключевую ставку на уровне 4,25 % годовых // URL: [https://cbr.ru/press/pr/?file=18092020\\_133000key.htm](https://cbr.ru/press/pr/?file=18092020_133000key.htm).

<sup>18</sup> Официальный сайт информационного агентства «РИА Новости». URL: <https://ria.ru/23.03.2021>.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

1. Гусейнов Р. М., Семенихина В. А. Экономическая история. История экономических учений : учебник. — 3-е изд. — М. : Омега-Л, 2009.
2. Жужлев Б. М., Храмченко А. А., Болотнова Е. А. Анализ состояния бюджетного устройства Российской Федерации // Актуальные проблемы бюджетного устройства Российской Федерации : сборник статей Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и преподавателей факультета финансов и кредита Кубанского государственного аграрного университета / сост.: А. А. Храмченко, Е. А. Болотнова. — Краснодар, 2019. — С. 51—55.
3. Ильина Н. О. Анализ динамики и структуры государственного внешнего и внутреннего долга Российской Федерации за период 2010—2020 гг. // Политика, экономика и инновации. — 2016. — № 1 (3).
4. Кучеренко А. А., Храмченко А. А., Болотнова Е. А. Бюджет как инструмент государственного регулирования экономики // Проблемы и перспективы развития теории и практики финансов : сборник статей Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и преподавателей, в преддверии 25-летия факультета «Финансы и кредит» Кубанского государственного аграрного университета. — Краснодар, 2019. — С. 84—88.
5. Макаров М. С. Оценка динамики внешнего государственного долга Российской Федерации за период 2013—2019 гг. // Синергия наук. — 2019. — № 36. — С. 142—145.
6. Намазов Э. Э. О., Храмченко А. А., Болотнова Е. А. Налоги как источник доходов федерального бюджета // Проблемы и перспективы развития теории и практики финансов : сборник статей Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и преподавателей в преддверии 25-летия факультета «Финансы и кредит» Кубанского государственного аграрного университета. — Краснодар, 2019. — С. 99—103.
7. Пелипенко Е. Д., Храмченко А. А., Болотнова Е. А. Методы сбалансирования государственного бюджета // Актуальные проблемы бюджетного устройства Российской Федерации. Сборник статей Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и преподавателей факультета финансов и кредита Кубанского государственного аграрного университета / сост.: А. А. Храмченко, Е. А. Болотнова. — Краснодар, 2019. — С. 99—103.
8. Родионова Е. С., Мадатова О. В. Анализ государственного внешнего и внутреннего долга // Modern Science. — 2020. — № 4-3. — С. 129—133.
9. Стулова А. Н., Ляскин Г. Г. Факторы, влияющие на внешний государственный долг в Российской Федерации // Экономические исследования и разработки. — 2019. — № 1. — С. 132—137.
10. Фишер С. Экономика России: перспектива и ретроспектива // Экономический журнал Высшей школы экономики. — 2001. — Т. 5. — № 3. — С. 416—424.
11. Экономическая безопасность : учебник для студентов, обучающихся по специальности 38.05.01 : Экономическая безопасность / под ред. И. В. Манаховой. — Саратов : Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ имени Г. В. Плеханова, 2019.
12. Ядгаров Я. С. История экономических учений : учебник — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Инфра-М, 2009.
13. Romer D. Advanced Macroeconomics. — London : McGraw-Hill, 1996.





**Ольга Сергеевна  
ЗАБРАЛОВА,**

сенатор Российской  
Федерации,  
доцент кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук  
[lab.kfp@msal.ru](mailto:lab.kfp@msal.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## Расходные обязательства субъекта Российской Федерации в социальной сфере в структуре бюджета

**Аннотация.** Одним из актуальных проблемных вопросов в финансовом праве является определение места расходных обязательств на социальную сферу в структуре регионального бюджета. Расходные обязательства социальной направленности имеют законодательное закрепление в Бюджетном кодексе РФ, а также в правовых актах субъектов РФ, регулирующих бюджетные отношения на финансовый год и плановый период. Анализ содержательной характеристики расходных обязательств в социальной сфере и практика их закрепления в региональных бюджетах свидетельствуют о приоритетном характере их финансирования, на что указывают как проведенные социологические исследования, так и разработанные и апробированные методики, в частности оценка эластичности расходов по доходам бюджета.

**Ключевые слова:** расходные обязательства, бюджет, финансовые обязательства, финансовое право, бюджетное право, регион.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.082-088

**O. S. ZABRALOVA,**

Senator of the Russian Federation, Associate Professor of Department in Financial Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)

[lab.kfp@msal.ru](mailto:lab.kfp@msal.ru)

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### Expenditure obligations of the constituent entity of the Russian Federation in the social sphere in the budget structure

**Abstract.** One of the most pressing issues in financial law is the determination of the place of expenditure obligations for the social sphere in the structure of the regional budget. Expenditure obligations of a social orientation are legally fixed in the Budget Code of the Russian Federation, as well as in the legal acts of the subjects of the Russian Federation regulating budget relations for the financial year and the planning period. The analysis of the content characteristics of expenditure obligations in the social sphere and the practice of their consolidation in regional budgets, indicates the priority nature of their financing, as indicated by both conducted sociological studies and developed and tested methods, in particular, the assessment of the elasticity of expenditures on budget revenues.

**Keywords:** expenditure obligations, budget, financial obligations, financial law, budget law, region.

**В** настоящее время в финансовом праве, как и в любой другой отрасли права, выделяют актуальные проблемы теории и практики, которые связаны как с устоявшимися финансово-правовыми институтами, так и с вновь появляющимися<sup>1</sup>. В данном контексте следует рассмотреть один из таких проблемных блоков финансовых правоотношений, посвященный расходным обязательствам субъекта РФ в социальной сфере и их месте в структуре регионального бюджета.

Расходы бюджета субъекта РФ являются частью государственных расходов, поскольку являются составной частью централизованных фондов денежных средств конкретной территории. При становлении бюджетного законодательства закладывалось определение расходов бюджета как суммы средств, запланированной для финансирования полномочий органов власти как на уровне всего государства, так и на уровне местного самоуправления.

В связи с этим предопределялась необходимость финансирования полномочий данных органов, однако это неверно, поскольку бюджет в первую очередь должен профинансировать функции государства, а потом уже можно говорить о финансировании полномочий органов власти, которые предназначены для обеспечения функционирования государства.

В современной редакции Бюджетного кодекса РФ произошел пересмотр данного понятия и согласно ст. 6 БК РФ расходы понимаются как денежные средства, выплачиваемые из централизованного фонда денежных средств, т.е. бюджета, за исключением тех средств, которые финансируют дефицит бюджета, поскольку они не включаются в данную категорию<sup>2</sup>.

На основании законодательного определения бюджетных расходов Ю. В. Пятковская приходит к выводу о том, что расходы региональных бюджетов — это денежные средства, выплачиваемые из бюджета данного территориального уровня, территориальных государственных внебюджетных фондов, за исключением средств, финансирующих дефицит регионального бюджета<sup>3</sup>.

Подобный вывод обусловлен тем, что согласно бюджетному законодательству вышеуказанные бюджеты предназначены для исполнения расходных обязательств конкретного субъекта РФ<sup>4</sup>. В связи с этим следует иметь в виду, что есть расходы в бюджете субъекта РФ на социальную сферу, а есть социальные расходы, финансируемые за счет государственных внебюджетных фондов. И те, и другие позволяют выполнить субъекту РФ расходные обязательства в социальной сфере на региональном уровне.

Как справедливо указывает О. А. Ногина, расходные обязательства, финансируемые за счет средств государственных внебюджетных фондов, имеют строго целевой характер, обусловленный спецификой соответствующего фонда, что

<sup>1</sup> Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2020. 256 с.

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 ; Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2016. С. 14—18.

<sup>3</sup> См.: Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 97.

<sup>4</sup> Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М., 2020. С. 440.



существенно влияет на структуру каждого бюджета государственного внебюджетного фонда<sup>5</sup>.

В структуре расходов бюджета субъекта РФ представлено многообразие видов расходов согласно бюджетной классификации, способствующей группировке всех частей в структуре бюджета конкретной территории, используемой при осуществлении бюджетного процесса, а также для ведения бюджетного учета и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость бюджетных показателей<sup>6</sup>.

В рамках настоящего исследования необходимо остановиться на анализе функциональной классификации расходов, позволяющей учитывать финансирование основных функций государства, включая социальную сферу. Актуальная редакция БК РФ не предполагает наличия определения термина «функциональная классификация расходов», однако анализ ст. 20 БК РФ позволяет прийти к выводу, что наличие разграничения разделов и подразделов бюджетной классификации расходной части бюджета позволяет учитывать их функциональную направленность.

В свое время С. И. Иловайский указывал, что данная классификация связана с теми направлениями, на которые тратятся деньги государства, и считал, что подобное деление объясняет смысл государственных расходов<sup>7</sup>. Не только теория финансового права свидетельствует о подобной классификации, поскольку ее практическое воплощение началось в 1906 г., когда в Российском государстве была выработана новая схема расходов бюджета, базирующаяся на предметах ведения государства, а не на органах власти. Предусматривались следующие группы расходов: двор императора, высшие учреждения, государства, церковное управление, гражданское управление, оборона, казенные операции, государственные займы, пенсионное обеспечение служащих, невыполненные расходы за прошлый период<sup>8</sup>.

Таким образом, видим, что уже в те годы отдельной статьей расходов проходили вопросы, связанные с социальной политикой государства, в частности расходы на пенсионное обеспечение. Расходы на социальную сферу всегда являлись приоритетом для государства независимо от его государственного устройства и политического режима. Следует отметить, что при наличии в бюджетной системе Российской Федерации до 1999 г. так называемых защищенных статей расходов бюджета под данную категорию попадали именно расходы социальной направленности, которые предусматривались в рамках не только федерального бюджета, но и субъектов РФ.

Например, Ю. В. Пятковская отмечает, что защищенными статьями расходов бюджета Иркутской области традиционно выступали: заработная плата, ежемесячные пособия гражданам, стипендии, приобретение медикаментов и

<sup>5</sup> *Ногина О. А.* Правовые основы формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов // Известия вузов. Правоведение. 2010. № 6. С. 37.

<sup>6</sup> Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. С. 243—244.

<sup>7</sup> *Иловайский С. И.* Учебник финансового права. Одесса, 1985. С. 26—34.

<sup>8</sup> *Кованько П. Л.* Государственные расходы России по предметам назначения за 1903—1911 годы. Киев, 1911. С. 9.

перевязочных средств и проч.<sup>9</sup> Обращаясь к опыту Московской области, видим аналогичную тенденцию.

В частности, в перечне защищенных статей расходов бюджета Московской области на 1997 г., утвержденном официально, предусмотрены следующие их виды: заработная плата; стипендии; социальные выплаты населению; питание; приобретение лекарственных средств; резервные фонды; обслуживание внутреннего долга; приобретение горюче-смазочных материалов транспортными предприятиями; приобретение вещей и инвентаря для детей-сирот, детей и иных лиц, находящихся в учреждениях социальной защиты; финансирование объектов и мероприятий, предусмотренных программами социально-экономического развития территории; дотации местным бюджетам; финансирование Сергиево-Посадского музея-заповедника; средства, выделяемые для финансирования направлений, связанных с законодательством о ветеранах; субвенции на капитальное строительство объектов здравоохранения<sup>10</sup>. При этом данные расходы подлежали финансированию в полном объеме.

Как видно из приведенного перечня, практически половина защищенных расходов бюджета — это социальные расходы. Поскольку они закреплены нормативным правовым актом об областном бюджете, у субъекта РФ возникло расходное обязательство по их финансированию.

В последующем в практике бюджетных отношений термин «защищенные статьи» не упоминается, однако происходит формирование приоритетных направлений расходов бюджета. По мнению Ю. В. Пятковской, возникает вопрос: что следует понимать под данными направлениями расходов бюджета, если законодательно они не установлены. В итоге делается вывод о декларативности положений о приоритетных направлениях расходов<sup>11</sup>. С этим мнением можно согласиться и отметить, что приоритетные направления расходов развиваются в основном доктринально или при определении приоритетов развития бюджетной политики на плановые периоды.

Н. А. Бегчин, выстраивая иерархию расходов региональных бюджетов в порядке убывания, используя критерий их экономического содержания, выделяет следующие:

- оплата труда и выплаты социального характера;
- увеличение материально-технического обеспечения;
- выплаты по государственному долгу;
- содержание имущества;
- увеличение стоимости основных активов и проч.<sup>12</sup>

Таким образом, видно, что расходы, связанные с социальной сферой, остаются приоритетными, их финансирование должно осуществляться в полном объеме.

<sup>9</sup> Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 111.

<sup>10</sup> Закон Московской области от 23.05.1997 № 26/97-ОЗ «Об областном бюджете на 1997 год» // Вестник Московской областной Думы. 1997. № 8.

<sup>11</sup> Пятковская Ю. В. Указ. соч. С. 283.

<sup>12</sup> Бегчин Н. А. Совершенствование управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2011. С. 15.



Позиции теоретиков неразрывно связаны и с государственной политикой, формирующей приоритетные направления развития государства и их финансирования.

Обращаясь к Посланию Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2020 г., мы можем увидеть наличие приоритета социальной политики перед иными сферами. В частности, Президент РФ отметил: «Нам нужно быстрее, не откладывая решать масштабные социальные, экономические, технологические задачи, перед которыми стоит страна»<sup>13</sup>. Озвучивая основные направления развития государства, Президент РФ в своем Послании начал перечисление ключевых проблем с таких проблем социального характера, как сокращение продолжительности жизни населения, низкий уровень доходов граждан, осуществление социальных выплат семьям с детьми и проч., а уже потом перешел к обозначению вопросов, связанных с экономикой, национальной обороной, функционированием органов власти и т.д.

Кроме того, в последующем, на видеоконференции с лидерами фракций Государственной Думы РФ, Президент России, указывая на необходимость детально проработать все ключевые параметры, заложенные в бюджет, отметил, что финансирование социальных обязательств перед гражданами, а также задачи, связанные с достижением стратегических целей национального развития, намеченные до 2030 года, являются приоритетными<sup>14</sup>.

Следует иметь в виду, что приоритетные статьи расходов выделяются на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, включая и региональный, поскольку законодательных критериев выделения приоритетности не закреплено, то необходимо обратиться к теоретическим взглядам разных ученых. По мнению Е. О. Орловой, при оценке приоритетности расходов бюджета следует учитывать разные способы оценки: исходя из удельного веса в общей сумме расходов бюджета или по темпу их прироста относительно предыдущих лет<sup>15</sup>.

Г. К. Лапушинская считает, что, оценивая приоритетность расходов бюджета, следует принимать во внимание эластичность расходов по доходам, используя индекс потребительских цен, а полученные результаты оценивать с учетом увеличения или уменьшения доходов бюджета. По данной методике предлагается все виды расходов бюджета делить на следующие: высокосзначимые, значимые, низкосзначимые и незначимые<sup>16</sup>.

Методика оценки Г. К. Лапушинской была использована на практике для анализа бюджета Оренбургской области. Проведенный в 2017 г. анализ бюджета за 2015 г., показал, что высокосзначимыми являлись общегосударственные расходы, расходы на национальную безопасность, экологическую политику, здравоохранение, культуру, социальную политику, средства массовой информации и межбюджетные трансферты.

<sup>13</sup> Послание Президента Федеральному Собранию // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>. 15.01.2020 (дата обращения: 22.02.2021).

<sup>14</sup> Путин назвал приоритеты бюджета на 2021—2023 годы // Российская газета. 06.10.2020.

<sup>15</sup> Орлова Е. О. Оценка приоритетных статей расходов бюджета субъекта Российской Федерации (на примере Оренбургской области) // Экономические науки. 2017. № 10 (155). С. 33.

<sup>16</sup> Лапушинская Г. К. Метод анализа территориальных бюджетов // Финансы. 2001. № 9. С. 18—19.



При анализе областного бюджета за 2016 г. перечень подобных расходов несколько изменился, в этой группе остались: общегосударственные вопросы, национальная безопасность, здравоохранение, культура, кинематография, физкультура и спорт, обслуживание публичного долга, межбюджетные трансферты. А вот расходы экологического содержания и на социальную политику стали незначимыми расходами<sup>17</sup>.

Таким образом, видно, что расходные обязательства, закрепленные в областном бюджете Оренбургской области на 2015—2016 гг., имели в качестве приоритетных некоторые направления, связанные с социальной сферой, а именно образование, здравоохранение, социальную политику и т.д. В связи с этим можно прийти к выводу, что государство может декларировать разные виды расходов как приоритетные, но только экономический анализ может подтвердить их подобный статус.

Говоря о приоритетности видов расходов, следует упомянуть и об инициативном бюджетировании, в результате которого также можно выявить приоритетные расходы. В докладе Министерства финансов РФ указаны критерии, позволяющие выявить эту приоритетность:

- непосредственное участие граждан в инициировании проектов;
- участие в обсуждении проектов и определении наиболее приоритетных среди всех представленных проектов;
- конкурсный отбор предложенных проектов;
- участие граждан в реализации проектов, прошедших отбор;
- контроль за реализацией проектов, преимущественно институтами гражданского общества<sup>18</sup>.

В связи с этим в субъектах РФ начали проводить социологические опросы, связанные с определением приоритетности расходов бюджета. В частности, подобное исследование было проведено в Челябинской области. Результаты данного исследования были проанализированы и обобщены сотрудниками Челябинского филиала Института экономики Уральского отделения РАН.

Так, В. А. Белкин вводит в научный оборот термин «удельная полезность (приоритетность)» статьи расходов регионального бюджета. Данное определение рассматривает отношение полезности (приоритетности) статьи расхода в процентном соотношении от числа опрошенных к сумме расходов по ней в миллиардах рублей за предыдущий финансовый период<sup>19</sup>. В связи с этим получается, что чем меньше средств выделяется на финансирование каких-либо видов расходов, тем больше становится значение удельной приоритетности этих расходов.

Например, анализируя статьи расходов областного бюджета Челябинской области за период 2015—2017 гг. по направлениям «социальная политика» и

<sup>17</sup> См.: Орлова Е. О. Указ. соч. С. 35.

<sup>18</sup> Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Министерство финансов Российской Федерации // URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/08/main/IB\\_2018.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/08/main/IB_2018.pdf) (дата обращения: 22.02.2021).

<sup>19</sup> Белкин В. А. Оптимизация структуры расходов бюджета субъекта РФ на основе их удельной приоритетности // Вестник Челябинского государственного университета. 2019. № 7 (429). С. 47.



«здравоохранение», мы видим, что удельная приоритетность расходов на социальную политику понижается с 1,707 до 1,129, что свидетельствует об увеличении расходов по этому направлению. С финансированием здравоохранения наблюдается прямо противоположная тенденция — удельная приоритетность расходов этой статьи повышается с 0,216 до 1,327, что свидетельствует о недостаточном финансировании здравоохранения<sup>20</sup>.

Таким образом, на основании и экономического анализа, и проведенных социологических исследований, можно говорить о приоритетном финансировании расходных обязательств. Как показывает статистика, чаще всего приоритетными расходными обязательствами являются обязательства, связанные с социальной политикой.

Подводя итоги настоящего исследования, необходимо отметить, что расходные обязательства субъекта РФ в социальной сфере в структуре бюджета чаще всего являются приоритетными, что позволяет признавать государство, в том числе и Российскую Федерацию, социальным не только конституционно, но и практически. В кризисные периоды развития экономики расходы на социальную политику могут подпадать под защиту, характеризующуюся невозможностью сократить по ним полное финансирование, которое необходимо для жизнеобеспечения общества в целом.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Проспект, 2020. — 256 с.
2. *Бегчин Н. А.* Совершенствование управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук. — М., 2011. — 25 с.
3. *Белкин В. А.* Оптимизация структуры расходов бюджета субъекта Российской Федерации на основе их удельной приоритетности // Вестник Челябинского государственного университета. — 2019. — № 7 (429). — С. 36—48.
4. *Иловайский С. И.* Учебник финансового права. — Одесса, 1904. — 385 с.
5. *Кованько П. Л.* Государственные расходы России по предметам назначения за 1903—1911 годы. — Киев, 1911. — 98 с.
6. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е. Ю. Грачевой. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2016. — 688 с.
7. *Лапушинская Г. К.* Метод анализа территориальных бюджетов // Финансы. — 2001. — № 9. — С. 18—20.
8. *Ногина О. А.* Правовые основы формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов // Известия вузов. — Правоведение. — 2010. — № 6. — С. 35—45.
9. *Орлова Е. О.* Оценка приоритетных статей расходов бюджета субъекта Российской Федерации (на примере Оренбургской области) // Экономические науки. — 2017. — 10 (155). — С. 33—36.
10. *Пятковская Ю. В.* Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2017. — 499 с.
11. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М. : Проспект, 2020. — 624 с.

<sup>20</sup> *Белкин В. А.* Указ. соч. С. 44.

## Налоговое право

### Правовое регулирование медиации как альтернативного способа разрешения спора: налогово-правовой аспект

**Аннотация.** В Российской Федерации медиация как альтернативный способ разрешения спора стала официально применяться с появлением в 2010 г. отдельного нормативного акта. Начиная с 2019 г. медиация применяется в публичных правоотношениях. В конце 2020 г. был зафиксирован первый случай проведения процедуры медиации в налоговой сфере. В рамках настоящей публикации авторы анализируют действующее положение медиации, и в частности налоговой медиации, и высказывают свои предложения в вопросах популяризации и применения медиативных процедур при разрешении споров.

**Ключевые слова:** медиация, налоговая медиация, альтернативные способы разрешения спора, медиатор.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.089-097



**Лана Львовна  
АРЗУМАНОВА,**  
профессор кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
доцент  
[llarzumanova@msal.ru](mailto:llarzumanova@msal.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**L. L. ARZUMANOVA,**  
Professor of Department in financial law of Kutafin Moscow State Law University  
(MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate professor  
[llarzumanova@yandex.ru](mailto:llarzumanova@yandex.ru)  
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

**A. A. GRIGOR'EV,**  
Director of the Department "Taxes. Technologies. Dispute resolution"  
FBK «Legal», mediator  
[grigorieva@fbk.ru](mailto:grigorieva@fbk.ru)  
48, ul. Myasnickaya, Moscow, Russia, 107078

#### Legal regulation of mediation as an alternative method of dispute resolution: legal tax aspect

**Abstract.** In the Russian Federation, mediation as an alternative method of dispute resolution was officially applied with the introduction of a separate regulatory act in 2010. Starting in 2019, mediation is used in public legal relations. At the end of 2020, the first case of mediation in the tax sphere was recorded. Within the framework of this publication, the authors analyze the current situation of mediation and, in particular, tax mediation, and express their proposals on the popularization and application of mediation procedures in dispute resolution.

**Keywords:** mediation, tax mediation, alternative dispute resolution methods, mediator.



**Александр  
Александрович  
ГРИГОРЬЕВ,**  
директор Департамента  
«Налоги. Технологии.  
Урегулирование споров»  
ФБК «Legal», медиатор  
[grigorieva@fbk.ru](mailto:grigorieva@fbk.ru)  
107078, Россия, г. Москва,  
ул. Мясницкая, д. 48

© Л. Л. Арзуманова,  
А. А. Григорьев, 2021

## Введение

В целях создания нормативных предпосылок применения на территории нашего государства такой альтернативной процедуры урегулирования споров, как медиация, в 2010 г. был принят Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (далее — Закон о процедуре медиации)<sup>1</sup>, который ориентирует общество на развитие партнерских деловых отношений, формирование этики делового оборота и в целом — гармонизацию социальных отношений.

На сегодняшний день в Законе о процедуре медиации отсутствует фундаментальная дефиниция, однако, анализируя нормы правового акта, можно вывести определение медиации — альтернативного способа разрешения спора при участии беспристрастного, нейтрального и независимого лица — медиатора, содействующего сторонам спора в поиске, выработке и принятии взаимоприемлемого и жизнеспособного решения, отражающего интересы и потребности сторон.

При этом следует отметить, что процедура медиации в России неприменима к коллективным трудовым спорам, а также к конфликтам, затрагивающим права и законные интересы третьих лиц, не участвующих непосредственно в процедуре, или публичные интересы.

Необходимо подчеркнуть, что медиация применительно к административным и публичным правоотношениям стала возможной благодаря изменениям, внесенным в действующий Закон о процедуре медиации Федеральным законом от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ<sup>2</sup>.

С учетом появившейся нормы особую актуальность приобретает вопрос о том, как выстраивать переговорный процесс с органами государственной власти и какова готовность публичных органов власти вступать в медиацию и принимать на паритетных началах решения, которые могут удовлетворить интересы каждой из сторон.

Отчасти такая логика усложняется тем обстоятельством, что для сторон, особенно обремененных государственным элементом, является привычной потребностью в решении, в котором суд как независимый орган власти поддерживает или отказывает стороне в заявленных требованиях. Выработанный таким образом подход позволяет в наименьшей степени сомневаться в решении, даже несмотря на не всегда положительный исход самого дела для стороны.

Однако в этой, казалось бы, традиционной траектории отсутствует важный фактор — исполнимость решения. Отчасти это можно обосновать как отсутствием добровольного подхода к принятию решения, так и опосредованным участием сторон процесса в формировании резолютивной части решения, из которой следует, как и в какой ситуации должна действовать сторона процесса.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4099.

В то же время именно благодаря медиативному подходу, основанному на принципах добровольности, конфиденциальности, сотрудничества и равноправия сторон, беспристрастности и независимости медиатора, а также конфиденциальности всей процедуры медиации, по-настоящему возможен результат «на исполнение», о чем свидетельствуют российские и зарубежные практики. К сожалению, суд не может обеспечить исполнимость решения, поскольку отсутствует консенсус между сторонами в момент принятия решения, за исключением случаев заключения мировых соглашений, в которых тем не менее не всегда проясняются истинные намерения сторон, а судом проверяется лишь соответствие их поведения нормативным правовым актам.

С учетом обозначенной проблематики и новизны научного интереса в отношении споров, вытекающих из публично-правовых отношений, предлагается остановиться на изучении возможности использования процедуры медиативных сессий применительно к налоговой сфере и ее перспектив.

Прежде чем перейти к анализу норм и представить свое видение процесса, отметим, что в ноябре 2020 г. руководитель Управления ФНС России по Санкт-Петербургу, отмечая в целом положительную динамику качества проводимых налоговых проверок, анонсировал первый опыт «построения новой системы взаимоотношений между налоговыми органами и представителями бизнеса»<sup>3</sup>, участие в котором позволило заключить медиативное соглашение между налоговым органом и налогоплательщиком.

В последующем в рамках серии научно-практических мероприятий, в том числе Петербургского международного юридического форума, стали обсуждаться вопросы возможного применения медиации в области налогообложения, был представлен зарубежный опыт такого вида медиации, а также услышана позиция ФНС России по данному вопросу, которая в целом не отвергает возможность имплементирования медиации к сфере налоговых правоотношений, однако считает, что прежде всего этому должно предшествовать изучение в том числе практики применения процедуры нашими иностранными партнерами, у которых уже накопился опыт использования медиативных технологий на судебной и досудебной стадиях.

С учетом изложенного выше и обозначения реперных точек, предлагается перейти к анализу правового содержания налоговой медиации как специального ее вида.

## **К вопросу о нормативно-правовом регулировании налоговой медиации**

Существующее законодательное поле позволяет сделать вывод о том, что налоговые органы действуют в пределах полномочий, которые закреплены в Налоговом кодексе РФ<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Медиация — новое слово в налоговом контроле // URL: [https://www.nalog.gov.ru/rn78/news/activities\\_fts/10194093/](https://www.nalog.gov.ru/rn78/news/activities_fts/10194093/).

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.



При этом пределы применения процедуры медиации продиктованы невозможностью изменения сторонами налогово-правовых последствий и публичных обязанностей сторон, установленных императивными нормами законодательства о налогах и сборах. Тем не менее положительный эксперимент применения медиации, о котором речь шла выше, в том числе больший чем в России зарубежный опыт, демонстрирует эффективность применения настоящей процедуры в вопросах прояснения сторонами своих истинных интересов и фактических обстоятельств в рамках отношений, которые возникают между ними и, как следствие, порождают соответствующие последствия, включая возможность сближения ими своих позиций.

Поскольку процедура медиации представляет собой альтернативный способ разрешения спора при участии беспристрастного, нейтрального и независимого лица — медиатора, содействующего сторонам спора в поиске, выработке и принятии взаимоприемлемого, жизнеспособного и, главное, исполнимого решения, отражающего интересы и потребности обеих сторон, участники в таком процессе ориентированы на открытость и непосредственное разрешение конфликта.

При этом, как отмечалось выше, процедура медиации отличается прозрачностью. В подробном вступительном слове медиатор излагает порядок проведения и принципы процедуры медиации, обозначая, что окончательные договоренности сторон вырабатываются в ходе проведения медиативных сессий и подробно излагаются в медиативном соглашении, подписываемым сторонами после его окончательной сверки.

В этой связи представляется возможным подчеркнуть, что, в отличие от судебного разбирательства, как и традиционного досудебного обжалования налогового спора, в ходе процедуры альтернативного разрешения спора — медиации решение принимается исключительно самими сторонами спора по взаимному согласию. Медиатор не только не обладает полномочиями по принятию каких-либо решений, но и не вправе давать рекомендации сторонам по существу самого спора, придерживаясь принципа нейтральности. В противном случае это будет признано нарушением процедуры, а медиатор, утратив доверие стороны, может создать еще больший конфликт и породить отрицательное отношение к процедуре в целом. В этом смысле вся полнота полномочий по принятию решений в процедуре медиации должна оставаться за сторонами спора в налоговых правоотношениях, т.е. исключительно за налоговым органом и налогоплательщиком.

В настоящее время практика исходит из того, что посредством участия в процедуре медиации при соблюдении ее принципов налоговые органы реализуют свои права, в том числе предусмотренные пп. 4 и 8 п. 1 ст. 31 НК РФ, согласно которым налоговый орган вправе вызывать на основании письменного уведомления в налоговые органы налогоплательщиков для дачи пояснений в связи с уплатой (удержанием и перечислением) ими налогов и сборов либо в связи с налоговой проверкой, а также в иных случаях, связанных с исполнением ими законодательства о налогах и сборах, а также требовать от налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей устранения выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах и контролировать выполнение указанных требований.

С другой стороны, процедура медиации может рассматриваться и как один из способов реализации налогоплательщиками своих прав, закрепленных п. 1

ст. 21 НК РФ, в частности права на получение по месту своего учета от налоговых органов бесплатной информации о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также права на представление налоговым органам и их должностным лицам пояснений по исчислению и уплате налогов.

В силу пункта 1 ст. 22 НК РФ порядок защиты прав и законных интересов налогоплательщиков (плательщиков сборов, плательщиков страховых взносов) определяется Кодексом и иными федеральными законами.

Правовые условия применения медиации к отношениям, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, установлены в Законе о процедуре медиации. Из этого следует, что в ходе участия в процедуре медиации должностные лица налоговых органов могут руководствоваться НК РФ, Законом о процедуре медиации и другими нормативными правовыми актами, включая методические документы ФНС России.

Таким образом, в настоящее время явного противоречия для применения процедуры медиации к налоговым правоотношениям не усматривается.

В то же время авторы публикации не отрицают необходимость изучения зарубежного опыта с учетом поэтапного освоения позитивных практик, российских пилотных проектов и публичного обсуждения позиций налогового органа совместно с научным и практикующим сообществом, а также медиаторами. В этой связи в мае 2021 г. было принято решение на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) создать рабочую группу — площадку, где будут обсуждаться эти и более частные вопросы: кто может быть медиатором в таком процессе, какие споры могут быть признаны медиабельными и др.

### **Попытки популяризировать процедуру медиации в налогово-правовой сфере**

Как представляется, для более массового распространения института медиации было бы полезно закрепить права участников налоговых правоотношений на обращение к процедуре медиации, несмотря на то, что в настоящее время прямого запрета к ее использованию не имеется. Такой подход придаст процедуре более официальный характер и упрочит позицию налоговой структуры (сделает ее более обоснованной) в случае ее применения.

Также требуют обсуждения вопрос закрепления правового статуса медиатора непосредственно в НК РФ и те процессуальные рамки, в которых медиатор мог бы быть официально приглашен сторонами в целях оказания помощи в урегулировании разногласий. Такое регулирование могло бы стать несомненным плюсом хотя бы для понимания того, что такой институт существует и применяется в налоговых правоотношениях, а также способствовало бы более «спокойному» обращению к ней фискального органа.

Представляется возможным предложить наряду с порядком обжалования актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц, установленных

в гл. 19 НК РФ, предусмотреть порядок обращения к процедуре налоговой медиации, тем более что право обращения к такой процедуре и ее применение прямо отражены в Законе о процедуре медиации, в частности в его ч. 1 ст. 1.

Также следует учесть, что изменение, внесенное законодателем в ч. 2 ст. 1 рассматриваемого Закона (о возможности применения процедуры медиации к спорам, возникающим из административных и публичных правоотношений), имело своей целью буквальное установление применимости медиации к публичным правоотношениям. При этом ч. 5 ст. 1 Закона о процедуре медиации как в первой, так и в последующих редакциях определяет, что процедура медиации не применяется к коллективным трудовым спорам, а также спорам, возникающим из отношений, указанных в ч. 2 данной статьи, в случае, если такие споры затрагивают или могут затронуть права и законные интересы третьих лиц, не участвующих в процедуре медиации, или публичные интересы.

По нашему мнению, что такая норма направлена именно на исключение ситуаций, когда решение по спору было бы принято сторонами, которые не наделены полнотой полномочий по его принятию, либо когда принятие жизнеспособного решения, удовлетворяющего интересам всех сторон, представляется затруднительным в связи с множественностью участников спора и потенциальным нарушением законных интересов третьих лиц, не участвующих в процедуре медиации.

Отметим, что налоговые органы Российской Федерации, представляя собой единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации налогов, сборов, страховых взносов, напротив, законодательно наделены соответствующими полномочиями по защите публичных интересов, вытекающих из налоговых правоотношений, и вправе принимать обязывающие налогоплательщика решения в рамках полномочий, предоставленных им НК РФ.

Такие полномочия налоговой службы позволяют в случае участия в процедуре медиации налогового органа, в котором на учете состоит налогоплательщик — сторона спора, исключить возможность принятия решения неуполномоченными сторонами и признания спора немедиабельным в силу ч. 5 ст. 1 Закона о процедуре медиации. В противном случае следовал бы вывод о буквальном противоречии между ч. 2 и 5 ст. 1 Закона о процедуре медиации относительно вопроса применимости медиации к спорам, возникающим из публичных правоотношений.

Важно подчеркнуть, что изменение, внесенное законодателем в ч. 2 ст. 1 Закона о процедуре медиации, имело своей целью буквальное установление применимости медиации к публичным правоотношениям.

В этой связи баланс частных и публичных интересов в налоговых правоотношениях обеспечивается за счет формальной определенности норм законодательства о налогах и сборах, в том числе устанавливающих обязательные элементы налогообложения. В этом смысле предметом спора и медиативного (мирового) соглашения не должны выступать установленные законом налогово-правовые последствия, вытекающие из фактических обстоятельств.

Другим словами, налоговые органы и налогоплательщики не вправе инициировать и рассматривать спор, к примеру, относительно величины ставок налога, видов объектов налогообложения, порядка определения налоговой базы,



поскольку такой спор касался бы изменения установленной законом обязанности, а следовательно, затрагивал бы публичные интересы.

Здесь можно оговориться, что такой «метод исключения» широко используется в зарубежной законодательной практике проведения налоговых медиаций, когда на уровне закона перечислены случаи, при которых медиация невозможна. Этот подход вполне оправдан, поскольку, с одной стороны, защищает интересы общества и государства и не позволяет расширительно толковать применение процедуры, а с другой — отношения в эпоху цифровизации расширяются и появляется все большее количество объектов налогообложения, в связи с чем такой подход позволит избежать «ежедневного ручного» изменения законодательства.

Между тем медиация может применяться и в тех случаях, когда:

- нарушена коммуникация между налогоплательщиком и налоговым органом;
- имеется спор о фактических обстоятельствах;
- спор представляется результатом недопонимания сторонами друг друга;
- налогоплательщик не уверен, какая информация была исследована налоговым органом;
- налоговый орган планирует объяснить, по какой причине требуется больше информации от налогоплательщика.

То есть в целом такая медиация не всегда должна заканчиваться подписанием медиативного соглашения, а возможно выстраивание взаимопонимания между участниками, когда они были услышаны друг другом и готовы двигаться по определенной дорожной карте, с тем чтобы урегулировать спор и, возможно, принять или признать позицию стороны.

В то же время в медиативном соглашении стороны могут прийти к согласованию обстоятельств спора, от которых зависит возникновение соответствующих налоговых последствий и правовая квалификация деятельности налогоплательщика, а также условий, при которых возможно достижение соглашения по обстоятельствам спора (например, представление налогоплательщиком определенных документов (информации), подтверждающих расходы и налоговые вычеты).

В зависимости от обстоятельств в медиативном соглашении может быть дана квалификация действиям налогоплательщика и определены соответствующие правовые последствия таких действий в соответствии с законодательством о налогах и сборах, а также установлен порядок исполнения обязательств по медиативному соглашению.

Предлагаемые выводы согласуются в том числе и с правовой позицией постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 июля 2014 г. № 50 «О примирении сторон в арбитражном процессе»<sup>5</sup> по вопросу заключения мировых соглашений по налоговым спорам (п. 27 постановления).

## Лучшие зарубежные практики

Одной из стран, где «процветает» медиация в разных областях, является Австралия, в которой признается принцип доступа к правосудию, означающий развитие как судебного, так и внесудебного способа урегулирования споров. По заявлению

<sup>5</sup> Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2014. № 9.



судьи федерального суда Австралии Гринвуда, «для разрешения многих судебных дел не было необходимости судебного вмешательства». Именно на таком фундаментальном тезисе и построена система правосудия страны, которая подталкивает стороны к безконфликтному разрешению спора и лишь в крайнем случае — к обращению в судебные инстанции.

В некоторых юрисдикциях медиабельность налогового спора определяется исходя из обратного принципа, а именно в ситуациях, при возникновении которых решение о проведении переговорного процесса не будет принято. Среди таких случаев можно назвать следующие:

- имеется прецедентное решение по аналогичной категории спора;
- расходы и издержки несоразмерны возможной выгоде;
- спорные вопросы касаются основополагающих принципов налогообложения или имеется общественная целесообразность принятия судебного решения;
- обстоятельства дела очевидны;
- представлены обоснованные подозрения о мошеннических действиях или злонамеренном уклонении от уплаты налогов.

Аналогичная практика исключения из общего правила применяется и в США, где медиация насчитывает десятилетия, а активная фаза ее становления начинается с 1970-х гг. Так, например, в США налоговая медиация возможна при наличии следующего условия — отсутствуют признаки уголовно-наказуемого уклонения от уплаты налогов.

По высказываниям О. Фолберга, «правительство использует медиацию, чтобы стороны могли договориться в случае, если возникают разногласия относительно суммы налогов на основе расхождения взглядов на фактическую информацию или на толкование налогового законодательства»<sup>6</sup>.

Важно подчеркнуть, что практика применения медиации в налоговых правоотношениях абсолютно разная. К примеру, в рамках эксперимента в Нидерландах на медиацию было передано 75 споров, из них 80 % окончены подписанием медиативного соглашения, остальные рассмотрены в последующем в судебном порядке. Опыт же Индии свидетельствует об обратном: была предпринята попытка разрешить посредством медиации 38 кейсов и лишь 4 из них стали успешными. Тем не менее такое положение дел не изменило в целом позитивный настрой государства к применению процедуры и она стала применяться в разных сферах правового регулирования, в том числе в качестве обязательной досудебной стадии.

## Выводы

Основные предложения по развитию практики применения налоговой медиации были представлены по всему тексту работы. Безусловен тот факт, что для более глубоких выводов и предложений в первую очередь необходимо расширять практику, чтобы понять, к каким именно спорам и случаям применима медиация

<sup>6</sup> Цит. по: *Шередеко Е. В.* Медиация в налоговом споре: опыт зарубежных стран // Финансовое право. 2012. № 8. С. 39—40.

в нашей стране в области налогообложения.

Однако представляется возможным уже сейчас выявить общие тренды, которые сводятся к следующим положениям:

1. Наблюдается явный интерес к развитию медиации в сфере, где одним из субъектов является государство в лице того или иного органа власти.

2. Налоговая медиация не представляет собой распространенный институт, несмотря на существующие практики.

3. Налоговая медиация существенным образом отличается от других видов медиации по некоторым критериям:

- субъектному составу;
- ограниченному кругу вопросов для разрешения спора, что отчасти оправдывается четкой урегулированностью большинства налоговых процессов.

Однако важно понимать, что в основе спора между налоговым органом и налогоплательщиком всегда лежит баланс публичных и частных интересов. В этой связи задача государства сводится к пополнению бюджета страны и одновременно созданию условий сохранения налогоплательщика и его последующего экономического развития.

В свою очередь, для налогоплательщика важна определенность в налоговых правоотношениях, которая ввиду сложности налогового регулирования и постоянно меняющихся условий налогообложения далеко не всегда возможна без открытого диалога между властью и бизнесом. Именно выстраивание культуры такого общения, в том числе с привлечением профессионалов в сфере межличностных коммуникаций, может стать основой для уверенного развития экономики и бизнеса.

В заключение отметим, что работу по изучению медиации и ее практическому применению следует проводить и в дальнейшем, выявляя тем самым реальные интересы налогового органа и налогоплательщика в целях разрешения конфликтов и установления здоровых партнерских отношений.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Медиация — новое слово в налоговом контроле // URL: [https://www.nalog.gov.ru/rn78/news/activities\\_fts/10194093/](https://www.nalog.gov.ru/rn78/news/activities_fts/10194093/).
2. Шередко Е. В. Медиация в налоговом споре: опыт зарубежных стран // Финансовое право. — 2012. — № 8. — С. 39—40.



**Юлия Константиновна ЦАРЕГРАДСКАЯ,**  
профессор кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
доцент  
[ukmsal@mail.ru](mailto:ukmsal@mail.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## Проблемы правового регулирования налогообложения электронной торговли

**Аннотация.** Одной из актуальных проблем в современном налоговом праве является решение вопроса о налогообложении в сфере электронной торговли. В настоящее время в мировой практике национальных государств и экономических союзов сформировался ряд способов, связанных с разработкой налогового механизма в данной сфере. Анализ научной литературы, а также отечественного и международного законодательства свидетельствует о том, что предпринимаются попытки законодательно регламентировать термин «электронная торговля», а также определить виды налогов, применимых к ней. Наиболее распространенными налогами в международной практике налогообложения являются НДС и налог на товары и услуги. Российская Федерация также в этой сфере использует применение НДС к лицам, осуществляющим торговлю в электронном формате. **Ключевые слова:** электронная торговля, налоги, налоговое право, международное право, налогообложение.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.098-104

**Yu. K. TSAREGRADSKAYA**

Professor of Department in financial law  
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Dr. Sci. (Law), Associate Professor  
[ukmsal@mail.ru](mailto:ukmsal@mail.ru)  
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### Problems of legal regulation of taxation of electronic commerce

**Abstract.** One of the most pressing issues in modern tax law is the solution of the issue of taxation in the field of electronic commerce. Currently, in the world practice of national states and economic unions of taxation, a number of methods have been formed related to the development of a tax mechanism in this area.

An analysis of the scientific literature, as well as domestic and international legislation, indicates that attempts are being made to legally regulate the term “electronic commerce”, as well as to determine the types of taxes applicable to it. The most common taxes in international tax practice are VAT and the tax on goods and services. The Russian Federation also uses VAT in this area in the implementation of electronic commerce.

**Keywords:** electronic commerce, taxes, tax law, international law, taxation.

**В** последние годы во всем мире в связи с усиливающимися тенденциями цифровизации набирает оборот процесс электронной торговли, особенно быстрыми темпами его развитие идет в условиях пандемии, вызванной COVID-19.

Несмотря на данные тенденции и стремительное развитие электронной торговли в Российской Федерации, на законодательном уровне понятия «электронная коммерция» или «электронная торговля» не закреплены. Единственное упоминание данных терминов мы можем увидеть в проектом документе, разработанном Министерством промышленности и торговли РФ. В нем даны определения понятий «электронная коммерция», «электронная торговля», «трансграничная электронная торговля» и иные дефиниции, необходимые для регулирования рассматриваемого процесса и дальнейшего нормативного закрепления<sup>1</sup>.

При анализе данного проекта мы видим содержание следующих сходных понятий:

- электронная коммерция трактуется как сфера экономики, представленная совокупностью торговых и финансовых транзакций, осуществляемых при помощи компьютерных технологий;
- электронная торговля является одной из форм торговли, которая осуществляется с использованием информационных систем, включая Интернет, посредством электронных транзакций;
- интернет-торговля — одна из форм электронной розничной торговли, при которой весь процесс купли-продажи, включая и ознакомление с товаром/услугами, происходит посредством Интернета.

Если данный проект будет принят, то он послужит основой для дальнейшего специального правового регулирования различных вопросов, связанных с электронной торговлей, включая и налогообложение, а также для понимания основных терминов, используемых в данной сфере.

В настоящее время ученые не пришли к единому мнению относительно правового содержания и установления разграничения между двумя понятиями: «электронная коммерция» и «электронная торговля». Термин «электронная коммерция» употребляется преимущественно в международном обороте, так как он закреплен в ряде международных правовых актов, например, в UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce<sup>2</sup>.

В российском законодательстве, регулирующем торговую деятельность, термин «электронная торговля» не закреплен, имеется определение торговой деятельности, идентичное по своему содержанию слову «торговля», которая характеризуется видом предпринимательской деятельности, связанным с куплей-продажей товаров<sup>3</sup>. В связи с этим многие специалисты сходятся во мнении,

<sup>1</sup> Проект стратегии развития торговли в Российской Федерации до 2025 года // URL: [https://minpromtorg.gov.ru/docs/#!proekt\\_strategiya\\_razvitiya\\_elektronnoy\\_torgovli\\_v\\_rossiyskoy\\_federacii\\_na\\_period\\_do\\_2025\\_goda](https://minpromtorg.gov.ru/docs/#!proekt_strategiya_razvitiya_elektronnoy_torgovli_v_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2025_goda) (дата обращения: 16.04.2021).

<sup>2</sup> UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce // URL: [https://uncitral.un.org/en/texts/ecommerce/modellaw/electronic\\_commerce](https://uncitral.un.org/en/texts/ecommerce/modellaw/electronic_commerce) (дата обращения: 24.03.2021).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.



что понятие «торговля» в подобном ракурсе ассоциируется с офлайн-куплей-продажей товаров и услуг.

Поскольку в настоящее время законодательно не закреплено терминологическое единообразие в сфере электронной торговли, в рамках настоящего исследования будем такие понятия, как «электронная коммерция», «электронная торговля», «дистанционная торговля», «интернет-торговля», «трансграничная электронная торговля», «цифровая торговля» и т.д., считать синонимами и использовать обобщающий термин для их определения — «электронная торговля».

Обращаясь к современному законодательству, мы можем увидеть ряд актов, которые частично регулируют вопросы торговли в электронном формате, в частности Конституция РФ и некоторые федеральные законы<sup>4</sup>. В Конституции РФ гарантируется единство экономического пространства, а также свобода перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Гражданский кодекс РФ закрепляет порядок купли-продажи товаров дистанционным способом, а иные федеральные законы дополняют и конкретизируют нормы гражданского законодательства, регулирующего данную сферу<sup>5</sup>.

Проект федерального закона, регулирующего торговлю в электронном формате, неоднократно вносился в Государственную Думу с начала 2000-х гг., в одной из его редакций под электронной торговлей понимается деятельность по продаже/поставке товаров, выполнению работ/услуг, осуществляемая с использованием электронных сообщений<sup>6</sup>. Видимо, предлагаемые законопроекты пока не отвечают предъявляемым требованиям, поэтому остаются на стадии проектов.

Электронная торговля не ограничивается только национальным пространством одного государства, а является международным процессом, поэтому ее регулирование является актуальным и для государств — членов ЕАЭС. В настоящее время электронная торговля в странах ЕАЭС существует в двух формах:

- заключение договоров в электронном виде, подписанных электронными или электронными цифровыми подписями сторон;
- заключение договоров посредством сети Интернет, т.е. подписание договоров на интернет-сайте.

С учетом данных особенностей государствам — членам ЕАЭС предложено использовать определения, закрепленные в Рекомендации Коллегии ЕАЭС, в которой указано, что под электронной коммерцией понимается совокупность

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 8 ; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 497 ; Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Российская газета. 1996. № 8. Ст. 26.1 ; Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Российская газета. 2002. № 245 ; Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // Парламентская газета. 2011. № 17 ; Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета. 2006. № 165.

<sup>5</sup> ГК РФ (часть первая) ; Закон РФ «О защите прав потребителей» ; Федеральный закон «О техническом регулировании».

<sup>6</sup> Проект федерального закона № 136018-4 «Об электронной торговле» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

технических и организационных форм совершения финансовых и торговых транзакций, осуществляемых с использованием электронных систем<sup>7</sup>. Несмотря на рекомендации, только Республика Казахстан закрепила подобный термин в рамках собственной нормативно-правовой базы.

В апреле 2020 г. Евразийский межправительственный совет поручил Евразийской экономической комиссии (далее — ЕЭК) подготовить необходимые изменения в правовые документы ЕАЭС в части самостоятельного регулирования внешней электронной торговли. В результате работы было предложено следующее:

- товары, приобретенные в рамках трансграничной электронной торговли, выделить в отдельную категорию;
- ввести декларации электронной торговли и институт ее оператора;
- обеспечить возможности реализации физическим лицам товаров в рамках международной торговли в электронном формате с использованием таможенных складов;
- обеспечить возможность подтверждения обоснованности применения ставки 0 % НДС при экспорте товаров в рамках международной торговли в электронном формате.

Наиболее острым вопросом при регулировании различных отношений, связанных с электронной торговлей, является проблема налогообложения участников данной торговли.

Карантин, обусловленный пандемией COVID-19, явился толчком для развития электронной торговли, и возникла насущная необходимость модернизации законодательства в области налогового администрирования электронной торговли. Еще в 2017 г. в Российской Федерации были установлены нормы, регулирующие налоговое администрирование НДС по зарубежным поставкам услуг в электронном формате<sup>8</sup>.

В результате такого регулирования иностранным юридическим лицам, оказывающим услуги физическим лицам в электронной форме, местом реализации которых признается территория Российской Федерации, необходимо осуществить постановку на налоговый учет в Российской Федерации в качестве налогоплательщиков.

По мнению Е. Н. Тимченко, уплата НДС иностранными интернет-компаниями на территории России стала необходимостью, так как отсутствие подобной обязанности ставило их в более выгодное положение по сравнению с отечественными организациями-налогоплательщиками, что, в общем-то, нарушает принцип справедливости налогообложения<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Рекомендация Коллегии Евразийской экономической комиссии от 30.08.2016 № 14 «О глоссарии терминов, используемых при реализации Основных направлений развития механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2016. № 146.

<sup>9</sup> Тимченко Е. Н. Налоговое регулирование электронной коммерции: мировые тенденции и перспективы совершенствования системы льгот в России // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2019. № 46. С. 270.



Подобная новелла позволила значительно увеличить бюджетные поступления, что свидетельствует об эффективности принятых мер<sup>10</sup>. В дополнение к этой норме в отечественном законодательстве существует ряд актов, косвенно способствующих регулированию налогообложения электронной торговли<sup>11</sup>.

Проблема налогообложения в сфере электронной торговли является актуальной как для международного сообщества в целом, так и для отдельных стран. Например, такие компании, как Apple и Google, зарабатывают более половины своей прибыли за пределами США, но платят минимальные суммы налога в странах, где пользуются их услугами<sup>12</sup>.

Особенно остро данная проблема стоит в странах — членах Всемирной торговой организации (далее — ВТО), поскольку поставщики цифровых услуг зажаты между налоговыми и торговыми соглашениями в рамках данной организации. В связи с этим Апелляционный орган ВТО признал, что «член ВТО может выбрать любую налоговую систему, какую пожелает, при условии, что при таком выборе этот член применяет эту систему таким образом, чтобы это соответствовало его обязательствам в рамках ВТО»<sup>13</sup>.

При таком подходе получается, что ВТО в целом освобождает подоходный налог от своих антидискриминационных обязательств, оставляя пространство для регулирования национальными налоговыми законами и соглашениями об избежании двойного налогообложения.

В последнее время появляется точка зрения, связанная с тем, что рост трансграничной торговли цифровыми услугами породил опасения, что при физическом отсутствии иностранного поставщика в государстве, где оказывается услуга, в сочетании с использованием информационных ресурсов, которые поставщик получает от своих клиентов в этом государстве, происходит подрыв налоговой базы в данном государстве<sup>14</sup>.

Наиболее ярко эти проблемы проявились в трансграничной торговле интернет-рекламой и оказании цифровых посреднических услуг, которые предоставляются веб-платформами для облегчения обмена товарами или услугами между третьими лицами. Среди наиболее известных поставщиков этих услуг выделяют Google, Amazon, Facebook, Apple и Airbnb. Все они являются высокоцифровыми компаниями, способными вести бизнес в нескольких юрисдикциях без значительного физического присутствия в большинстве из них.

<sup>10</sup> ФНС оценивает поступления в бюджет от «налога на Google» за три года в 82 млрд рублей // URL: <https://tass.ru/ekonomika/7170171/amp> (дата обращения: 16.04.2021).

<sup>11</sup> Соглашение о сотрудничестве Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы (Москва, 21 января 2010 г. № 01-69/1/ММ-27-2/1) // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был; Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации // СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 1957; Федеральный закон «Об электронной подписи».

<sup>12</sup> Noonan Ch., Plekhanova V. Taxation of Digital Services Under Trade Agreements // Journal of International Economic Law. 2020. 23 (4). P. 1015.

<sup>13</sup> Appellate Body Report, United States — Tax Treatment for 'Foreign Sales Corporations, WT/DS108/AB/R, adopted 20 May, para 179.

<sup>14</sup> Noonan Ch., Plekhanova V. Op. cit. P. 1018.



Еще в 2015 г. в Заключительном докладе BEPS от 5 октября 2015 г. ОЭСР обсудила три меры, которые могут улучшить налогообложение в рамках электронной торговли:

- учет связи, основанной на концепции значительного экономического присутствия в пределах юрисдикции, указывающей на место уплаты налога;
- налог на цифровые транзакции;
- equalization levy / уравнивательный сбор, предполагающий налогообложение оборота (а не прибыли) компаний цифровой экономики<sup>15</sup>.

В настоящее время распространяется практика налогообложения, связанная с тем, что государства могут вводить НДС или налог на товары и услуги, поставляемые непосредственно потребителям на их территории. Это касается как интернет-рекламы, так и услуг цифрового посредничества. ОЭСР предложила ряд рекомендаций, способствующих оказанию помощи государствам в установлении налогообложения в условиях цифровой глобальной экономики и принятию мер для того, чтобы сделать онлайн-рынки ответственными за уплату обозначенных налогов при продажах, совершенных онлайн-трейдерами через свои платформы<sup>16</sup>.

Обращаясь к опыту стран Европейского Союза в области налогообложения в сфере электронной торговли, также стоит отметить существующие различия и разногласия относительно фискальной системы данной торговли. Проблема заключается в том, чтобы определить, какие товары или электронные услуги облагаются налогом и какая налоговая ставка в стране применяется.

Евросоюз перешел от принципа происхождения к принципу назначения и недавно привел все налоги в соответствие с этим принципом. В январе 2015 г. ставка НДС при продаже электронных услуг в ЕС была приравнена к постоянному представительству поставщика, а затем привязалась к стране потребителя. Такая мера, по мнению ряда экспертов, призвана понизить налоговую конкуренцию и увеличить налоговые поступления для крупных европейских стран. Однако применение подобного налогообложения повлечет за собой расходы на соблюдение требований бухгалтерского учета и налоговых проверок.

В настоящее время все европейские страны установили порог для суммы продаж, при котором продавец облагается товарным налогом в стране назначения, мелкие же продавцы облагаются налогом на происхождение. В частности, онлайн-продавцы должны соблюдать французский НДС, если их продажи во Франции составляют более 33 000 евро в год, в то время как Германия установила порог в 100 000 евро в год<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> OECD, Action 1 — 2015 Final Report, above № 4, paras 277—308.

<sup>16</sup> OECD, International VAT/GST Guidelines (Paris: OECD Publishing, 12 April 2017); OECD, Mechanisms for the Effective Collection of VAT/GST When the Supplier is Not Located in the Jurisdiction of Taxation — Report (Paris: OECD Publishing, 24 October 2017); OECD, The Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales — Report (Paris: OECD Publishing, 22 March 2019).

<sup>17</sup> *Beauvallet M. B.* Tax competition, tax coordination, and e-commerce // Journal of public economic theory. 2018. 20 (1). P. 102.



Таким образом, подводя итоги настоящему исследованию, необходимо отметить:

- отсутствие единого подхода к налогообложению в сфере электронной торговли в мировом сообществе, который заключается в поиске оптимального механизма налогового администрирования, связанного с обложением в стране назначения или стране происхождения товаров/услуг;
- проблемы постановки на налоговый учет организаций, осуществляющих электронную торговлю. Например, во Франции менее 1 000 интернет-магазинов облагаются НДС, в то время как подобные услуги оказывают 715 000 веб-сайтов<sup>18</sup>. В связи с этим D. Bruce и W. Fox подсчитали, что в результате подобной проблемы сформировалась потеря налоговых поступлений в размере 10 млрд долларов<sup>19</sup>;
- в Российской Федерации необходимо законодательно закрепить, какая деятельность понимается в качестве электронной торговли, а затем совершенствовать налоговый механизм в этой сфере с учетом лучших мировых и национальных практик налогообложения.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Тимченко Е. Н.* Налоговое регулирование электронной коммерции: мировые тенденции и перспективы совершенствования системы льгот в России // Вестник Томского государственного университета. — Экономика. — 2019. — № 46. — С. 265—278.
2. *Beauvallet M. B.* Tax competition, tax coordination, and e-commerce // Journal of public economic theory. — 2018. — № 20 (1). — P. 100—117.
3. *Bruce D., Fox W.* E-commerce in the context of declining state sales tax bases // National Tax Journal. — 2000. — № 53. — P. 1373—1388.
4. *Noonan Ch., Plekhanova V.* Taxation of Digital Services Under Trade Agreements // Journal of International Economic Law. — 2020. — № 23 (4). — P. 1015—1039.

<sup>18</sup> French Senate. Le e-commerce: Propositions pour une TVA payée à la source. Rapport d'information de Michel Bouvard, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Jacques Genest, Bernard Lalande et Albéric de Montgolfier. No. 691, September 2015. Paris, France.

<sup>19</sup> *Bruce D., Fox W.* E-commerce in the context of declining state sales tax bases // National tax journal. 2000. 53. P. 1380.

## Налогообложение в контексте массовой роботизации и внедрения искусственного интеллекта

**Аннотация.** Статья посвящена вопросу изменения структуры налогообложения организаций в контексте внедрения систем роботизации и искусственного интеллекта в производственную сферу и сферу услуг. Увеличение количества роботов и систем искусственного интеллекта повлечет замещение человеческого труда, что, в свою очередь, приведет к сокращению объема доходов бюджетной системы. В статье рассматриваются возможные варианты будущей конструкции налогообложения роботизированных систем в целях компенсации бюджетных потерь.

**Ключевые слова:** налог на роботов, роботизация, налогообложение, искусственный интеллект, система обязательного социального страхования.



**Елена Валерьевна РЯБОВА,**

доцент кафедры правовых дисциплин

Высшей школы

государственного аудита

(факультета)

МГУ имени

М. В. Ломоносова,

старший научный

сотрудник отдела

финансового, налогового и

бюджетного

законодательства

Института

законодательства

и сравнительного

правоведения

при Правительстве РФ,

кандидат юридических наук

**lentaf@mail.ru**

119234, Россия, г. Москва,

ул. Колмогорова, д. 1,

стр. 13—14

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.105-112

**E. V. RYABOVA,**

Associate professor of the Department of Legal Courses,

Higher School of State Audit, Lomonosov Moscow State University,

Senior fellow of the Department of financial, tax and budgetary legislation, the

Institute of Legislation and Comparative Law

under the Government of the Russian Federation, Cand. Sci. (Law)

**lentaf@mail.ru**

1, str. 13—14, ul. Kolmogorova, Moscow, Russia, 119234

### Taxation in the context of mass robotisation and artificial intelligence

**Abstract.** The article is devoted to the structure of taxes in the context of robotization and artificial intelligence within the production and service sectors. The increase of robots and artificial intelligence systems will entail the replacement of human labour, which, in turn, will lead to a decrease in budgetary revenues. The article discusses possible options for the future design of robot tax to compensate for budget losses.

**Keywords:** robot tax, robotisation, taxation, artificial intelligence, social insurance system.

**Р**оботизация и внедрение искусственного интеллекта заявлены как стратегические ориентиры научно-технологического развития России<sup>1</sup>. Воздействие внедрения систем роботизации и искусственного интеллекта в реальный сектор экономики, сектор услуг и финансовый сектор может оказать не только положительное, но и негативное воздействие на рынок труда. Для бизнеса внедрение роботизации и искусственного интеллекта означает повышение производительности, сокращение фонда оплаты труда и, как следствие, снижение стоимости товаров. Для конкретного налогоплательщика это означает снижение налоговой нагрузки, и прежде всего за счет уменьшения объема страховых взносов, начисляемых на фонд оплаты труда.

В свою очередь, для государства это влечет снижение объема доходов бюджетов публично-правовых образований за счет сокращения налоговой базы по налогу на доходы физических лиц и по косвенным налогам, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов благодаря сокращению фонда оплаты труда и уменьшению объемов страховых взносов, а следовательно, увеличение межбюджетных трансфертов за счет средств бюджетов публично-правовых образований, образуемых преимущественно из налоговых платежей.

Между тем массовая роботизация и внедрение искусственного интеллекта приведут к увеличению налоговой базы по налогу на прибыль организаций и, соответственно, к возрастанию доходов бюджетов от данного налога. Однако возрастание объемов корпоративного налогообложения может быть недостаточным, так как средневзвешенная ставка налога на прибыль организаций меньше суммы средних ставок (тарифов) по налогу на доходы физических лиц, налогу на добавленную стоимость и страховым взносам.

Вопрос изменения архитектуры налогообложения и публичных финансов в целом слабо освещен в отечественных научных источниках, а в зарубежных источниках находит отражение чаще. В российской правовой научной среде вопросам роботизации и внедрения искусственного интеллекта уделяется внимание преимущественно в части освещения правовых вопросов наделения роботов статусом субъекта права<sup>2</sup>, тогда как в области финансового права влияние роботизации на систему распределительных отношений освещено мало. Вопросы экономического эффекта роботизации также находят свое отражение в научных источниках<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642. Пп. «а» п. 20 // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

<sup>2</sup> *Гаджиев Г. А., Войниканис Е. А.* Может ли робот быть субъектом права? (Поиск правовых форм для регулирования цифровой экономики) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 4.

<sup>3</sup> *Круглов Д. В., Воротынская А. М., Поздеева Е. А.* Влияние роботизации на рынок труда // Известия СПбГУ. 2017. № 6 (108); *Еремин В. В.* Роботизация и занятость: отложенная угроза // Мир новой экономики. 2019. № 1; *Косоруков А. А.* Роботизация в контексте цифровой трансформации государственного управления в Российской Федерации // Вопросы политологии. 2019. Т. 9. № 11 (51). С. 2388; *Гурлев И. В.* Цифровизация экономики России и проблемы роботизации // Вестник евразийской науки. 2020. № 4.

Анализ источников показывает, что в области экономики достаточно широко освещаются вопросы влияния роботизации на экономику и труд, однако вопросы фискальной и социальной политики в разрезе распределительных имущественных отношений остаются недостаточно освещенными, но высоко востребованными.

Данные вопросы в последнее время приобретают все бóльшую актуальность в зарубежной научной литературе. В частности, в конце 2020 г. были опубликованы результаты исследования Vikram Chand, Svetislav Kostić и Ariene Reis<sup>4</sup>, в котором авторами обосновывается введение образовательного налога в связи с изменениями на рынке труда, происходящими под воздействием роботизации и внедрения искусственного интеллекта.

Следует выделить и исследование Christina Dimitropoulou<sup>5</sup>, в рамках которого был проведен анализ действующих налоговых льгот и механизма амортизации основных средств, основанных на роботизированных системах, в различных юрисдикциях на предмет их соответствия принципу нейтральности и равенства налогообложения. Автор делает вывод о том, что существующая в большинстве стран мира фискальная политика, направленная на стимулирование инновационно-технологического развития, не соответствует данным принципам, однако автор отмечает и неоднозначность возможного решения по выравниванию налоговой нагрузки между налогоплательщиками, использующими технологические ресурсы и человеческие ресурсы путем сокращения существующего объема налоговых льгот и преференций для налогоплательщиков, инвестирующих в системы роботизации и искусственного интеллекта.

В России аналогов таких работ пока нет. Научную ценность представляют те исследования по проблемам роботизации, которые носят междисциплинарный характер, в силу того что исследование правовых вопросов регулирования процессов трансформации экономических отношений под воздействием роботизации должно происходить с применением широкого спектра методологических инструментов<sup>6</sup>.

По данным Международной федерации робототехники, в 2019 г. в десятку стран по уровню внедрения систем роботизации в производственную сферу (из расчета на 10 000 работников) входят: Сингапур (918 роботов), Южная Корея (855), Япония (364), Германия (346), Швеция (277), Дания (243), Гонгконг (242),

<sup>4</sup> Chand V., Kostić S. and Reis A. Taxing “Artificial Intelligence and Robots: Critical Assessment of Potential Policy Solutions and Recommendation for Alternative Approaches — Sovereign Measure: Education Taxes/Global Measure: Global Education Tax or Planetary Tax” // World tax journal. Nov. 2020.

<sup>5</sup> Dimitropoulou C. Scaling Back Tax Preferences on Artificial Intelligence-Driven Automation: Back to Neutral? // 12 World Tax J. 2020. Journal Articles & Opinion Pieces IBFD.

<sup>6</sup> Образцами подобных исследований могут выступать работы: West D. M. What happens if robots take the jobs? The impact of emerging technologies on employment and public policy // Centre for Technology Innovation at Brookings, Washington DC, 2015 ; Sachs J. D., Benzell S. G., La Garda G. Robots: Curse or blessing? A basic framework // National Bureau of Economic Research. 2015. № w21091.



Китайский Тайбэй (234), США (228), Италия (212)<sup>7</sup>. Процесс роботизации продолжает динамично набирать обороты не только в производственной сфере, но и в сфере услуг, а также в области управления публичными финансами.

Внедрение систем искусственного интеллекта актуально как для администрирования обязательных платежей, осуществления казначейского исполнения бюджетов, в том числе бюджетного мониторинга, и других процессов управления публичными финансами, так и для развития государственного аудита<sup>8</sup> в сфере Московской декларации 2019, принятой на XXIII Конгрессе ИНТОСАИ<sup>9</sup>.

Налогообложение играет важнейшую роль в положительной динамике внедрения систем роботизации и искусственного интеллекта: оно способно как ускорить ее, так и замедлить рост. На сегодняшний день уровень роботизации в России является невысоким по сравнению с первой десяткой стран<sup>10</sup>, и текущая фискальная политика нацелена на стимулирование разработки и активного внедрения роботов и искусственного интеллекта<sup>11</sup>, тогда как фискальная политика Южной Кореи перешла к дестимулированию активного внедрения роботов в целях замедления положительной динамики роста роботизации в стране<sup>12</sup>, введя так называемый «налог на роботов», фактически снизив налоговые преференции в отношении инвестиций в технологии, основанные на робототехнике<sup>13</sup>.

Массовое внедрение роботов может привести к негативному воздействию на рынок труда, росту безработицы и снижению фонда оплаты труда<sup>14</sup> в тех секторах экономики, которые будут особенно подвержены активной роботизации. Некоторые исследования демонстрируют не столько негативное влияние роботизации на занятость и фонд оплаты труда, сколько изменение архитектуры рынка труда и перемещение занятости из роботизированных секторов экономики в нероботизированные<sup>15</sup>.

<sup>7</sup> URL: [https://ifr.org/downloads/press2018/Presentation\\_WR\\_2020.pdf](https://ifr.org/downloads/press2018/Presentation_WR_2020.pdf).

<sup>8</sup> URL: <http://intosaijournal.org/artificial-intelligence-preparing-for-the-future-of-audit/>.

<sup>9</sup> URL: [https://ach.gov.ru/upload/medialibrary/news/Московская\\_декларация.pdf](https://ach.gov.ru/upload/medialibrary/news/Московская_декларация.pdf).

<sup>10</sup> Промышленные роботы в России // URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Промышленные\\_роботы\\_в\\_России](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Промышленные_роботы_в_России).

<sup>11</sup> Например, в соответствии с п. 1 ст. 246.1 части второй Налогового кодекса РФ организации, получившие статус участников проекта по осуществлению исследований, разработок и коммерциализации их результатов, в соответствии с Федеральным законом «Об инновационном центре «Сколково»» в течение 10 лет со дня получения ими статуса имеют право на освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщиков.

<sup>12</sup> URL: <https://www.telegraph.co.uk/technology/2017/08/09/south-korea-introduces-worlds-first-robot-tax/>.

<sup>13</sup> Интересно, что Европарламент в 2017 г. отверг предложения по введению налога на роботов. См.: *Prodham G. & Williams A.* European parliament calls for robot law, rejects robot tax // Reuters (16 Feb. 2017). URL: <https://www.reuters.com/article/us-europe-robots-lawmaking/european-parliament-calls-for-robot-law-rejects-robot-tax-iduskbn15v2km>.

<sup>14</sup> *Acemoglu D., Restrepo P.* (2017) Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets // NBER Working Paper. No. 23285. URL: <http://www.nber.org/papers/w23285>.

<sup>15</sup> *Mitra, Siddhartha and Das, Mousumi.* Thorny Roses: A Peep into the Robotised Economic Future (May 28, 2018) // SSRN. URL: <https://ssrn.com/abstract=3185964> ; URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3185964>.

В любом случае массовая роботизация и внедрение искусственного интеллекта изменит рынок труда, что должно отразиться на публичных финансах. Бюджетно-налоговая политика государства должна быть скорректирована с учетом меняющейся занятости и оплаты труда в силу того, что налоговая база будет сжиматься, приводя к потерям в доходах бюджетов публично-правовых образований и государственных внебюджетных фондов.

Рост индекса роботизации в России может сопровождаться разворачиванием оптимистичного сценария, основанного на сохранении или даже увеличении количества рабочих мест, и пессимистичного сценария, основанного на сокращении рынка труда. Оптимистичный сценарий характеризуется сохранением объема доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов, однако необходимо учесть фактор снижения стоимости труда.

При пессимистичном сценарии сокращение количества рабочих мест и сжатие рынка труда в целом приведет к сокращению объемов доходов бюджетов публично-правовых образований за счет сокращения налоговой базы по налогу на доходы физических лиц и сокращению доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов в системе обязательного социального страхования за счет сужения налоговой базы по страховым взносам.

Как при оптимистичном, так и при пессимистичном сценарии стоимость труда снизится при одновременном увеличении его производительности, в чем и заключается положительный экономический эффект установленных налоговых льгот и преференциальных режимов для организаций, инвестирующих в системы роботизации и искусственного интеллекта. Снижение стоимости труда приведет к сокращению объемов поступающих страховых взносов, что потребует пересмотра действующей системы налогообложения<sup>16</sup>.

Фискальная политика может отреагировать на данные вызовы воздействием на различные составляющие корпоративного налогообложения. Возможны различные варианты:

- 1) основанные на сокращении существующих налоговых преференций:
  - сокращение или полное нивелирование существующих налоговых льгот для организаций, инвестирующих в разработку и внедрение роботов и искусственного интеллекта (вариант, выбранный Южной Кореей);
  - запрет амортизации основных средств, основанных на системах роботизации и искусственном интеллекте. Первый и второй варианты имеют достоинства в силу того, что не повлекут изменений в действующей конструкции налогов, однако замедлят темпы инновационно-технологического развития, равно как и любой другой вариант налогообложения роботов;
- 2) основанные на установлении новых налоговых обязательств:
  - смещение объекта страховых взносов с фонда оплаты труда на рабочее место. Этот вариант имеет существенный недостаток в снижении степени правовой определенности, так как потребует измерения количества рабочих мест в

<sup>16</sup> Под системой налогообложения в настоящей статье понимается взимание не только налогов и сборов, составляющих систему налогов и сборов, установленную Налоговым кодексом РФ, но и взимание страховых взносов на обязательное социальное страхование в соответствии с Налоговым кодексом РФ.



- контексте внедрения одного робота или системы искусственного интеллекта. В данном случае могут потребоваться различные показатели в зависимости от вида робота (промышленный робот, робот в сфере услуг) для разработки методики установления количества рабочих мест, замещаемых роботом или искусственным интеллектом, а также применение средней оплаты труда по соответствующему сектору экономики. Такой подход основан не на фактических показателях, а на усредненных, что может привести к лавинообразному росту налоговых споров по оспариванию налоговых обязательств;
- дополнительное обложение прибыли, извлеченной в результате применения систем роботизации и искусственного интеллекта. Подход возможен, но, как и предыдущий, затруднителен в силу возрастания степени правовой неопределенности, к тому же он потребует отдельного учета доходов и расходов, связанных с соответствующим видом деятельности;
  - прямое установление налога на системы роботизации и искусственного интеллекта. Сложность данного подхода заключается в необходимости четкого установления критериев отнесения тех или иных автоматизированных и информационных систем к роботам и системам искусственного интеллекта, что видится непросто задачей и может являться проблемной зоной с точки зрения роста налоговых споров. Установление прямого налога на роботов (на сегодняшний день ни в одной стране мира такого налога не установлено) потребует выработки его конструкции. Здесь возможен вариант подоходного налогообложения, и в таком случае мы возвращаемся к предыдущему варианту и его отдельным вариациям, либо варианту поимущественного налогообложения.

При взимании налога на роботов по модели поимущественного налога налоговой базой может выступать среднегодовая остаточная стоимость основных средств, основанных на системах роботизации и искусственного интеллекта. При установлении такого налога необходимо учитывать, что поимущественное налогообложение, в отличие от подоходного, представлено региональными и местными налогами.

Налог на роботов и системы искусственного интеллекта по модели поимущественного налога должен быть установлен на федеральном уровне, так как будет выполнять прежде всего функцию восполнения выпадающих доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. В случае установления налога на федеральном уровне в полномочия законодательных органов Российской Федерации будет включена возможность установления нормативов отчислений от данного налога в региональные и местные бюджеты в целях компенсации потерь бюджетных доходов в части налога на доходы физических лиц.

При любом варианте задачей фискальной политики будет формирование механизма компенсации потерь доходов бюджетов публично-правовых образований, а в особенности — бюджетов государственных внебюджетных фондов, в том числе путем замещения страховых взносов налогами для увеличения межбюджетных трансфертов.

Вопрос дестимулирования инновационно-технологического развития в результате налогообложения роботов не является столь однозначным. Maurício Barros, исследуя влияние налогообложения роботов на научно-технический прогресс,



заключает, что оно не приведет к замедлению технологического прогресса, отмечая, что развитие робототехники преимущественно основывается на научных разработках публичных университетов, финансируемых за счет бюджетов и, соответственно, налогов. В отсутствие налогообложения роботов бюджетные потери в результате сжатия налоговой базы могут привести к сокращению финансирования публичных университетов и научных проектов и, как следствие, к замедлению темпов научно-технического прогресса<sup>17</sup>.

Переформатирование рынка труда до достижения им стабильного состояния в условиях массовой роботизации потребует изменения ландшафта сферы образования. Для сокращения временной безработицы, вызванной массовой роботизацией, и более быстрой адаптации рынка труда под новые условия потребуются профессиональная переквалификация и подготовка лиц. Для этого в зарубежной литературе предлагается формирование специального образовательного фонда, формируемого за счет налога на роботов (в любой конструкции), в целях возложения налогового бремени на организации, внедряющие системы роботизации и искусственного интеллекта и извлекающие дополнительную прибыль за счет увеличения производительности труда при одновременном снижении его стоимости. Такое предложение не лишено смысла в силу того, что безработица в результате массовой роботизации, вероятнее всего, будет носить временный характер, и рынок труда рано или поздно приспособится к новым реалиям, выровняв налоговую базу.

Образовательный фонд, направленный на финансовое обеспечение программ профессиональной переподготовки, может быть сформирован как (1) внутри бюджетной системы Российской Федерации, т.е. следуя логике действующего правового регулирования, будет представлять собой бюджетный фонд как совокупность бюджетных ассигнований в расходной части бюджета, которые предназначены для финансирования мероприятий по профессиональной переподготовке кадров и объем которых будет находиться в прямой взаимосвязи с поступлениями за счет налогообложения систем роботизации и искусственного интеллекта, так и (2) за пределами бюджетной системы, представляя собой юридическое лицо — фонд, бюджетное, автономное учреждение, иную некоммерческую организацию, в задачи которой будет входить распределение денежных средств, получаемых из бюджета в форме субсидии, между организациями, реализующими программы профессиональной переподготовки.

Организация, использующая человеческий труд, не должна нести большую налоговую нагрузку за счет уплачиваемых страховых взносов в фонд оплаты труда, по сравнению с организацией, использующей системы роботизации и искусственного интеллекта. Ресурсы, лежащие в основе извлечения дохода, независимо от их природы должны влечь равные налоговые последствия, в связи с чем увеличение налоговой нагрузки на организации, использующие системы роботизации и искусственного интеллекта, будет способствовать достижению принципа нейтральности и равенства налогообложения.

<sup>17</sup> *Barros M. Robots and Tax Reform: Context, Issues and Future Perspectives, Intl. Tax Stud.* 6 (2019) // *Journal Articles & Opinion Pieces IBFD.*



Соображения, изложенные в настоящей статье, касаются исключительно ситуации массовой роботизации при возникновении негативных экономических последствий на рынке труда. На сегодняшний день Россия реализует фискальную политику, направленную на активную разработку и внедрение роботов и искусственного интеллекта в производство и сферу услуг, снижая налоговую нагрузку для основных участников данного процесса, что соответствует государственным задачам в инновационно-технологической сфере.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гаджиев Г. А., Войниканис Е. А.* Может ли робот быть субъектом права? (Поиск правовых форм для регулирования цифровой экономики) // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. — 2018. — № 4.
2. *Гурлев И. В.* Цифровизация экономики России и проблемы роботизации // *Вестник евразийской науки*. — 2020. — № 4.
3. *Еремин В. В.* Роботизация и занятость: отложенная угроза // *Мир новой экономики*. — 2019. — № 1.
4. *Косоруков А. А.* Роботизация в контексте цифровой трансформации государственного управления в Российской Федерации // *Вопросы политологии*. — 2019. — Т. 9. — № 11 (51).
5. *Круглов Д. В., Воротынская А. М., Поздеева Е. А.* Влияние роботизации на рынок труда // *Известия СПбГЭУ*. — 2017. — № 6 (108).
6. *Acemoglu D. and Restrepo P.* Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets // *NBER Working Paper*. — 2017. — No. 23285. — URL: <http://www.nber.org/papers/w23285>.
7. *Barros M.* Robots and Tax Reform: Context, Issues and Future Perspectives, *Intl. Tax Stud.* 6 (2019) // *Journal Articles & Opinion Pieces IBFD*.
8. *Chand V., Kostić S. and Reis A.* Taxing “Artificial Intelligence and Robots: Critical Assessment of Potential Policy Solutions and Recommendation for Alternative Approaches — Sovereign Measure: Education Taxes/Global Measure: Global Education Tax or Planetary Tax” // *World Tax Journal*. — Nov. 2020.
9. *Dimitropoulou C.* Scaling Back Tax Preferences on Artificial Intelligence-Driven Automation: Back to Neutral? // *12 World Tax J.* — 2020. — *Journal Articles & Opinion Pieces IBFD*.
10. *Mitra, Siddhartha and Das, Mousumi.* Thorny Roses: A Peep into the Robotised Economic Future (May 28, 2018) // SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3185964> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3185964>.
11. *Sachs J. D., Benzell S. G., La Garda G.* Robots: Curse or blessing? A basic framework. — National Bureau of Economic Research, 2015. — № w21091.
12. *West D. M.* What happens if robots take the jobs? The impact of emerging technologies on employment and public policy. — Centre for Technology Innovation at Brookings, Washington DC, 2015.

# Правовое регулирование банковского и страхового дела, денежного обращения, рынка ценных бумаг и валютных отношений

## Финансовый рынок как категория финансового права

**Аннотация.** Настоящая статья посвящена изучению финансового рынка как категории финансового права. В работе проанализированы доктринальные определения рассматриваемого понятия, исследована сущность складывающихся на финансовом рынке отношений, проводится классификация финансовых рынков по различным основаниям.  
**Ключевые слова:** финансовый рынок, финансы, рыночные отношения, классификация, рынок ценных бумаг, валютный рынок, страховой рынок, финансовые услуги.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.113-123

**V. V. CHISTYUKHIN,**

Deputy Governor of the Central Bank  
of the Russian Federation (Bank of Russia)  
[media@cbr.ru](mailto:media@cbr.ru)  
12, ul. Neglinnaya, Moscow, Russia, 107016

### Financial market as a category of financial law

**Abstract.** This article is devoted to the study of the financial market as a category of financial law. The paper analyzes the doctrinal definitions of the concept under consideration, investigates the essence of the relations developing in the financial market, and classifies financial markets on various grounds.  
**Keywords:** financial market, finance, market relations, classification, securities market, foreign exchange market, insurance market, financial services.



**Владимир Викторович  
ЧИСТЮХИН,**

заместитель  
председателя  
Центрального банка  
Российской Федерации  
(Банка России)  
[media@cbr.ru](mailto:media@cbr.ru)  
107016, Россия, г. Москва,  
ул. Неглинная, д. 12

**Ф**инансовый рынок — сложное и многоаспектное понятие, вошедшее в широкий оборот сравнительно недавно. Так, считается, что данный термин был впервые употреблен в 1963 г. в совместной работе лауреата Нобелевской премии Дж. Тобина и профессора Йельского университета У. Брейнарда<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Tobin J., Brainard W. C. Financial Intermediaries and the Effectiveness of Monetary Controls // The American Economic Abstract. Vol. 53. No. 2 ; Papers and Proceedings of the Seventy-Fifth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1963). P. 383—400.

В соответствии с определением, приводимым в Кембриджском словаре, финансовый рынок — это деятельность по покупке и продаже долей, или место, где это происходит<sup>2</sup>. По определению профессора М. Уотсона, содержащемуся в словаре Britannica, финансовый рынок — арена, на которой формируются цены в целях обеспечения обмена финансовых активов<sup>3</sup>. Согласно другой точке зрения финансовые рынки — все рынки, на которых торгуются финансовые ресурсы<sup>4</sup>.

Определение финансового рынка можно встретить и в различных документах международных организаций. Например, в документе МВФ «Руководство по составлению показателей финансовой устойчивости» финансовый рынок определяется как рынок, на котором организации могут торговать финансовыми требованиями в соответствии с установленными правилами поведения. В зависимости от характера требований выделяют различные типы финансовых рынков. Основными видами являются рынок денег и капитала (первичный и вторичный). К иным видам рынков относятся рынки деривативов, биржевых товаров (commodities) и валютные рынки<sup>5</sup>.

Анализ приведенных выше определений позволяет сделать ряд замечаний. Во-первых, представляется не совсем корректным определять понятие «финансовый рынок» через определяемое слово «рынок» — это нарушает один из важнейших законов логики, применяемых при формулировании определений тех или иных понятий (определение не должно даваться через определяемое слово). Во-вторых, к существенным элементам определения понятия финансового рынка можно отнести следующие:

- 1) финансовый рынок — это некое *абстрактное место* (арена, область, сфера), в рамках которого происходит взаимодействие участников рынка. Соответствующее место может быть как реально существующим (например, биржа), так и виртуальным, т.е. электронной платформой. Для финансового права в первую очередь важно, что в рамках финансового рынка складывается ряд общественных отношений, входящих в предмет названной отрасли права;
- 2) отношения на финансовых рынках складываются по поводу *особых объектов* — финансовых активов (средств, ресурсов) и (или) финансовых услуг, оказываемых финансовыми организациями (кредитными и некредитными);
- 3) в рамках финансового рынка происходит *оборот* (купля-продажа, обмен) финансовых ресурсов и (или) финансовых услуг — общественные отношения на финансовом рынке характеризуются постоянной динамикой, они трансформируются в связи развитием экономического базиса, появлением новых технологий и изменением потребностей общества.

<sup>2</sup> Financial market // URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/словарь/английский/financial-market> (дата обращения: 13.03.2021).

<sup>3</sup> Financial market // URL: <https://www.britannica.com/topic/financial-market> (дата обращения: 13.03.2021).

<sup>4</sup> Gesamtheit der Märkte, bei denen Finanzmittel gehandelt werden // URL: <https://www.wortbedeutung.info/Finanzmarkt/> (дата обращения: 13.03.2021).

<sup>5</sup> Financial soundness indicators compilation guide // URL: <https://data.imf.org/?sk=51b096fa-2cd2-40c2-8d09-0699cc1764da>. P. 15. (дата обращения: 01.03.2021). С. 15.

Следует заметить, что рассматриваемое в рамках данной статьи понятие может употребляться как в единственном числе (финансовый рынок), так и во множественном (финансовые рынки). При этом, например, в англоязычной литературе чаще применяется именно последний подход<sup>6</sup>. Сказанное позволяет подчеркнуть многоаспектность финансового рынка: с одной стороны, это единое образование, с другой — оно состоит из определенного множества связанных секторов, на которых происходит оборот отдельных видов финансовых ресурсов и оказание отличных друг от друга финансовых услуг.

В целях более точного определения содержания понятия «финансовый рынок», полагаем необходимым провести семантический анализ составляющих данный термин слов, что позволит определить специфику общественных отношений, складывающихся на финансовом рынке.

Слово «финансы» имеет латинские корни и по наиболее распространенным версиям происходит от *finacio* — денежная плата, *finare* — урегулирование, окончание денежного спора, или же *financia* — наличность, доход<sup>7</sup>. В последующем рассматриваемое слово переключалось в другие европейские языки и уже к XVI в. *finances* во Франции использовалось для обозначения состояния государственных денежных средств, т.е. фондов денежных средств публичного характера.

В настоящее время в науке финансового права финансы рассматриваются: — во-первых, как экономическая категория, т.е. как совокупность общественных отношений, возникающих в процессе осуществления финансовой деятельности. Е. Ю. Грачева отмечает, что «как экономическая категория финансы представляют собой совокупность экономических отношений, образующихся в процессе формирования, распределения и использования денежных фондов»<sup>8</sup>;

— во-вторых, как материальная категория, представляет собой совокупность фондов денежных средств публично-правовых образований.

Таким образом, говоря о финансах, мы имеем в виду финансы публично-правовых субъектов, а говоря о финансовом праве — публичную отрасль российского права. Вместе с тем следует также иметь в виду, что финансовый рынок — это сфера обращения в первую очередь *частных денежных средств*. В связи с этим возникает вопрос о возможности и обоснованности выделения так называемых «частных финансов».

Как отмечается представителями экономической ветви финансовой науки, «с развитием акционерных (корпоративных) форм предпринимательства, сращиванием промышленного и банковского капитала, появлением разнообразных финансовых институтов, занимающихся аккумуляцией и перераспределением свободных денежных средств (финансовых посредников), термин «финансы» выходит за рамки его узкого понимания только как государственных (публичных) финансов.

<sup>6</sup> См., например: *Pilbeam K. Finance and Financial Markets*. New York : Palgrave Macmillan, 2005. 479 p. ; *Haan J. de, Oosterloo S., Schoenmaker D. Financial markets and institutions. A European perspective*. Cambridge ; Cambridge university press, 2015. 554 p.

<sup>7</sup> Советское финансовое право : учебник / отв. ред. Г. С. Гуревич. М. : Юрид. лит., 1985. С. 6.

<sup>8</sup> Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2020. С. 10.



Его стали использовать в более широком смысле, включая в это понятие и финансы хозяйствующих субъектов (организаций, предприятий, корпораций...)»<sup>9</sup>.

Здесь же необходимо отметить, что за рубежом финансы определяются как процесс привлечения средств или капитала в целях осуществления любых видов расходов<sup>10</sup>. Основываясь на данном подходе, выделяют три группы финансов:

- 1) государственные (публичные) финансы;
- 2) корпоративные (бизнес) финансы;
- 3) личные (персональные) финансы<sup>11</sup>.

Таким образом, «финансы» в их традиционном, историческом, собственном смысле этого слова — это общественные отношения, складывающиеся в процессе аккумуляции, распределения, использования и контроля за использованием государственных и муниципальных фондов денежных средств, в более же широком понимании — это соответствующие отношения, затрагивающие в том числе частные (корпоративные и личные) фонды.

Правовое регулирование финансового рынка носит комплексный характер. В связи с этим следует говорить о том, что общественные отношения, возникающие в процессе функционирования финансового рынка, входят в предмет правового регулирования гражданского и финансового права (а также ряда иных отраслей права).

В свою очередь, слово «рынок» указывает на особый вид экономических отношений. Рыночные отношения характеризуются следующим:

- 1) они возникают по вопросам, связанным с обменом (обращением, оборотом) товаров, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности;
- 2) их участниками являются формально равные субъекты;
- 3) цена на товары, работы, услуги и результаты интеллектуальной деятельности складываются, исходя из соотношения спроса и предложения, формирующегося на основе свободы конкуренции;
- 4) основой таких отношений является частная собственность.

Названные черты, безусловно, не исчерпывают всей специфики «рынка», но, как нам представляется, являются достаточными для того, чтобы наиболее четко охарактеризовать соответствующие отношения. Также следует понимать, что перечисленные свойства описывают лишь идеальную модель организации рыночных отношений, реальность же диктует необходимость уточнения каждого из них.

1. В качестве отдельного объекта перечисленных отношений можно выделить финансовые услуги — особую разновидность услуг, оказываемых специализированными участниками рынка (финансовыми организациями), которые прямо или косвенно связаны с привлечением и размещением денежных средств или иного имущества клиентов, управлением указанными объектами, их инвестированием, а также защитой имущественных интересов физических и юридических лиц.

<sup>9</sup> Финансы : учебник для вузов : в 2 ч. / под ред. М. В. Романовского, Н. Г. Ивановой. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. Ч. 1. С. 21.

<sup>10</sup> Finance // URL: <https://www.britannica.com/topic/finance> (дата обращения: 01.03.2021).

<sup>11</sup> Финансы : учебник и практикум для вузов / под общ. ред. Н. И. Берзона. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. С. 15—16.

2. Субъекты рыночных отношений, особенно в рамках финансового рынка, характеризуются лишь формальным (де-юре) равенством. Де-факто это не в полной мере соответствует действительности, поскольку условия заключения сделки определяются множеством факторов. Так, очевидно, что потребители финансовых услуг находятся в заранее более проигрышной ситуации, нежели профессиональные субъекты, оказывающие такого рода услуги. По справедливому замечанию В. В. Климова, «для потребителя свобода договора на практике трансформируется в свободу только одного формата — заключить предлагаемый стандартный договор или отказаться от услуги, а в случае возникновения спора с финансовой организацией он — слабая сторона»<sup>12</sup>.

В связи с этим возникает необходимость защиты более слабой стороны рассматриваемых отношений.

В то же время возможна и обратная ситуация, когда клиентом выступает крупная организация, которая в силу своего доминирующего положения может диктовать свои условия поставщику финансовых услуг. Например, очевидно, что условные «Яндекс», «Сбер», «Мегафон», «МТС» и другие крупные компании могут рассчитывать на суперэсклюзивные предложения со стороны финансовых организаций.

Кроме того, профессиональные участники финансового рынка, как правило, находятся в более слабой позиции по отношению к государству, которое осуществляет правовое регулирование их деятельности, т.е. определяет правила игры на рынке, обладает полномочиями по применению мер принуждения в отношении лиц, нарушающих действующие нормативные правовые акты и (или) ставящие под угрозу стабильность финансового рынка.

Таким образом, необходимо сбалансированное сочетание свободы воли участников рынка и нормативного регулирования, с тем чтобы обеспечить баланс интересов государства, финансовых организаций и потребителей финансовых услуг.

3. Одной из основных функций государства является контроль за соблюдением правил конкуренции, направленный на исключение возможности сговора между участниками рынка по вопросам ценообразования, а также недопущение формирования монополии в сферах, в которых это нежелательно.

4. Разграничивая государственные и частные финансы, П. М. Годме справедливо отмечал, что «размеры государственных финансов намного больше, чем размеры частных финансов, которыми распоряжаются отдельные лица»<sup>13</sup>. С одной стороны, государство посредством имеющихся в его распоряжении методов аккумулирования публичных фондов денежных средств, в частности налогообложения, обеспечивает переход частных финансов в публичные. С другой стороны, путем финансирования государственного заказа обеспечивается обратный процесс перетекания денежных средств из публичных фондов в частные. Кроме того, государство обладает большим набором мер поддержки субъектов предпринимательской деятельности — посредством как прямого финансирования,

<sup>12</sup> Климов В. В. Институт финансового уполномоченного — новый механизм обеспечения баланса частных и публичных интересов в финансовой сфере // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 5. С. 37.

<sup>13</sup> Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 42.



так и косвенных методов, в первую очередь через изменение подходов к налогообложению.

Таким образом, все вышеперечисленное демонстрирует основополагающую роль и значение государства в рамках рынка — с одной стороны, как регулятора, с другой — как непосредственного их участника. Публично-правовая природа государства предопределяет необходимость выработки и проведения политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка во благо всего общества.

Исходя из всего вышесказанного, можно отметить, что и «финансы» и «рынок» — экономические отношения. Следовательно, и финансовый рынок — это *особая сфера экономических отношений*, которые складываются между государством, финансовыми организациями и потребителями финансовых услуг.

Финансовый рынок представляет собой сложноструктурированную систему, включающую в себя взаимосвязанные элементы. Полагаем возможным поддержать мнение А. Г. Гузнова, который выделяет четыре основные подсистемы финансового рынка:

- институциональную подсистему — включает субъектов, оказывающих финансовые услуги или реализующие финансовые продукты;
- продуктовую подсистему — финансовые инструменты и финансовые услуги;
- нормативно-правовую подсистему — образуется совокупностью нормативных правовых актов, регулирующих деятельность финансовых организаций;
- регуляторно-надзорную (контрольную) подсистему — состоит из органов, проводящих денежно-кредитную политику, политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка, и органов надзора за субъектами, оказывающими финансовые услуги<sup>14</sup>.

Следует отметить, что в процессе исторического развития экономики финансы, наравне с товарами, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности, стали рассматриваться в качестве самостоятельного объекта рыночных отношений. При этом изначально финансовый рынок возникает для целей обслуживания потребностей товарного рынка.

По справедливому замечанию И. А. Гусевой, «объективной основой формирования рынка капитала стало несовпадение источников капитала с потребителями капитала»<sup>15</sup>. Так, ценные бумаги изначально выступали инструментом привлечения капитала в целях поддержания и расширения производства субъектов предпринимательской деятельности. Страхование возникло как инструмент защиты имущественных интересов торговцев в период великих географических открытий. Валютный рынок обслуживал интересы участников внешнеэкономической деятельности в процессе трансграничной купли-продажи товаров. С течением времени финансовый рынок обособляется и уже не всегда связан с реальным производством.

Современные финансовые рынки выполняют целый ряд функций, к которым относятся:

<sup>14</sup> См. подробнее: *Гузнов А. Г.* Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 11—12.

<sup>15</sup> *Гусева И. А.* Финансовые технологии и финансовый инжиниринг : учебник. М. : КноРус, 2021. С. 30.



- регулирующая — финансовые рынки воздействуют на целый спектр общественных отношений. Так, финансовые организации посредством предоставления дополнительной ликвидности организациям реального сектора экономики стимулируют их производственную деятельность. Кроме того, на сегодняшний день профессиональные участники финансового рынка выступают основным драйвером развития финансовых технологий в Российской Федерации;
- перераспределительная — финансовые рынки опосредуют процесс перемещение денежных средств между различными фондами, создавая каналы, по которым происходит движение денег между звеньями финансовой системы;
- рисковая — финансовые рынки создают механизм перераспределения рисков. Наиболее ярким примером может служить страхование, которое обеспечивает «перераспределение денежной формы стоимости среди участников страхования в связи с последствиями случайных событий»<sup>16</sup>. Рынок коллективных инвестиций, и в частности негосударственное пенсионное страхование, направлен на покрытие рисков, связанных с дожитием. Валютный рынок может использоваться в целях перераспределения валютных рисков. В связи этим согласимся с А. Г. Гузновым, который обоснованно отмечает, что «финансовый рынок — это рынок рисков»<sup>17</sup>;
- контрольная — посредством статистической и отчетной информации финансовые рынки обеспечивают государство сведениями, необходимыми для осуществления контроля и надзора как за профессиональными участниками данного рынка, так и за их клиентами, а также помогают обществу, и в первую очередь инвесторам, оценить финансовые и нефинансовые характеристики корпораций;
- сберегательная — финансовые рынки способствуют накоплению и преумножению денежных средств в рамках различных фондов. Этим целям, в частности, служат банковские вклады, ценные бумаги, страхование и т.д.;
- функция ценообразования — финансовый рынок на основе спроса и предложения определяет цену на различные финансовые инструменты. Данная функция имеет важное значение, в том числе для государственного регулирования. Так, например, Центральный банк РФ определяет курс валют по отношению к российскому рублю на основе данных о сделках, заключенных на организованных торгах<sup>18</sup>. Официальный курс служит в том числе для целей бухгалтерского учета, для пересчета денежных средств на валютных счетах налогоплательщика в процессе принудительного взыскания налоговой задолженности и т.д.;
- посредническая функция — как отмечается некоторыми авторами, «финансовый рынок сводит вместе экономических субъектов с профицитным бюджетом

<sup>16</sup> Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э., Ситник А. А. Страховой надзор в Российской Федерации : учебное пособие для магистратуры. 2-е изд., перераб. М. : Норма, 2021. С. 20.

<sup>17</sup> Гузнов А. Г. Указ. соч. С. 35.

<sup>18</sup> Указание Банка России от 14.03.2019 № 5094-У «О порядке установления и опубликования Центральным банком Российской Федерации официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю» // Вестник Банка России. 2019. № 31.



и экономических субъектов с дефицитным бюджетом для осуществления обмена финансовыми инструментами между ними»<sup>19</sup>;

— информационная — финансовые рынки по каналам прямой и обратной связи обеспечивают государство информацией об эффективности проводимой денежно-кредитной политики и политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка, о состоянии профессиональных участников данного рынка и в целом о стабильности самого рынка.

Как было отмечено выше, финансовый рынок является собирательным понятием, включающим в себя различные виды рынков. При этом классификация может быть проведена по различным основаниям. Согласимся с И. А. Гусевой в том, что «вопрос о том, сколько же всего “финансовых рынков” — риторический, любая классификация или рассмотрение рынков отдельных стран выявляет соответствующие подсегменты, число которых зависит только от целей исследователя»<sup>20</sup>.

Признавая определенную субъективность, которая присуща исследованиям, посвященным видам финансовых рынков, тем не менее отметим, что «любая классификация» служит целям более структурированного восприятия исследуемых явлений. Более того, именно в отношении финансового рынка, вследствие его сегментации, классификация имеет чрезвычайно важное значение.

Таким образом, классификация финансового рынка позволяет определить его внутреннюю структуру, очертив границы исследуемой сферы общественных отношений.

По срокам обращения финансовых инструментов традиционно выделяют:

- 1) денежный рынок — рынок, на котором обращаются краткосрочные (менее одного года) финансовые инструменты;
- 2) рынок капиталов — рынок обращения долгосрочных (более одного года) финансовых ресурсов.

Заметим, что данные названия представляются нам не совсем удачными, поскольку, во-первых, противопоставляют деньги и капитал, во-вторых, сводят рынок краткосрочных обязательств к обращению денег, хотя, исходя из смысла приведенного определения, на указанном рынке обращаются и иные инструменты.

По видам инструментов выделяют валютный рынок, рынок капиталов, рынок золота, страховой рынок. В свою очередь, рынок капиталов включает в себя рынок банковских ссуд, рынки долговых, долевого и производных ценных бумаг<sup>21</sup>. Данная классификация также представляется не вполне удачной, поскольку не учитывает всего многообразия сформировавшихся на сегодняшний день секторов финансового рынка.

Считаем возможным выделить следующие виды (сектора) финансового рынка:

- рынок ценных бумаг и производных финансовых инструментов;
- рынок банковских услуг;
- страховой рынок;
- валютный рынок;

<sup>19</sup> Финансовые рынки и институты : учебник и практикум для вузов / под ред. Н. Б. Болдыревой, Г. В. Черновой. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. С. 23.

<sup>20</sup> Гусева И. А. Указ. соч. С. 35.

<sup>21</sup> Шимширт Н. Д. Финансовые рынки и институты : учебно-методическое пособие. Томск : ИД Томского гос. ун-та, 2015. С. 11.

- рынок платежных услуг;
- рынок коллективных инвестиций (куда, по-видимому, входит и пенсионный рынок);
- рынок микрофинансирования;
- рынок цифровых финансовых активов;
- рынки депозитарных и регистраторских услуг;
- лизинговый рынок.

В науке предлагается выделять и иные виды финансовых рынков, в частности, рынок драгоценных металлов и драгоценных камней, рынок финансовых технологий и финансового инжиниринга и т.д.<sup>22</sup> Заметим, что перечень финансовых услуг, на основе которого происходит выделение отдельных секторов финансового рынка, не носит исчерпывающего характера. Более того, следует ожидать, что с развитием финансовых технологий и, как следствие, появлением новых субъектов, оказывающих финансовые услуги, будет расширяться и перечень секторов финансового рынка.

По степени организованности можно выделить:

- 1) организованные (в частности, биржевые) рынки — оказание финансовых услуг происходит в рамках специально созданной для этого площадки;
- 2) неорганизованные рынки — отношения, связанные с оказанием финансовых услуг, складываются стихийно.

Кроме того, отдельные виды рынков могут быть классифицированы по иным основаниям, например:

- валютный рынок — по отношению к применяемым валютным ограничениям (свободные и несвободные), по применяемым валютным курсам (рынок с одним курсом, рынок с двойным режимом)<sup>23</sup>;
- рынок ценных бумаг и производных финансовых инструментов — по условиям обращения (первичный и вторичный), по срочности реализации сделок (спот-рынок и срочный рынок), по видам ценных бумаг (рынок долговых, долевого и производных ценных бумаг);
- страховой рынок — по видам оказываемых услуг (рынки первичного страхования, перестрахования, сострахования, взаимного страхования), по объектам (рынки имущественного и личного страхования);
- рынок драгоценных металлов — по видам металлов (рынки золота, серебра, платины, металлов платиновой группы), по степени организованности (биржевой и внебиржевой)<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> См., например: *Баринев Э. А.* Рынок драгоценных металлов как сегмент финансового рынка // Ученые записки Российской академии предпринимательства. 2020. Т. 19. № 2. С. 100—107; *Королева А. С.* Современные тенденции развития мирового рынка драгоценных камней и ювелирных изделий из них как альтернативного инвестиционного рынка // Журнал правовых и экономических исследований. 2016. № 1. С. 131—136; *Гусева И. А.* Указ. соч.

<sup>23</sup> См.: *Артемьев Н. М.* Валютные рынки. М., 2001. С. 12—13.

<sup>24</sup> См.: *Артемьев Н. М., Кудлаев Д. В., Ситник А. А.* Финансово-правовое регулирование обращения драгоценных металлов в Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2019. 120 с.



Рынки могут иметь свои особенности в зависимости от религиозной принадлежности их участников. Например, в науке выделяются так называемые «исламские финансы»<sup>25</sup>, в частности исламский (или «партнерский») банкинг. Свои особенности присущи финансовой деятельности Римской католической церкви<sup>26</sup>.

Основываясь на проведенной классификации, можно заключить, что финансовый рынок представляет собой многомерное явление, имеющее различные грани преломления и его суть не может быть правильно воспринята без понимания данной особенности.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Артемов Н. М.* Валютные рынки. — М., 2001. — 95 с.
2. *Артемов Н. М., Кудлаев Д. В., Ситник А. А.* Финансово-правовое регулирование обращения драгоценных металлов в Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2019. — 120 с.
3. *Баринев Э. А.* Рынок драгоценных металлов как сегмент финансового рынка // Ученые записки Российской академии предпринимательства. — 2020. — Т. 19. — № 2. — С. 100—107.
4. *Беккин Р. И.* Исламское или мусульманское право? (К вопросу о правовых аспектах исламских финансов) // Проблемы современной экономики. — 2013. — № 4 (48). — С. 429—430.
5. *Беккин Р. И.* Исламское страхование (такафул) : учебное пособие. — Казань : Казанский университет, 2012. — 140 с.
6. *Годме П. М.* Финансовое право. — М. : Прогресс, 1978. — 429 с.
7. *Гузнов А. Г.* Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2016. — 493 с.
8. *Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э., Ситник А. А.* Страховой надзор в Российской Федерации : учебное пособие для магистратуры. — 2-е изд., перераб. — М. : Норма, 2021. — 176 с.
9. *Гусева И. А.* Финансовые технологии и финансовый инжиниринг : учебник. — М. : КноРус, 2021. — 314 с.
10. *Ищенко Н. Г.* Святой престол — Европейский Союз: правовое регулирование отношений // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — № 1. — С. 156—166.
11. *Климов В. В.* Институт финансового уполномоченного — новый механизм обеспечения баланса частных и публичных интересов в финансовой сфере // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 5. — С. 35—40.

<sup>25</sup> *Беккин Р. И.* Исламское или мусульманское право? (К вопросу о правовых аспектах исламских финансов) // Проблемы современной экономики. 2013. № 4 (48). С. 429—430 ; Он же. Исламское страхование (такафул) : учебное пособие. Казань : Казанский университет, 2012. 140 с.

<sup>26</sup> См., например: *Ищенко Н. Г.* Святой престол — Европейский Союз: правовое регулирование отношений // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 1. С. 156—166.

12. Королева А. С. Современные тенденции развития мирового рынка драгоценных камней и ювелирных изделий из них как альтернативного инвестиционного рынка // Журнал правовых и экономических исследований. — 2016. — № 1. — С. 131—136.
13. Советское финансовое право : учебник / отв. ред. Г. С. Гуревич. — М. : Юрид. лит., 1985.
14. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2020. — 624 с.
15. Финансовые рынки и институты : учебник и практикум для вузов / под ред. Н. Б. Болдыревой, Г. В. Черновой. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2020. — 403 с.
16. Финансы : учебник для вузов : в 2 ч. / под ред. М. В. Романовского, Н. Г. Ивановой. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2020. — Ч. 1. — 305 с.
17. Финансы : учебник и практикум для вузов / Н. И. Берзон [и др.] ; под общ. ред. Н. И. Берзона. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2020. — 498 с.
18. Шимширт Н. Д. Финансовые рынки и институты : учебно-методическое пособие. — Томск : ИД Томского гос. ун-та, 2015. — 80 с.
19. Finance // URL: <https://www.britannica.com/topic/finance> (дата обращения: 01.03.2021).
20. Financial market // URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/словарь/английский/financial-market> (дата обращения: 13.03.2021).
21. Financial soundness indicators compilation guide // URL: <https://data.imf.org/?sk=51B096FA-2CD2-40C2-8D09-0699CC1764DA> (дата обращения: 01.03.2021).
22. Gesamtheit der Märkte, bei denen Finanzmittel gehandelt werden // URL: <https://www.wortbedeutung.info/Finanzmarkt/> (дата обращения: 13.03.2021).
23. Haan J. de, Oosterloo S., Schoenmaker D. Financial Markets and Institutions. A European Perspective. — Cambridge : Cambridge University Press, 2015. — 554 p.
24. Pilbeam K. Finance and Financial Markets. — New York : Palgrave Macmillan, 2005. — 479 p.
25. Tobin J., Brainard W. C. Financial Intermediaries and the Effectiveness of Monetary Controls // The American Economic Abstract. — Vol. 53. — No. 2.





**Татьяна Эдуардовна  
РОЖДЕСТВЕНСКАЯ,**

профессор кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
профессор  
[tatiana\\_rojd@mail.ru](mailto:tatiana_rojd@mail.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Алексей Геннадьевич  
ГУЗНОВ,**

профессор кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
заслуженный юрист РФ  
[aguznov@gmail.ru](mailto:aguznov@gmail.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## Особенность правового статуса оператора информационной системы, в которой осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, и оператора обмена цифровых финансовых активов как организаций, обеспечивающих цифровые финансовые технологии

**Аннотация.** Быстрое развитие цифровых технологий привело к тому, что в России в последнее время появилось несколько новых видов финансовых институтов, которые, применяя цифровые финансовые технологии, создают дополнительные возможности для потребителей финансовых услуг. К таким субъектам, в частности, относятся оператор информационной системы, в которой осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, и оператор обмена цифровых финансовых активов. В статье анализируются особенности их правового статуса как нового вида некредитных финансовых организаций. Особое внимание уделено требованиям, предъявляемым действующим законодательством к указанным организациям. Анализируются вопросы осуществления Банком России надзора за их деятельностью.

**Ключевые слова:** цифровые права; цифровые финансовые активы; выпуск цифровых финансовых активов; цифровые финансовые технологии; оператор информационной системы, в которой осуществляется выпуск цифровых финансовых активов; оператор обмена цифровых финансовых активов; обращение цифровых финансовых активов, обладатель цифровых финансовых активов, Банк России, некредитные финансовые организации.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.124-134

**T. E. ROZHDESTVENSKAYA,**

*Professor of Department in financial law  
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL),*

*Dr. Sci. (Law), Professor*

*tatiana\_rojd@mail.ru*

*9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

**A. G. GUZNOV,**

*Professor of Department in Financial Law  
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law),*

*Honoured lawyer of Russia*

*aguznov@gmail.ru*

*9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

**The features of the legal status of the operator of the information system in which digital financial assets are issued, and of the operator of the exchange of digital financial assets as organizations that provide digital financial technologies**

**Abstract.** *The rapid development of digital technologies has led to the emergence of several new types of financial institutions in Russia recently, which, by using digital financial technologies, create additional opportunities for recipients of financial services. Such entities, in particular, include the operator of the information system in which the digital financial assets are issued, and the operator of the exchange of digital financial assets. The article analyzes the features of their legal status as a new type of non-banking financial organizations. Particular attention is paid to the requirements of the current legislation to these organizations. The article also analyzes the role of Bank of Russia in the supervision of their activities.*

**Keywords:** *digital rights; digital financial assets; issuing digital financial assets; digital financial technologies; operator of the information system in which digital financial assets are issued; operator of the exchange of digital financial assets; circulation of digital financial assets, owner of digital financial assets, Bank of Russia, non-banking financial institutions.*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БАНКОВСКОГО И  
СТРАХОВОГО ДЕЛА ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ  
РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ И ВАЛЮТНЫХ  
ОТНОШЕНИЙ

Цифровизация экономики базируется на широком внедрении новых технологий, способствующих ускорению обмена информацией<sup>1</sup>.

Для ответа на вызовы времени в России была разработана Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы<sup>2</sup>, которая призвана способствовать обеспечению национальных интересов, в том числе формированию цифровой экономики.

<sup>1</sup> Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Проспект, 2020. С. 9—10.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.



Своевременное развитие цифровой экономики в России, безусловно, требует своевременного и адекватного правового регулирования, которое должно закрепить основные принципы развития цифровой экономики, дать легальное определение ее базовых понятий (блокчейн, криптовалюта, цифровые права, электронные платформы, мобильные приложения и т.п.), обозначить законные рамки деятельности ее участников, их права, обязанности и ответственность<sup>3</sup>.

Современная экономика немыслима без высокоразвитого финансового рынка<sup>4</sup>. Обязанностью государства является создание условий для обеспечения конкурентоспособности финансовых институтов.

Бурное развитие цифровых технологий привело к тому, что в российском законодательстве в период, начиная с 2019 г., появилось несколько новых видов финансовых институтов, которые, применяя цифровые финансовые технологии, создают дополнительные возможности для потребителей финансовых услуг<sup>5</sup>.

К таким новым финансовым институтам относятся, в частности, оператор информационной системы, в которой осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, и оператор обмена цифровых финансовых активов.

Выпуск цифровых прав — цифровых финансовых активов регулируется Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>6</sup> (далее — Закон о ЦФА).

Цифровыми финансовыми активами (ЦФА) признаются: цифровые права, включающие денежные требования, возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам; право участия в капитале непубличного акционерного общества; право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг, которые предусмотрены решением о выпуске цифровых финансовых активов в порядке, установленном указанным Федеральным законом, выпуск, учет и обращение которых возможны только путем внесения записей в информационную систему (их изменения) на основе распределенного реестра, а также внесения записей в иные информационные системы<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю. А. Векторы управления в фокусе права // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 1. С. 154.

<sup>4</sup> О роли и значении финансового рынка в современной экономике подробнее см.: Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : монография. М. : Юрайт, 2017. С. 11—22 ; Они же. Регулирование, контроль и надзор на финансовом рынке в Российской Федерации : учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. С. 11—17.

<sup>5</sup> Актуальные вопросы права в банковской сфере : материалы Международного правового банковского форума, 24—25 сентября 2020 г. Самара : Изд-во Самарского ун-та, 2020. С. 463—473.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5018.

<sup>7</sup> Подробнее о цифровых финансовых активах см.: Обеспечение законности в сфере цифровой экономики : учебное пособие для вузов / под ред. Н. Д. Бут, Ю. А. Тихомирова. М. : Юрайт, 2020. С. 41—71.



ЦФА в любом случае имеют обязанное лицо, и этим они отличаются от цифровой валюты (криптовалюты), которой признается совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося денежной единицей Российской Федерации, денежной единицей иностранного государства и (или) международной денежной или расчетной единицей, и (или) в качестве инвестиций, и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением оператора и (или) узлов информационной системы, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в отношении них действий по внесению (изменению) записей в такую информационную систему ее правилам.

В отличие от утилитарных цифровых прав, которые выпускаются в информационной системе на основе цифрового реестра, ЦФА могут выпускаться и в других информационных системах, что в большей степени соответствует принципу технологической нейтральности права.

Вместе с тем закон прямо устанавливает, что его действие не распространяется на выпуск и обращение безналичных денежных средств и бездокументарных ценных бумаг, чтобы не было смешения между правовыми сущностями.

Права, удостоверенные цифровыми финансовыми активами, возникают у их первого обладателя с момента внесения в информационную систему, в которой осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, записи о зачислении цифровых финансовых активов указанному лицу.

При этом вид и объем прав, которые удостоверяют выпускаемые цифровые финансовые активы, предусматриваются решением о выпуске цифровых финансовых активов.

Выпуск ЦФА могут осуществлять любые лица, которые вправе осуществлять предпринимательскую деятельность.

Решение о выпуске цифровых финансовых активов определяет то, что собой представляет лицо, выпускающее ЦФА, и то, что представляет собой сам ЦФА с точки зрения содержащихся в нем прав. Поэтому закон предъявляет строгие требования к решению о выпуске ЦФА, которое должно содержать:

- 1) сведения о лице, выпускающем цифровые финансовые активы;
- 2) сведения об операторе информационной системы, в которой осуществляется выпуск цифровых финансовых активов;
- 3) вид и объем прав, удостоверяемых выпускаемыми цифровыми финансовыми активами, либо указание на то, что выпускаемые цифровые финансовые активы удостоверяют несколько видов прав и обладатель выпускаемых цифровых финансовых активов вправе при наступлении предусмотренных решением о выпуске цифровых финансовых активов условий по своему выбору определить одно из нескольких прав, которое будет им реализовано;
- 4) количество выпускаемых цифровых финансовых активов и (или) указание предельной суммы денежных средств, которые необходимо передать в оплату выпускаемых цифровых финансовых активов, и (или) предельного количества иных цифровых финансовых активов, которые необходимо передать в качестве встречного предоставления за выпускаемые цифровые финансовые



- активы, по достижении которых выпуск цифровых финансовых активов прекращается;
- 5) условия, при наступлении которых выпуск цифровых финансовых активов признается состоявшимся (завершенным);
  - 6) цену приобретения цифровых финансовых активов при их выпуске или порядок ее определения (при оплате выпускаемых цифровых финансовых активов денежными средствами) и (или) количество иных цифровых финансовых активов, которые необходимо передать для приобретения цифровых финансовых активов при выпуске цифровых финансовых активов, или порядок его определения (при оплате выпускаемых цифровых финансовых активов путем передачи иных цифровых финансовых активов в качестве встречного предоставления);
  - 7) дату начала размещения выпускаемых цифровых финансовых активов путем заключения договоров об их приобретении;
  - 8) способ оплаты выпускаемых цифровых финансовых активов (оплата денежными средствами и (или) передача иных цифровых финансовых активов в качестве встречного предоставления);
  - 9) указание на использование для выпуска цифровых финансовых активов сделок, предусматривающих исполнение сторонами возникающих из них обязательств при наступлении определенных обстоятельств без направленного на исполнение обязательств отдельно выраженного дополнительного волеизъявления сторон путем применения информационных технологий (в случае использования таких сделок);
  - 10) при использовании обеспечения выпуска цифровых финансовых активов — указание на то, что выпуск цифровых финансовых активов обеспечивается имуществом лица, выпускающего цифровые финансовые активы, или третьих лиц, описание предмета обеспечения, позволяющего его идентифицировать, и условия обеспечения;
  - 11) при выпуске цифровых финансовых активов, удостоверяющих возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам или право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг, — указание вида, категории (типа) эмиссионной ценной бумаги, возможность осуществления прав по которой (право требовать передачи которой) удостоверяют выпускаемые цифровые финансовые активы, а в случае, если выпускаемые цифровые финансовые активы удостоверяют право на передачу эмиссионной ценной бумаги, — срок, в течение которого может быть реализовано право требовать передачи эмиссионной ценной бумаги, или указание на событие, которое порождает право требовать передачи эмиссионной ценной бумаги;
  - 12) указание на ограничение оснований и (или) размера ответственности лица, выпускающего цифровые финансовые активы (при наличии такого ограничения).

С точки зрения обращения ЦФА принципиальным является фиксация права на ЦФА за определенным лицом. Закон указывает, что ЦФА учитываются в информационной системе, в которой осуществляется их выпуск, в виде записей способами, установленными правилами указанной информационной системы.

Закон определяет три способа внесения записей о ЦФА в информационную систему:

- по воле обладателя ЦФА;
- по воле третьих лиц, которым данное право предоставлено законом (вопреки воле обладателя, в частности, для обеспечения возможности реализации судебных решений);
- в силу действия смарт-контракта (в силу действия, совершенного в рамках сделки, предусматривающей исполнение сторонами возникающих из нее обязательств при наступлении определенных обстоятельств без направленного на исполнение обязательств отдельно выраженного дополнительного волеизъявления сторон путем применения информационных технологий в соответствии с правилами информационной системы, в которой учитываются цифровые финансовые активы).

Закон формулирует институт обладателя ЦФА на основе правовой презумпции: если иное не предусмотрено законом, обладателем цифровых финансовых активов признается лицо, одновременно соответствующее следующим критериям:

- 1) лицо включено в реестр пользователей информационной системы, в которой учитываются цифровые финансовые активы, ведение которого осуществляется в порядке, предусмотренном законом;
- 2) лицо имеет доступ к информационной системе, в которой учитываются цифровые финансовые активы, посредством обладания уникальным кодом, необходимым для такого доступа, который позволяет ему получать информацию о цифровых финансовых активах, которыми он обладает, а также распоряжаться этими цифровыми финансовыми активами посредством использования информационной системы.

С учетом того, что выпуск и обращение ЦФА обеспечиваются оператором информационной системы (далее — оператор ИС ЦФА), закон предъявляет к нему специальные требования.

Оператор ИС ЦФА является некредитной финансовой организацией. В этой связи к руководителям и учредителям (участникам) оператора ИС ЦФА предъявляются стандартные для некредитных финансовых организаций требования по квалификации и деловой репутации.

Оператором ИС ЦФА может быть юридическое лицо, личным законом которого является российское право (в том числе кредитная организация; лицо, имеющее право осуществлять депозитарную деятельность; лицо, имеющее право осуществлять деятельность организатора торговли). Свою деятельность в качестве оператора ИС ЦФА лицо может осуществлять с момента включения его в реестр операторов информационных систем, который ведется Банком России.

Оператор информационной системы, в которой осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, обязан утвердить правила указанной информационной системы. Они должны содержать:

- 1) правила внесения изменений в алгоритм (алгоритмы) программ информационной системы;
- 2) требования к пользователям информационной системы;
- 3) правила выпуска цифровых финансовых активов;
- 4) правила привлечения операторов обмена цифровых финансовых активов, включая требования к указанным операторам;
- 5) требования к защите информации и операционной надежности;



- 6) способы учета цифровых финансовых активов в информационной системе, а также внесения (изменения) записей о цифровых финансовых активах в информационную систему;
- 7) правила обеспечения доступа обладателей цифровых финансовых активов к информационной системе (включая правила использования программно-технических средств, обеспечивающих такой доступ, в случае их использования в информационной системе);
- 8) порядок ведения реестра пользователей информационной системы, включая правила привлечения узлов информационной системы (для информационных систем на основе распределенного реестра) и (или) операторов иных информационных систем к ведению реестра пользователей информационной системы (при условии их привлечения);
- 9) правила ведения реестра владельцев ценных бумаг в информационной системе, в том числе сроки осуществления операций в реестре владельцев ценных бумаг, в случае если оператор информационной системы осуществляет учет прав на акции непубличного акционерного общества, осуществляющего выпуск цифровых финансовых активов, удостоверяющих права участия в капитале этого непубличного акционерного общества (далее также — акции непубличного акционерного общества, выпущенные в виде цифровых финансовых активов).

Особые требования предъявляются к обеспечению операционной надежности информационной системы, в которой происходят выпуск и обращение ЦФА. Так, оператор ИС ЦФА обязан обеспечить:

- 1) возможность восстановления доступа обладателя цифровых финансовых активов к записям информационной системы по требованию обладателя цифровых финансовых активов, если такой доступ был им утрачен;
- 2) бесперебойность и непрерывность функционирования информационной системы, в том числе наличие и надлежащее функционирование дублирующих (резервных) технологических и операционных средств, обеспечивающих бесперебойное и непрерывное функционирование информационной системы;
- 3) целостность и достоверность информации о цифровых финансовых активах, содержащейся в записях информационной системы;
- 4) корректность реализации в информационной системе установленных оператором информационной системы алгоритма (алгоритмов) создания, хранения и обновления информации, содержащейся в распределенном реестре, и алгоритма (алгоритмов), обеспечивающих тождественность указанной информации во всех базах данных, составляющих распределенный реестр, а также невозможность внесения изменений в установленные оператором информационной системы алгоритм (алгоритмы) иными лицами — для информационных систем на основе распределенного реестра.

Причем оператор ИС ЦФА несет ответственность за стабильность работы ИС ЦФА в виде взыскания убытков в случае, к примеру, сбоя в ИС ЦФА.

Сделки с ЦФА осуществляются через операторов обмена ЦФА.

Обратим внимание, что ЦФА не может считаться платежным средством (даже применительно к той информационной системе, в которой он выпускается). Поэтому ЦФА выступает объектом купли-продажи, а также встречным предоставлением в сделках мены.

Указанные сделки совершаются через оператора обмена цифровых финансовых активов, который обеспечивает заключение сделок с цифровыми финансовыми активами путем сбора и сопоставления разнонаправленных заявок на совершение таких сделок либо путем участия за свой счет в сделке с цифровыми финансовыми активами в качестве стороны такой сделки в интересах третьих лиц.

Оператор обмена ЦФА является некредитной финансовой организацией. Право на осуществление деятельности оператора обмена ЦФА могут приобрести кредитные организации, организаторы торговли, а также иные юридические лица, соответствующие требованиям закона.

Закон о ЦФА допускает возможность осуществления прав оператора обмена ЦФА как коммерческих, так и некоммерческих организаций.

Такого рода организации (не относящиеся к кредитным или организаторам торговли) должны соответствовать определенным требованиям, а именно:

- а) личным законом юридического лица является российское право;
  - б) размер уставного капитала на день подачи ходатайства о включении в реестр операторов обмена цифровых финансовых активов составляет не менее 50 млн рублей;
  - в) размер чистых активов для хозяйственного общества, рассчитанный в соответствии с требованиями Банка России, составляет не менее 50 млн рублей;
  - г) участниками (в том числе членами, акционерами) такого юридического лица не могут быть юридические лица, зарегистрированные в государствах или на территориях, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны), перечень которых утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной и банковской деятельности;
  - д) в юридическом лице создан коллегиальный орган управления (наблюдательный или иной совет), а также созданы служба внутреннего контроля и служба управления рисками либо назначены контролер и должностное лицо, ответственное за организацию системы управления рисками;
  - е) единоличный исполнительный орган, члены коллегиального исполнительного органа, члены коллегиального органа управления (наблюдательного или иного совета), главный бухгалтер, руководитель службы внутреннего контроля (контролер), руководитель службы управления рисками (должностное лицо, ответственное за организацию системы управления рисками) должны соответствовать требованиям к квалификации и к деловой репутации, а учредители (участники) такого юридического лица — требованиям к деловой репутации.
- Применительно к некоммерческим организациям установлены следующие

требования:

- а) личным законом юридического лица является российское право;
- б) совокупный ежегодный размер имущественных взносов учредителей (участников, членов) в имущество юридического лица составляет не менее 50 млн рублей;



- в) учредителями (участниками, членами) такой организации не могут быть юридические лица, зарегистрированные в государствах или на территориях, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны), перечень которых утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной и банковской деятельности;
- г) в юридическом лице создан коллегиальный орган управления (наблюдательный или иной совет), а также созданы служба внутреннего контроля и служба управления рисками либо назначены контролер и должностное лицо, ответственное за организацию системы управления рисками;
- д) единоличный исполнительный орган, члены коллегиального исполнительного органа, члены коллегиального органа управления (наблюдательного или иного совета) или в случае, если юридическое лицо создано в организационно-правовой форме фонда, попечительского совета такого юридического лица, главный бухгалтер, руководитель службы внутреннего контроля (контролер), руководитель службы управления рисками (должностное лицо, ответственное за организацию системы управления рисками) такого юридического лица должны соответствовать требованиям к квалификации и требованиям к деловой репутации.

Оператор обмена ЦФА может совмещать свою деятельность с деятельностью оператора ИС ЦФА. Оператором обмена ЦФА, а также иных видов цифровых прав, выпущенных с использованием инвестиционной платформы, может быть оператор указанной инвестиционной платформы.

Лицо вправе осуществлять деятельность оператора обмена ЦФА с момента включения его в реестр, который ведется Банком России. Для включения в реестр нужно не только соответствовать вышеуказанным требованиям, но и утвердить правила обмена ЦФА, которые подлежат согласованию с Банком России. Именно согласование правил обмена ЦФА порождает юридический факт, с которым закон связывает обязанность для Банка России по включению лица в реестр операторов обмена ЦФА.

Правила обмена цифровых финансовых активов должны содержать:

- 1) порядок совершения сделок с цифровыми финансовыми активами через оператора обмена цифровых финансовых активов;
- 2) виды цифровых финансовых активов, цифровых прав (при наличии), сделки с которыми могут совершаться через оператора обмена цифровых финансовых активов;
- 3) порядок взаимодействия оператора обмена цифровых финансовых активов с операторами информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов (за исключением случаев совмещения деятельности оператора обмена цифровых финансовых активов с деятельностью соответствующего оператора информационной системы, в которой осуществляется выпуск цифровых финансовых активов);
- 4) требования к защите информации и операционной надежности;

5) указание на случаи, при которых обязательства по сделкам с цифровыми финансовыми активами исполняются при наступлении определенных обстоятельств без направленного на исполнение обязательств отдельно выраженного дополнительного волеизъявления его сторон, включая волю оператора обмена цифровых финансовых активов.

Банк России осуществляет надзор за деятельностью как оператора ИС ЦФА, так и оператора обмена ЦФА. В процессе осуществления надзора Банк России вправе применять к обоим видам операторов меры надзора, в частности исключать их из реестра, что означает прекращение права заниматься соответствующим видом деятельности (при этом статус юридического лица сохраняется).

Правовой режим меры по исключению операторов ИС ЦФА и операторов ЦФА из реестра предполагает как дискреционные полномочия Банка России, так и его обязанности по применению соответствующих мер. В частности, Банк России вправе исключить лиц из реестра операторов, в случае:

- неоднократно в течение одного года нарушения оператором ИС ЦФА или оператором обмена ЦФА требований Закона о ЦФА;
- неоднократно в течение одного года нарушения таким оператором требований, установленных ст. 6, 7 (за исключением п. 3), 7.3 и 7.5 Федерального закона № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»<sup>8</sup> (далее — Закон № 115-ФЗ);
- и (или) неоднократно в течение одного года нарушения требований нормативных актов Банка России, изданных в соответствии с Законом № 115-ФЗ.

Банк России обязан исключить лицо из соответствующего реестра в случае аннулирования (отзыва) у соответствующего оператора, совмещающего свою деятельность с деятельностью кредитной организации или некредитной финансовой организации, лицензии на осуществление деятельности у кредитной или некредитной финансовой организации, соответственно.

Таким образом, в России в последнее время законодательно был урегулирован правовой статус таких новых финансовых институтов, как оператор информационной системы, в которой осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, и оператор обмена цифровых финансовых активов.

Основной функцией оператора информационной системы, в которой осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, является функция управления информационной системой, в рамках которой осуществляются выпуск, учет и обращение цифровых финансовых активов. Оператор обмена цифровых финансовых активов создается для организации сделок купли-продажи цифровых финансовых активов и иных сделок, связанных с цифровыми финансовыми активами.

Указанные субъекты отнесены в соответствии со ст. 76.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>9</sup> к некредитным финансовым организациям. Регулирование, контроль и надзор за их деятельностью осуществляет Банк России.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.



**БИБЛИОГРАФИЯ**

1. Актуальные вопросы права в банковской сфере : материалы Международного правового банковского форума, 24—25 сентября 2020 г. — Самара : Изд-во Самарского ун-та, 2020. — С. 463—473.
2. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Проспект, 2020.
3. *Гузов А. Г., Рождественская Т. Э.* Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : монография. — М. : Юрайт, 2017.
4. *Гузов А. Г., Рождественская Т. Э.* Регулирование, контроль и надзор на финансовом рынке в Российской Федерации : учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2019.
5. Обеспечение законности в сфере цифровой экономики : учебное пособие для вузов / под ред. Н. Д. Бут, Ю. А. Тихомирова. — М. : Юрайт, 2020.
6. *Тихомиров Ю. А.* Векторы управления в фокусе права // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2019. — № 1.



## Либерализация валютного регулирования и контроля в Российской Федерации: статус и тенденции

**Аннотация.** В настоящее время в связи с изменением экономической обстановки, в частности на фоне пандемии COVID-19, остается актуальным вопрос о необходимости дальнейшей либерализации валютного регулирования и контроля с целью поощрения реальных инвестиций в России. Процесс либерализации представляет собой устранение ограничений на осуществление валютных операций между российскими валютными резидентами и нерезидентами. При проведении либерализации должны учитываться интересы общества и государства с точки зрения национальной безопасности и благосостояния.

С момента принятия законодательства о валютном регулировании и валютном контроле происходит ослабление валютных ограничений (в частности, произошла отмена обязанности по резервированию валюты и оформления паспортов сделок при осуществлении трансграничных операций). Либерализация валютного законодательства планомерно продолжается и в настоящее время. В то же время на фоне либерализации все более заметным становится усиление внимания государства к имуществу и доходам валютных резидентов за рубежом в целях «обеления» экономики.

**Ключевые слова:** валюта, национальная валюта, иностранная валюта, валютное регулирование, валютный контроль, валютная операция, валютное ограничение, валютный резидент, либерализация, иностранные организации, агенты и органы валютного контроля, внешнеэкономическая деятельность.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.135-144



**Николай Михайлович АРТЕМОВ,**

профессор кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
профессор  
[nikoarte@yandex.ru](mailto:nikoarte@yandex.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Сергей Витальевич СЕРГЕЕВ,**

старший юрист  
юридической фирмы Noerr,  
кандидат юридических наук  
[sergserg0210@gmail.com](mailto:sergserg0210@gmail.com)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© Н. М. Артемов,  
С. В. Сергеев, 2021

**N. M. ARTEMOV,**

*Professor of Department in Financial Law  
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL),*

*Dr. Sci. (Law), Professor*

**nikoarte@yandex.ru**

*9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

**S. V. SERGEEV,**

*senior associate at Noerr, Cand. Sci. (Law)*

**sergserg0210@gmail.com**

*9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

### **Liberalization of foreign exchange regulation and control in the Russian Federation: status and trends**

**Abstract.** *At present, due to the changing economic situation, in particular, against the backdrop of the COVID-19 pandemic, the question of the need for further liberalization of foreign exchange regulation and control in order to encourage real investment in Russia remains relevant. The liberalization process is the removal of restrictions on foreign exchange transactions between Russian currency residents and non-residents. When carrying out liberalization, the interests of society and the state should be taken into account in terms of national security and welfare.*

*Since the adoption of the legislation on currency regulation and currency control, currency restrictions have been weakened (in particular, the obligation to reserve currency and issue passports of transactions in cross-border transactions has been canceled). Liberalization of foreign exchange legislation continues systematically at the present time. At the same time, against the background of liberalization, more and more noticeable is the increasing attention of the state to the property and income of foreign currency residents abroad in order to "whitewash" the economy.*

**Keywords:** *currency, national currency, foreign currency, currency regulation, currency control, currency operation, currency restriction, currency resident, liberalization, foreign organizations, agents and bodies of currency control, foreign economic activity.*

### **Введение**

В настоящее время в связи с изменением внешнеэкономической конъюнктуры и экономической обстановки в России сохраняет актуальность вопрос о необходимости дальнейшей либерализации валютного регулирования и контроля. Либерализация необходима в первую очередь для поощрения реальных инвестиций в российскую экономику без создания возможностей для злоупотребления со стороны недобросовестных участников рынка. Как справедливо указано отдель-

ными авторами, новые экономические вызовы свидетельствуют о необходимости реформ для снижения излишней административной нагрузки<sup>1</sup>.

Особое значение этот вопрос приобретает на этапе преодоления последствий пандемии COVID-19, ведь дальнейшее экономическое развитие немыслимо без осуществления внешнеторговой деятельности. Как отметил министр финансов А. Силуанов, «мы постепенно идем по пути либерализации валютного контроля. Репатриация и излишние требования к зарубежным счетам препятствуют выходу российского бизнеса на зарубежные рынки и не способствуют наращиванию несырьевого экспорта»<sup>2</sup>.

При разработке регулирования и осуществлении контроля в валютной сфере должны приниматься во внимание как интересы общества в целом, так и интересы государства. Это означает, что валютно-правовые реформы должны обеспечить не только общественное благосостояние, но и национальную безопасность. Либерализация не исключает императивных начал в валютно-правовом регулировании<sup>3</sup>, ведь чрезмерное ослабление валютного контроля может привести к таким неблагоприятным последствиям, как отток капитала за рубеж, уменьшение притока валюты в страну и ослабление курса национальной валюты. Кроме того, выработка мер по либерализации должна проводиться с учетом внешнеполитической обстановки, в частности с учетом санкций, введенных США и ЕС.

Под либерализацией в научной литературе понимается устранение ограничений на осуществление валютных операций между российскими валютными резидентами и нерезидентами<sup>4</sup>. Либерализация направлена на упрощение порядка совершения валютных операций резидентами и нерезидентами<sup>5</sup>. Целью данной статьи является анализ мер, направленных на либерализацию валютного регулирования и контроля, общая оценка их воздействия и формулирование выводов по дальнейшему направлению развития валютного регулирования в Российской Федерации.

Как отмечается в научной литературе, начиная с 2003 г., т.е. с момента принятия Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (далее — Закон № 173-ФЗ), происходит ослабление валютных ограничений в российском законодательстве<sup>6</sup>. Это в целом соответствует опыту многих стран, отказавшихся от валютных ограничений (США,

<sup>1</sup> Синельников-Мурылев С. Г., Левашенко А. Д., Трунин П. В. Актуальные проблемы валютного регулирования операций физических лиц в России // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 12.

<sup>2</sup> Официальный сайт Reuters. URL: <https://www.reuters.com/article/orubs-russia-trade-exports-idrukbn2ca0wc-orubs> (дата обращения: 21.08.2021).

<sup>3</sup> Матвиенко Г. В. К вопросу о понятии и видах валютных ограничений // Финансовое право. 2010. № 8. С. 14—18.

<sup>4</sup> См.: Погодина И. В. Либерализация валютного законодательства — угроза экономической безопасности РФ? // Финансовое право. 2010. № 6. С. 29—33.

<sup>5</sup> См.: Ситник А. А. Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2020. С. 179.

<sup>6</sup> См.: Правовое регулирование денежного обращения (денежное право) : монография / Н. М. Артемов, И. Б. Лагутин, А. А. Ситник [и др.]. М. : Норма ; Инфра-М, 2016. 96 с.



Канада, страны ЕС)<sup>7</sup>. Ниже приведен обзор конкретных мер, предпринятых для либерализации валютного регулирования и контроля<sup>8</sup>.

### **Меры, напрямую относящиеся к внешнеторговой деятельности**

#### **Отмена процедур, ограничивающих оборот валюты**

В первые годы действия Закона № 173-ФЗ были упразднены процедуры, носившие обременительный характер для участников внешнеэкономической деятельности. Так, с июля 2006 г. отменено требование о резервировании средств в связи с осуществлением внешнеторговой деятельности через уполномоченные банки на срок до исполнения нерезидентом обязательств<sup>9</sup>.

Кроме того, с января 2007 г. отменена обязательная продажа валютными резидентами части валютной выручки, причитающейся по внешнеторговым договорам, в размере до 30 %, за некоторыми исключениями (ст. 21 Закона № 173-ФЗ)<sup>10</sup>. Полагаем, что можно положительно оценить отмену вышеупомянутых процедур, ведь это позволило резидентам не отвлекать денежные средства из оборота и, следовательно, дало возможность направить их на развитие бизнеса.

#### **Ослабление требований к отчетности в рамках валютного контроля**

До марта 2018 г. резидентам в целях валютного контроля надлежало оформлять паспорт сделки, если сумма по трансграничному договору превышала 50 тыс. долл. США. С даты вступления в силу Инструкции № 181-И паспорт сделки и представление подтверждающих документов были заменены на постановку внешнеторгового контракта на учет. Импортный контракт и кредитный договор необходимо поставить на учет, если сумма обязательств по ним эквивалентна 3 млн руб. и более; экспортный контракт — если сумма обязательств по ним эквивалентна 6 млн руб. и более<sup>11</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что законодатель пошел по пути постепенного облегчения административной нагрузки на российский бизнес.

<sup>7</sup> См.: Цепова Е. А. Физическое лицо — резидент в налоговом и валютном законодательстве Российской Федерации // *Налоги*. 2019. № 2. С. 29—33.

<sup>8</sup> См. об этом также: *Валютный контроль : учебное пособие для магистратуры / под ред. Т. Э. Рождественской, А. А. Ситника*. М. : Норма, 2021. С. 32—38.

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 29.06.2006 № 400 «О признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 16 мая 2005 г. № 302» // *СЗ РФ*. 2005. № 21. Ст. 2022.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 131-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О валютном регулировании и валютном контроле”» // *СЗ РФ*. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3430.

<sup>11</sup> Инструкция Банка России от 16.08.2017 № 181-И «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций, о единых формах учета и отчетности по валютным операциям, порядке и сроках их представления» // *Вестник Банка России*. 16.11.2017. № 96—97.

### Либерализация правил о репатриации валютной выручки

Изначально правила о репатриации валютной выручки применялись к резидентам в рамках трансграничных договоров, по которым такие резиденты имели право получить вознаграждение от нерезидентов за товары, работы или услуги или на возврат предоплаты по договорам, исполнение по которым не произошло. Однако с января 2020 г. была отменена репатриация рублевой выручки по несырьевому экспорту при расчетах в рублях. Кроме того, с июля 2021 г. отменено требование о репатриации несырьевого экспорта в иностранной валюте<sup>12</sup>.

Что касается сырьевого экспорта, то требования по репатриации в отношении сырьевого экспорта в рублях будут постепенно отменяться до 2024 г., в то время как сохраняется требование о репатриации при сырьевом экспорте в иностранной валюте<sup>13</sup>. В результате частичной отмены требований по репатриации резиденты получили возможность на свободу расчетов по большему количеству трансграничных операций, что, несомненно, будет способствовать внешнеэкономическому обороту.

### Иные меры

#### Расширение перечня разрешенных операций между резидентами и перечня оснований для зачислений на зарубежные счета

За время действия Закона № 173-ФЗ постепенно расширялся перечень разрешенных валютных операций между валютными резидентами согласно ст. 9 данного Закона. Например, в 2005 г. были приняты изменения, позволяющие проведение операций в иностранной валюте, связанные с выплатами по внешним ценным бумагам, за исключением векселей<sup>14</sup>. В 2018 г. также было добавлено исключение для выплат физическим лицам в иностранной валюте за пределами территории Российской Федерации по заключенным с юридическими лицами — резидентами трудовым договорам при исполнении трудовых обязанностей за пределами Российской Федерации<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 28.06.2021 № 223-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О валютном регулировании и валютном контроле”». Ст. 1 // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5051.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 02.08.2019 № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О валютном регулировании и валютном контроле” в части либерализации ограничений на совершение валютных операций резидентами с использованием счетов (вкладов), открытых в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и репатриации денежных средств». Ч. 4 ст. 2 // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4424. Далее — Закон от 02.08.2019 № 265-ФЗ.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 18.07.2005 № 90-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3101.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 07.03.2018 № 44-ФЗ «О внесении изменений в статьи 9 и 12 Федерального закона “О валютном регулировании и валютном контроле”» // СЗ РФ. 2018. № 11. Ст. 1579.



С тематикой разрешенных валютных операций между резидентами довольно тесно коррелирует установленный законом перечень платежей, которые резиденты имеют право зачислять на свои счета, открытые в зарубежных банках. Изначально Закон № 173-ФЗ существенно ограничивал перечень оснований, по которым платежи могли быть зачислены на такие счета. Впоследствии этот список стал постепенно расширяться.

Так, в 2014 г. физические лица — валютные резиденты получили право зачислять на свои зарубежные счета зарплату от нерезидентов при выполнении работы за рубежом, выплаты по решениям судов иностранных государств, выплаты социального характера, а также страховые выплаты<sup>16</sup>. Кроме того, с 2018 г. физические лица — валютные резиденты могут зачислять деньги, полученные от нерезидентов, на свои счета в иностранных банках, расположенных в государстве — члене ЕАЭС или государстве, осуществляющем международный обмен информацией<sup>17</sup>.

Кроме того, разрешительный порядок открытия счетов был заменен на уведомительный. С января 2007 г. отменена обязанность валютных резидентов по предварительной регистрации счетов в зарубежных банках в налоговых органах по месту учета резидентов<sup>18</sup>.

Таким образом, на протяжении многих лет прослеживается последовательное расширение перечня разрешенных операций в иностранной валюте между резидентами, а также расширение перечня оснований для зачисления денежных средств на зарубежные счета. В то же время нельзя считать, что режим использования зарубежных счетов стал достаточно гибким, так как многие устаревшие ограничения все еще продолжают действовать. В частности, в отношении российских валютных резидентов могут применяться штрафы от 3/4 до полного размера платежа (ст. 15.25 КоАП РФ), если они получают на свои счета дивиденды от иностранных компаний или плату за оказание услуг. Возможно, на общем фоне либерализации указанные ограничения будут устранены в будущем.

### **Смягчение требований в отношении специальной категории валютных резидентов — физических лиц**

До 2018 г. в отношении всех резидентов — физических лиц, т.е. граждан Российской Федерации, применялся единый порядок осуществления операций и отчетности по зарубежным счетам. Преследуя цель ослабления валютного регулирования и контроля, законодатель с 2018 г. ввел специальную категорию валютных резидентов, пребывающих за пределами Российской Федерации в течение календарного года в совокупности более 183 дней<sup>19</sup>. Новая категория валютного резидента близка к категории налогового резидента, которым согласно п. 2 ст. 207 НК РФ является физическое лицо, фактически находящееся в России не менее

<sup>16</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 № 218-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4219.

<sup>17</sup> Закон от 02.08.2019 № 265-ФЗ.

<sup>18</sup> Закон от 02.08.2019 № 265-ФЗ.

<sup>19</sup> Федеральный закон от 28.12.2017 № 427-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О валютном регулировании и валютном контроле”» // СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 11.

183 календарных дней в течение 12 следующих подряд месяцев. В литературе отмечено сближение понятия валютного резидента с понятием налогового резидента, однако уравнивания этих понятий не произошло<sup>20</sup>.

В отношении специальных валютных резидентов не применяются требования к порядку открытия счетов (вкладов) в банках за рубежом, проведения валютных операций по таким счетам (вкладам). Иными словами, данные лица не обязаны уведомлять российские налоговые органы о своих счетах и могут зачислять средства на свои счета в зарубежных банках без ограничений.

Кроме того, с 2020 г. перечень разрешенных валютных операций между резидентами дополнен переводами иностранной валюты для оплаты товаров и услуг физическими лицами — резидентами со счетов (вкладов) в уполномоченных банках на зарубежные банковские счета (вклады) физических лиц — резидентов, находящихся за пределами Российской Федерации в течение календарного года в совокупности более 183 дней и являющихся индивидуальными предпринимателями согласно иностранному законодательству.

Можно предположить, что ослабление требований в отношении специальной категории валютных резидентов было обусловлено намерением законодателя сохранить контроль только за денежными операциями тех лиц, которые потенциально могут являться налоговыми резидентами РФ. Соответственно, законодатель решил отказаться от излишних требований в отношении лиц, которые, несмотря на формальное наличие гражданства, утратили экономическую связь с государством и пребывают за рубежом.

Смягчение требований по отчетности произошло и для физических лиц — валютных резидентов, имеющих счета за рубежом. Так, с 2018 г. физическое лицо не обязано представлять российским налоговым органам отчеты о движении денежных средств по его счету (вкладу) в банке (финансовой организации) при условии, что (I) это иностранное государство осуществляет обмен информацией, и (II) общая сумма средств, зачисленных на счет (депозит) / списанных со счета (депозита) не превышает 600 тыс. руб. (или его эквивалента) в течение отчетного года либо остаток денег на таком счете (депозите) не превышает 600 тыс. руб. (или его эквивалента) на конец отчетного года.

### Меры процедурного характера

Учитывая отрицательное воздействие пандемии COVID-19 на российскую экономику, законодатель предпринял определенные шаги по смягчению валютного контроля. Так, были приняты следующие меры:

- 1) в КоАП РФ были внесены изменения, согласно которым при нарушении требований по репатриации в отношении резидентов вместо наложения штрафа может быть применено предупреждение, которое является самым мягким видом административного наказания<sup>21</sup>;

<sup>20</sup> Хаменушко И. В., Ромащенко Л. В. Либерализация валютного законодательства для физических лиц, проживающих за рубежом // *Налоговед.* 2018. № 3. С. 81—89.

<sup>21</sup> Федеральный закон от 01.04.2020 № 72-ФЗ «О внесении изменений в статьи 15.25 и 23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2002.



2) в УК РФ были внесены изменения, согласно которым действия лица по нерепатриации валютной выручки могут быть квалифицированы по ч. 1 ст. 193 УК РФ, если на момент совершения преступления это лицо было подвергнуто административному наказанию по ч. 5.2 ст. 15.25 КоАП РФ. Кроме того, были увеличены суммы валютной выручки, нерепатриация которых может повлечь уголовную ответственность<sup>22</sup>.

Несмотря на упомянутые меры, остается достаточное количество положений валютного законодательства, требующих дальнейшей либерализации. Например, учитывая растущий объем расчетов, возможно повышение лимита в размере 5 тыс. долл. США на перевод иностранной валюты на счета резидентов — физических лиц за рубежом (п. 12 ч. 1 ст. 9 Закона № 173-ФЗ), а также лимита в размере 10 тыс. долл. США на перемещение валюты через границу без декларирования (пп. 7 п. 1 ст. 260 Таможенного кодекса ЕАЭС).

Кроме того, учитывая международный обмен налоговой информации, возможно дальнейшее расширение оснований зачисления средств на зарубежные счета российских резидентов.

### **Усиление контроля за доходами российских резидентов**

На фоне общей тенденции либерализации валютного регулирования и контроля обращает на себя внимание усиление внимания государства к средствам валютных резидентов, размещенных за рубежом, и доходам, полученным такими лицами от иностранных источников.

В частности, начиная с 2020 г. требование об уведомлении резидентами налоговых органов по месту своего учета об открытии (закрытии) счетов (вкладов) и об изменении реквизитов счетов (вкладов), а также представлении отчетов по ним распространяется не только на счета (вклады) в зарубежных банках, но и на счета (вклады), открытые в иных организациях финансового рынка.

К иным организациям финансового рынка относятся организации, имеющие право оказывать услуги, связанные с привлечением и размещением денежных средств или иных финансовых активов для хранения, управления, инвестирования и (или) осуществления иных сделок в интересах резидента либо прямо или косвенно за счет резидента<sup>23</sup>. Иными словами, физические лица — валютные резиденты обязаны отчитываться по брокерским счетам, счетам доверительного управления, депозитария и т.д.

Кроме того, с 2021 г. при представлении отчетов о движении средств по зарубежным счетам резиденты должны указывать не только информацию о движении денежных средств, но и сведения об иных финансовых активах (постановление Правительства Российской Федерации от 09.12.2020 № 2051). Данные обязанности распространяются только на российские организации, а также на

<sup>22</sup> Федеральный закон от 01.04.2020 № 73-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 28.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2003.

<sup>23</sup> Закон от 02.08.2019 № 265-ФЗ.



физических лиц — валютных резидентов, срок пребывания которых за пределами Российской Федерации в течение календарного года в совокупности составит менее 183 дней.

## Заключение

Валютная политика Российской Федерации направлена на стабилизацию курса рубля, защиту внутреннего валютного рынка, бесперебойное функционирование и пресечение незаконного вывода капитала за рубеж. Для достижения этих целей на протяжении почти 20 лет российское валютное законодательство медленно, но верно преобразовалось для обеспечения потребностей развивающихся общественных отношений, что в целом соответствует иностранному опыту.

В частности, были отменены устаревшие и обременительные процедуры резервирования и продажи валютной выручки, ослаблены требования по отчетности при осуществлении валютных операций, расширен перечень разрешенных валютных операций.

В то же время, несмотря на предпринятые меры, в настоящее время все еще сохраняют силу определенные валютные ограничения (в частности, обязанность репатриации в отношении сырьевых товаров, ограничения по операциям на зарубежных счетах и т.д.), не способствующие достижению целей валютного регулирования. Принимая во внимание общую тенденцию либерализации, можно предположить, что данные ограничения будут устранены посредством точечных реформ в будущем.

На основании анализа текущей политики можно увидеть стремление законодателя уйти с пути административных ограничений и использовать валютное регулирование для обеспечения фискальных интересов государства. Соответственно, можно утверждать, что происходит сближение валютного и налогового контроля.

В то же время необходимо избегать необдуманных попыток либерализации без учета внешнеполитической и внутренней ситуации в стране, создающих возможности для злоупотреблений со стороны недобросовестных лиц. Точечные реформы по либерализации должны быть направлены на защиту реальных инвестиций с учетом необходимости поддержания курса рубля.

В целях выработки взвешенного подхода можно рассмотреть вопрос создания специального консультативного органа при Правительстве РФ, который бы состоял из представителей государственных органов и бизнеса и разрабатывал конкретные предложения по реформированию валютного законодательства.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Валютный контроль : учебное пособие для магистратуры / под ред. Т. Э. Рождественской, А. А. Ситника. — М. : Норма, 2021. — 216 с.
2. Коваль А., Левашенко А. Глава 21. Валютное регулирование в России: либерализация и ограничения // Экономическая политика России. — Турбулентное десятилетие 2008—2018. — 2020. — № 4.



3. *Матвиенко Г. В.* К вопросу о понятии и видах валютных ограничений // Финансовое право. — 2010. — № 8. — С. 14—18.
4. *Погодина И. В.* Либерализация валютного законодательства — угроза экономической безопасности РФ? // Финансовое право. — 2010. — № 6. — С. 29—33.
5. Правовое регулирование денежного обращения (денежное право) : монография / Н. М. Артемов, И. Б. Лагутин, А. А. Ситник [и др.]. — М. : Норма ; Инфра-М, 2016. — 96 с.
6. *Синельников-Мурылев С. Г., Левашенко А. Д., Трунин П. В.* Актуальные проблемы валютного регулирования операций физических лиц в России // Российский внешнеэкономический вестник. — 2015. — № 12.
7. *Ситник А. А.* Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2020. — 240 с.
8. *Хаменушко И. В., Ромащенко Л. В.* Либерализация валютного законодательства для физических лиц, проживающих за рубежом // Налоговед. — 2018. — № 3. — С. 81—89.
9. *Целова Е. А.* Физическое лицо — резидент в налоговом и валютном законодательстве Российской Федерации // Налоги. — 2019. — № 2. — С. 29—33.

## Система казначейских платежей в национальной платежной системе

**Аннотация.** Настоящая статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с правовым регулированием системы казначейских платежей, а также определением ее места в национальной платежной системе. Автором отмечаются особенности функционирования системы казначейских платежей, специфика ее организации, имеющиеся пробелы в правилах данной платежной системы.

**Ключевые слова:** система казначейских платежей, национальная платежная система, платежная система, Федеральное казначейство, Банк России, платежи, казначейские платежи, перевод денежных средств.



**Александр  
Александрович  
СИТНИК,**

профессор кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук  
**aasitnik@gmail.com**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.145-157

**A. A. SITNIK**

Professor of Department in financial law  
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law)  
**aasitnik@gmail.com**

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### System of treasury payments in the national payment system

**Abstract.** This article is devoted to the consideration of issues related to the legal regulation of the system of treasury payments, as well as the determination of its place in the national payment system. The author notes the peculiarities of the functioning of the system of treasury payments, the specifics of its organization, the existing gaps in the rules of this payment system.

**Keywords:** treasury payment system, national payment system, payment system, Federal Treasury, Bank of Russia, payments, treasury payments, money transfer.

## Введение

Вопрос о создании платежной системы Федерального казначейства обсуждается с 2013 г.<sup>1</sup> Как было отмечено руководителем Федерального казначейства Р. Е. Артюхиным, данный федеральный орган исполнительной власти только в 2017 г. обеспечил выплату более 71 трлн рублей, обслуживание свыше 350 тыс. клиентов и

<sup>1</sup> См.: Регионы России получают 1,37 млрд рублей из единого казначейского счета // URL: <https://iz.ru/1145782/2021-04-02/regiony-rossii-poluchat-137-mlrd-rublei-iz-edinogo-kaznacheiskogo-scheta> (дата обращения: 01.06.2021); Рудь О. Н. О плане мероприятий по реализации новых положений Бюджетного кодекса Российской Федерации в части системы казначейских платежей (29 сентября 2015 г.) // URL: [https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/60e/rud\\_sentyabr.pptx](https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/60e/rud_sentyabr.pptx) (дата обращения: 01.06.2021).

проведение порядка 10 млрд платежных операций. Приведенные показатели сопоставимы с объемами операций ведущих кредитных организаций<sup>2</sup>. В связи с этим Федеральным казначейством была поставлена задача по ускорению движения бюджетных платежей и совершенствованию процесса управления ликвидностью.

Это, в свою очередь, потребовало внесения существенных изменений в бюджетное законодательство, направленных на оптимизацию исполнения бюджетов. В этих целях Федеральным законом от 27.12.2019 № 479-ФЗ<sup>3</sup> были расширены и уточнены полномочия Федерального казначейства в рамках бюджетного процесса, Бюджетный кодекс Российской Федерации был дополнен рядом новых терминов («казначейское обслуживание», «единый казначейский счет», «казначейский счет», «единый счет бюджета», и т.д.), были заложены правовые основы функционирования принципиально новой платежной системы — системы казначейских платежей (далее — СКП).

На сегодняшний день основным источником правового регулирования платежных систем является Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее — Закон о НПС)<sup>4</sup>. Между тем СКП функционирует в соответствии с положениями гл. 24.2 «Система казначейских платежей» БК РФ, которые значительным образом отличаются от правил, закрепленных в Законе о НПС. При этом последний вообще не содержит упоминания о системе казначейских платежей, а в тексте БК РФ система казначейских платежей не именуется собственно платежной системой.

Более того, п. 2 ст. 242.7 БК РФ закрепляет, что особенности взаимодействия системы казначейских платежей с платежными системами устанавливаются Министерством финансов РФ совместно с Центральным банком РФ. Буквальное прочтение данной нормы дает основание заключить, что СКП не является платежной системой. В то же время очевидно, что это не так. Правильнее говорить, что СКП не подпадает под определение платежной системы, закрепленное в п. 20 ст. 3 Закона о НПС (узкое понимание платежной системы), но является платежной системой в широком смысле — как набор инструментов, процедур и правил перевода средств между участниками<sup>5</sup>.

Исходя из этого можно заключить, что СКП — неотъемлемая часть национальной платежной системы. В этой связи можно сделать вывод о том, что в системе финансового права правовое регулирование общественных отношений,

<sup>2</sup> Тезисы выступления руководителя Казначейства России Р. Е. Артюхина на расширенной коллегии Федерального казначейства «Об итогах деятельности Казначейства России за 2017 год и задачах на 2018 год» (г. Москва, 21.03.2018) // URL: [https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/590/tezisy\\_artyukhin-re.docx+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru&client=firefox-b-d](https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/590/tezisy_artyukhin-re.docx+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru&client=firefox-b-d) (дата обращения: 01.06.2021).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 27.12.2019 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» // СЗ РФ. 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7797.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.

<sup>5</sup> Принципы для инфраструктур финансового рынка. П. 1.10. См.: письмо Банка России от 29.06.2012 № 94-Т «О документе Комитета по платежным и расчетным системам «Принципы для инфраструктур финансового рынка» // Вестник Банка России. 2012. № 38—39.

складывающихся в процессе осуществления казначейских платежей и функционирования СКП, носит комплексный характер: оно осуществляется нормами, входящими в подотрасль бюджетного права и институт национальной платежной системы.

Таким образом, нормы гл. 24.2. БК РФ, помимо всего прочего, можно рассматривать и в качестве части (*lex specialis*) законодательства о национальной платежной системе.

### Понятие и сущность системы казначейских платежей

Система казначейских платежей, наряду с Платежной системой Банка России и Национальной системой платежных карт, относится к особым видам платежных систем — они создаются на основании положений законов, а многие аспекты правового режима их функционирования закрепляются в подзаконных нормативных правовых актах. Так, СКП отличается от «обычных» платежных систем<sup>6</sup> тем, что:

- оператором платежной системы является федеральный орган исполнительной власти;
- функции оператора платежной системы возложены на Федеральное казначейство бюджетным законодательством;
- правила организации и функционирования платежной системы утверждены нормативным правовым актом Федерального казначейства<sup>7</sup>;
- платежная система функционирует в публичном интересе: целью ее создания является обеспечение исполнения бюджета;
- она опосредует проведение особых видов платежей (казначейских);
- участниками данной платежной системы являются участники бюджетного процесса, бюджетные и автономные учреждения, иные юридические лица, не являющиеся участниками бюджетного процесса;
- контроль за функционированием платежной системы осуществляется в рамках бюджетного контроля.

Очевидно, что с учетом цели организации, решаемых задач, круга участников, объема и количества проводимых операций, а также ряда иных факторов, СКП следует рассматривать в качестве *национально значимой платежной системы*. Полагаем, что по аналогии с Платежной системой Банка России и НСПК значимость СКП должна устанавливаться *непосредственно законом*.

Легальное определение системы казначейских платежей содержится в п. 1 ст. 242.7 БК РФ, согласно которому рассматриваемая платежная система определяется как совокупность участников и оператора системы казначейских платежей, взаимодействующих по правилам организации и функционирования системы казначейских платежей. При этом очевидно, что основную роль в обеспечении

<sup>6</sup> Здесь и далее под «обычной» платежной системой будет пониматься платежная система в соответствии с п. 20 ст. 3 Закона о НПС.

<sup>7</sup> Приказ Казначейства России от 13.05.2020 № 20н «Об утверждении Правил организации и функционирования системы казначейских платежей» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 14.07.2020.



функционирования СКП играет ее оператор, поэтому считаем, что именно он должен быть указан на первом месте в приведенном определении (хотя, безусловно, «от перемены мест слагаемых сумма не меняется»).

Обращает на себя внимание и тот факт, что, в отличие от определения «обычной» платежной системы, в составе СКП не упоминаются такие субъекты, как операторы по переводу денежных средств и операторы услуг платежной инфраструктуры, не обозначена и цель функционирования платежной системы. Как будет показано ниже, в сравнении с «обычными» платежными системами СКП характеризуется трансформацией роли оператора платежной системы, иным составом участников и субъектов, опосредующих ее функционирование, спецификой проведения платежей и взаимодействия с иными платежными системами.

### Оператор системы казначейских платежей

Оператором СКП, согласно п. 3 ст. 242.7 БК РФ, является Федеральное казначейство. В соответствии с положениями Закона о НПС основной функцией оператора платежной системы является определение правил соответствующей платежной системы. Оператор платежной системы осуществляет и иные функции, закрепленные в ч. 5 ст. 15 Закона о НПС, в частности, осуществляет контроль за участниками платежной системы, организует систему управления рисками в платежной системе, обеспечивает возможность досудебного и (или) третейского рассмотрения споров с участниками платежной системы и т.д. В то же время оператор СКП на основании п. 3 ст. 242.7 БК РФ обеспечивает:

- функционирование системы казначейских платежей;
- прием и исполнение распоряжений;
- осуществление операций по казначейским счетам участников СКП на основании указанных распоряжений;
- взаимодействие участников системы казначейских платежей в порядке, установленном правилами организации и функционирования системы казначейских платежей.

В отношении указанного перечня функций оператора СКП следует сказать следующее. Во-первых, согласно п. 3 ч. 5 ст. 15 Закона о НПС «обычный» оператор платежной системы обязан обеспечивать *бесперебойность* функционирования платежной системы. Между тем ни в положениях гл. 24.2 БК РФ, ни в Правилах организации и функционирования системы казначейских платежей не содержится указания на обязанность оператора СКП обеспечивать именно бесперебойность, а не просто факт функционирования данной платежной системы.

Во-вторых, функции, связанные с приемом и исполнением распоряжений, а также с осуществлением операций по счетам, в соответствии с законодательством о национальной платежной системе осуществляются операторами по переводу денежных средств и операторами платежной инфраструктуры. Порядок приема и исполнения распоряжений о совершении казначейских платежей регулируется разделом V Правил организации и функционирования СКП.

При этом Федеральное казначейство осуществляет те же самые процедуры приема к исполнению распоряжения, что и банки, в частности удостоверение

права распоряжения денежными средствами<sup>8</sup>, контроль целостности распоряжений и их структурный контроль, контроль реквизитов распоряжений, контроль достаточности денежных средств.

Таким образом, оператор СКП сочетает функции собственно оператора платежной системы, оператора по переводу денежных средств и оператора платежной инфраструктуры<sup>9</sup>.

В-третьих, обращает на себя внимание тот факт, что оператором СКП выступает федеральный орган исполнительной власти (федеральная служба). Согласно пп. «а» п. 4 Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>10</sup> федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.

В то же время Федеральное казначейство значительным образом отличается от иных федеральных служб — помимо функций по контролю и надзору, на него возложена обязанность по осуществлению правоприменительных функций по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы<sup>11</sup>.

Более того, обеспечение исполнения федерального бюджета следует рассматривать в качестве основной его функции. Именно в рамках ее выполнения на Федеральное казначейство возложены обязанности по осуществлению функций оператора СКП. Между тем изменения, внесенные в бюджетное законодательство Федеральным законом от 27.12.2019 № 479-ФЗ, на наш взгляд, привели к коренной, качественной трансформации правового статуса Федерального казначейства.

Более того, считаем, что новые полномочия Федерального казначейства в определенной степени входят в противоречие с основным смыслом и назначением института федеральной службы, которые были заложены в модель системы федеральных органов исполнительной власти.

В настоящее время Федеральное казначейство сочетает в себе правовые статусы:

- органа контроля и надзора — является органом внутреннего государственного финансового контроля, осуществляет функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере;
- органа организации исполнения бюджета — осуществляет бюджетные полномочия по казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

<sup>8</sup> При этом в СКП осуществляются процедуры удостоверения права распоряжения денежными средствами на казначейском счете и удостоверения прав лиц, совершающих от имени прямого участника операцию по казначейскому счету.

<sup>9</sup> Федеральное казначейство, безусловно, не является оператором по переводу денежных средств и оператором платежной инфраструктуры в смысле Закона о НПС.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>11</sup> См.: Положение о Федеральном казначействе, утв. постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе». П. 1. В то же время в свете упомянутых выше изменений, представляется необходимым заменить термин «кассовое обслуживание» на «казначейское обслуживание».



- оператора платежной системы — устанавливает правила функционирования СКП<sup>12</sup>;
- квазикредитной организации — проводит казначейские платежи и осуществляет управление средствами единого казначейского счета.

Полагаем, что в настоящее время Федеральное казначейство переросло статус федеральной службы — оно сочетает функции органа государственной власти и финансовой организации. По статистическим данным, приведенным руководителем Федерального казначейства, на начало 2020 г. рассматриваемый орган получил доход в 181,4 млрд рублей (в том числе от размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах — 123 млрд рублей, от сделок РЕПО — 29,4 млрд рублей, по валютному свопу — 2,03 млрд рублей). Помимо этого, Казначейство рассматривает вопрос о расширении линейки используемых финансовых инструментов<sup>13</sup>. С конца 2017 г. Федеральное казначейство получило право покупать валюту напрямую на организованных торгах, а не у Банка России<sup>14</sup>.

Нужно подчеркнуть и тот факт, что соответствующие изменения бюджетного законодательства привели к наделению Федерального казначейства частью полномочий, традиционно осуществляемых Банком России. Так, если обратиться к Правилам организации функционирования СКП, можно увидеть, что данным документом утверждены правила совершения казначейских платежей, составления и представления распоряжений о перечислении, приема и исполнения распоряжений о совершении казначейских платежей и т.д.

Таким образом, Федеральное казначейство своим нормативным правовым актом регламентирует правила проведения расчетов в системе казначейских платежей.

При этом согласно п. 4 ст. 4 Закона о Банке России правила осуществления расчетов в Российской Федерации устанавливаются Центральным банком РФ. В связи с этим необходимо отметить, что, во-первых, Федеральное казначейство наделено соответствующими правами на основании федерального закона, т.е. нормативного правового акта, принятого высшим законодательным органом Российской Федерации; во-вторых, Правила организации функционирования СКП утверждены по согласованию с Банком России, т.е. мегарегулятор признал соответствие указанных правил нормативным правовым актам Банка России; в-третьих, полномочия Федерального казначейства касаются лишь регулирования порядка совершения казначейских платежей, и Банк России продолжает

<sup>12</sup> По согласованию с Банком России.

<sup>13</sup> В частности, предлагается проводить операции РЕПО с еврооблигациями (а не только с ОФЗ). См.: Интервью Романа Артюхина информационному агентству ТАСС // URL: <https://roskazna.gov.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1418324/> (дата обращения: 01.06.2021).

<sup>14</sup> Постановление Правительства РФ от 30.11.2017 № 1449 «О порядке осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета и едином казначейском счете в части купли-продажи иностранной валюты и заключения договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта, на организованных торгах» // СЗ РФ. 2017. № 50 (ч. III). Ст. 7610.



оставаться основным органом, регламентирующим правила осуществления расчетов в Российской Федерации.

Тем не менее нельзя не отметить определенную конкуренцию полномочий Федерального казначейства и Банка России, который существенно ограничен в регулировании порядка функционирования СКП, в том числе в возможности осуществления контроля за указанной платежной системой.

Таким образом, все вышесказанное позволяет заключить, что в настоящее время Федеральное казначейство можно рассматривать в качестве самостоятельной финансовой организации. Это, с одной стороны, приводит к возможности возникновения дискуссии о правовом статусе Федерального казначейства (сходной со спором о правовом положении Банка России), а с другой — может нести угрозу нарушения баланса между двумя центрами финансовой власти — Правительством РФ (в лице Минфина РФ и Федерального казначейства) и Банком России.

В то же время необходимо иметь в виду, что Федеральное казначейство осуществляет соответствующие полномочия при прямом и непосредственном участии Банка России: ЦБ РФ хранит на своих счетах средства федерального бюджета и средства государственных внебюджетных фондов, обслуживает единый казначейский счет в валюте РФ, согласует нормативные правовые акты, регулирующие порядок функционирования СКП, особенности приема к исполнению распоряжений о переводе денежных средств на единый казначейский счет при использовании электронных средств платежа и т.д.

Все перечисленное можно рассматривать в качестве системы сдержек и противовесов, направленных на обеспечение независимости Центрального банка РФ.

### **Казначейские платежи и казначейские счета**

Порядок функционирования СКП значительно отличается от «обычных» платежных систем. Так, традиционные платежные системы в первую очередь обеспечивают движение денежных средств по банковским счетам клиентов кредитных организаций посредством оказания им услуги по переводу денежных средств<sup>15</sup>. СКП опосредует осуществление *особых видов платежей по специальным счетам*.

В целях организации казначейского обслуживания создана целая система казначейских счетов. Основным в данной системе является единый казначейский счет (ЕКС), представляющий собой банковский счет (совокупность счетов) Федерального казначейства в Банке России в валюте РФ (или в кредитных организациях — в иностранной валюте). Банк России открывает банковские счета, входящие в ЕКС, на балансовом счете № 40102 «Единый казначейский счет».

Территориальным органам Федерального казначейства (ТОФК) может быть открыто несколько счетов, которые также входят в состав ЕКС. Как было отмечено в пояснительной записке к проекту федерального закона № 750959-7,

<sup>15</sup> Платежные системы также опосредуют движение электронных денежных средств по электронным кошелькам.



ЕКС — «аналог корреспондентского счета»<sup>16</sup>. По информации, приведенной Р. Е. Артюхиным, «в настоящее время в Центральном банке открыт отдельный счет каждому субъекту РФ, каждому муниципалитету, а их у нас 24 тыс., в совокупности — 50 тыс. счетов в ЦБ. А будет в Центральном банке один счет открыт Казначейству»<sup>17</sup>.

Вместо банковских счетов для каждого отдельного субъекта Федеральным казначейством в разрезе ЕКС участникам СКП открываются отдельные казначейские счета для осуществления и отражения операций с денежными средствами. В соответствии с п. 1 ст. 242.14 БК РФ может быть открыто семь видов казначейских счетов. При этом подчеркнем еще раз, что казначейский счет не является банковским счетом. Проводя аналогию с системой счетов бухгалтерского учета, можно сказать, что ЕКС — это счет синтетического учета, казначейские счета — счета аналитического учета. Таким образом, если операции проводятся исключительно между участниками СКП, то платежи не предполагают движения денежных средств по банковским счетам, что значительно ускоряет их проведение.

В свою очередь, казначейский платеж определяется в п. 1 ст. 242.9 БК РФ как осуществление операции по казначейскому счету (казначейским счетам) участника (участников) системы казначейских платежей. Полагаем, что данное определение не вполне удачное, так как не отражает сути определяемого явления. Во-первых, непонятно, о каких операциях идет речь, в связи с чем неясно содержание соответствующих действий. Во-вторых, данное определение пересекается с таким, как «казначейское обслуживание», которое также содержит указание на операции участников СКП. При соотношении легальных определений казначейского платежа и казначейского обслуживания, можно сделать вывод, что первое понятие является более широким и включает в свой состав вторую категорию.

Между тем очевидно, что указанные термины используются для обозначения различных явлений. Платеж — это операция, связанная с движением денежных средств. Применительно к казначейскому платежу движение может происходить только между казначейскими счетами, без их списания с банковского счета. Казначейское обслуживание — это деятельность Федерального казначейства по отражению операций участников СКП по их казначейским счетам.

Особенности проведения казначейских платежей, о которых было сказано выше, не позволяют квалифицировать их в качестве перевода денежных средств в том смысле, в каком данное понятие употребляется для целей инструкции Банка России от 19.06.2012 № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных

<sup>16</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/c0689a14-937b-484e-96e6-3130a6c70546> (дата обращения: 01.06.2021).

<sup>17</sup> Интервью Романа Артюхина информационному агентству ТАСС.

В пояснительной записке к проекту федерального закона № 750959-7 отмечалось, что функционирование системы казначейских платежей позволит сократить количество счетов, открытых Федеральному казначейству в Банке России, с более чем 50 000 до 5—10 банковских счетов.

средств»<sup>18</sup>. В то же время осуществление казначейских платежей участниками (участникам) СКП может влечь за собой перевод денежных средств<sup>19</sup>.

Следует также отметить, что казначейский платеж осуществляется в пределах остатка денежных средств на соответствующем казначейском счете.

### **Субъектный состав и порядок проведения платежей в системе казначейских платежей**

Так же, как и в «обычных» платежных системах, в СКП предусмотрено прямое и косвенное участие. Участниками СКП являются субъекты, задействованные в процессе исполнения бюджета, — участники бюджетного процесса, бюджетные и автономные учреждения, а также юридические лица, не являющиеся таковыми.

Согласно п. 2 и 3 ст. 242.8 БК РФ прямыми участниками системы казначейских платежей являются: 1) Федеральное казначейство; 2) финансовые органы субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), органы управления государственными внебюджетными фондами; 3) администраторы доходов бюджетов, получатели средств федерального бюджета, получатели средств бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, администраторы источников финансирования дефицита федерального бюджета, администраторы источников финансирования дефицита бюджета территориального государственного внебюджетного фонда; 4) федеральные бюджетные и автономные учреждения; 5) юридические лица, не являющиеся участниками бюджетного процесса, бюджетными и автономными учреждениями, лицевые счета которым открыты в Федеральном казначействе.

Косвенными участниками системы казначейских платежей являются: 1) получатели средств бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации, администраторы источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ (местного бюджета), бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации; 2) бюджетные и автономные учреждения субъекта РФ (муниципальные бюджетные и автономные учреждения); 3) юридические лица, не являющиеся участниками бюджетного процесса, бюджетными и автономными учреждениями, лицевые счета которым открыты в финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования).

Прямые участники осуществляют казначейские платежи посредством представления распоряжения Федеральному казначейству, косвенные участники передают такое распоряжение через прямого участника.

<sup>18</sup> Вестник Банка России. 2012. № 34.

<sup>19</sup> Так, в соответствии с п. 6 положения Минфина России № 63н, Банка России № 717-П от 10.04.2020 «Об особенностях взаимодействия системы казначейских платежей с платежными системами» в договоры, заключаемые в целях обеспечения взаимодействия системы казначейских платежей со значимыми платежными системами, помимо всего прочего, включаются условия о порядке и сроках осуществления переводов денежных средств, связанных с осуществлением казначейских платежей участниками (участникам) системы казначейских платежей.



Вследствие особенностей проведения казначейских платежей и функционирования системы казначейских счетов бюджетное законодательство предусматривает иной субъектный состав СКП. Как уже было отмечено, бюджетное законодательство не выделяет в составе СКП операторов по переводу денежных средств и операторов услуг платежной инфраструктуры. В то же время их функции фактически возлагаются на ТОФК, которые могут выступать в качестве:

- а) платежного центра, который осуществляет:
  - исполнение распоряжений о перечислении участников СКП;
  - составление и представление в Банк России (или кредитные организации) распоряжений о переводе денежных средств с банковских счетов;
  - взаимодействие с операторами платежной инфраструктуры платежных систем;
- б) центра специализации, который отвечает за прием к исполнению распоряжений о перечислении участников СКП в электронной форме;
- в) обслуживающего центра — осуществляет прием названных выше распоряжений, составленных на бумажном носителе.

Порядок проведения платежей будет отличаться в зависимости от того, проводятся ли они между участниками СКП или же в них задействованы лица, не являющиеся участниками СКП. В случае если и плательщик, и получатель денежных средств являются клиентами ТОФК, казначейский платеж осуществляется «внутри» СКП.

Так, плательщик составляет *распоряжение о совершении казначейского платежа* и направляет его в свой ТОФК, который принимает данное распоряжение к исполнению, составляет и исполняет такое распоряжение посредством составления и исполнения поручения о перечислении на счет, передает данное поручение в ТОФК получателя денежных средств, который, в свою очередь, обрабатывает и отражает информацию о зачислении денежных средств по счету получателя.

Если же плательщиком выступает лицо, не являющееся клиентом ТОФК, то такое лицо составляет стандартное *распоряжение о переводе денежных средств*, которое направляется в обслуживающий его банк. После зачисления денежных средств на банковский счет в Банке России платежное поручение направляется в ТОФК получателя для обработки такой информации и отражения операции по зачислению денежных средств по казначейскому счету получателя. Перевод денежных средств плательщику, не являющемуся участником СКП, осуществляется с банковского счета Федерального казначейства, открытого в Банке России<sup>20</sup>. Данная операция проводится на основании распоряжения о переводе денежных средств, которое составляется платежным центром в соответствии с Положением Центрального банка Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 383-П и предоставляется в Банк России.

Заметим также, что Федеральное казначейство является прямым участником платежной системы Банка России, которая, помимо всего прочего, обеспечивает

<sup>20</sup> Участником системы казначейских платежей может быть представлено распоряжение, являющееся основанием для совершения перевода денежных средств на счета, открытые в Центральном банке Российской Федерации, кредитных организациях и иностранных банках.

перевод денежных средств с единого казначейского счета или перевод денежных средств на единый казначейский счет<sup>21</sup>.

Таким образом, СКП полностью не заменяет платежную систему Банка России, которая в определенном смысле обеспечивает СКП связь с внешним платежным пространством. Кроме того, СКП может взаимодействовать и с другими (исключительно значимыми) платежными системами. Правила такого взаимодействия устанавливаются Министерством финансов РФ совместно с Центральным банком РФ<sup>22</sup>.

### Контроль в системе казначейских платежей

Важный вопрос правового регулирования системы казначейских платежей связан с осуществлением финансового контроля в процессе ее функционирования. Так, на сегодняшний день органом надзора и наблюдения в национальной платежной системе является Банк России. Между тем ни БК РФ, ни Закон о НПС не разъясняют, может ли Банк России осуществлять надзор и наблюдение за СКП. При этом Банк России проводит надзор в целях обеспечения соблюдения операторами платежных систем требований Закона о НПС и принимаемых в соответствии с ним нормативных актов Банка России (ч. 2 ст. 31 Закона о НПС).

Однако, во-первых, Федеральное казначейство не является «обычным» оператором платежной системы и оно не входит в круг лиц, которые могут выступать в качестве операторов платежной системы в соответствии с Законом о НПС. Во-вторых, как уже было сказано выше, правила функционирования СКП закрепляются в БК РФ, а не в Законе о НПС, и они существенным образом отличаются от правил, распространяющихся на «обычные» платежные системы.

Тем не менее очевидно, что Банк России не осуществляет надзор и наблюдение в отношении СКП, что предопределяется правовым статусом Федерального казначейства, а также особым правовым режимом функционирования СКП. Подназорными Банку России лицами в национальной платежной системе выступают частные субъекты — кредитные организации и организации, не являющиеся кредитными (например, операторы платежных систем). Банк России, однако, вправе контролировать Федеральное казначейство и его территориальные органы *как участников платежной системы Банка России в целях обеспечения соблюдения правил данной системы.*

Контроль в рамках СКП в первую очередь осуществляется ее оператором — Федеральным казначейством, а также его территориальными органами. В то же время правила такого контроля не закрепляются ни в БК РФ, ни в Правилах организации и функционирования системы казначейских платежей (за исключением контрольных процедур, применяемых в процессе приема к исполнению распоряжения о перечислении уполномоченного составителя).

<sup>21</sup> См.: положение Банка России от 24.09.2020 № 732-П «О платежной системе Банка России» // Вестник Банка России. 2020. № 91—92.

<sup>22</sup> Положение Минфина России № 63н, Банка России № 717-П от 10.04.2020 «Об особенностях взаимодействия системы казначейских платежей с платежными системами».



Таким образом, Федеральное казначейство осуществляет соответствующий контроль в рамках своих полномочий по предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, и иные полномочия, возложенные на данный федеральный орган исполнительной власти.

Следует также предположить, что отдельные аспекты функционирования СКП станут предметом контроля со стороны Счетной палаты РФ как органа внешнего государственного финансового контроля, на который возложены задачи по контролю за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, законностью и своевременностью движения средств указанных централизованных фондов в Банке России и кредитных организациях, по выявлению недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами.

В то же время полагаем, что соответствующие полномочия должны быть четко закреплены в Федеральном законе от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>23</sup> и (или) бюджетном законодательстве.

## Выводы

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

1. Система казначейских платежей — краеугольный камень новой модели исполнения бюджетов бюджетной системы и неотъемлемая часть национальной платежной системы. Правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в процессе функционирования СКП, носит комплексный характер. При этом нормы главы 24.2 «Система казначейских платежей» БК РФ, помимо всего прочего, следует рассматривать и как часть законодательства о национальной платежной системе.

2. Система казначейских платежей создана и функционирует в публичном интересе в целях обеспечения исполнения бюджетов. Это, в свою очередь, обуславливает отличный от «обычных» платежных систем субъектный состав, особую модель функционирования, иные правила проведения платежей.

3. Федеральное казначейство все больше выступает в качестве финансовой организации. Так, Казначейство осуществляет операции с валютой на открытом рынке, операции по управлению остатками средств на едином казначейском счете, расширяет линейку применяемых финансовых инструментов, осуществляет функции оператора СКП, опосредует проведение казначейских платежей.

При этом, несмотря на то, что многие полномочия (пусть и ограниченно) осуществляются параллельно с Банком России, Федеральное казначейство, безусловно, не подменяет Центральный банк. Следует также иметь в виду, что Федеральное казначейство является прямым участником платежной системы Банка России, средства ЕКС в рублях размещаются на банковском счете Федерального

<sup>23</sup> СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

казначейства в Банке России, а переводы денежных средств, связанные с проведением казначейских платежей участниками системы казначейских платежей, осуществляются через платежную систему Банка России. Таким образом, система казначейских платежей тесным образом связана с платежной системой Банка России.

4. В настоящее время практически не урегулирован вопрос о порядке осуществления контроля в рамках системы казначейских платежей. Представляется, что соответствующие нормы должны найти свое закрепление в Бюджетном кодексе РФ, Федеральном законе от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и в Правилах организации и функционирования системы казначейских платежей.



**Гиви Тенгизович  
ПАПАСКУА,**

аспирант кафедры  
финансового права

Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)

[lab.kfp@msal.ru](mailto:lab.kfp@msal.ru)

125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## Финансово-правовое регулирование привлечения инвестиций с использованием инвестиционных платформ

**Аннотация.** Настоящая статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с финансово-правовым регулированием привлечения инвестиций с использованием инвестиционных платформ (краудфандинга). В работе очерчивается круг отношений, складывающихся в процессе привлечения инвестиций с использованием инвестиционных платформ, входящих в предмет финансового права, рассматриваются требования к оператору соответствующей платформы, формулируются предложения, направленные на расширение практики использования краудфандинга для решения общесоциальных задач.

**Ключевые слова:** инвестиции, инвестиционные платформы, оператор инвестиционной платформы, Банк России, краудфандинг, бюджет, бюджетная система, муниципальные образования.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.158-166

**G. T. PAPASKUA,**

graduate student of Department in financial law  
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

[lab.kfp@msal.ru](mailto:lab.kfp@msal.ru)

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### Financially-legal regulation of attraction of investments with investment platforms

**Abstract.** This article is devoted to the consideration of issues related to the financial and legal regulation of attracting investments using investment platforms (crowdfunding). The paper outlines the range of relationships that develop in the process of attracting investments using investment platforms included in the subject of financial law, examines the requirements for the operator of the appropriate platform, formulates proposals aimed at expanding the practice of using crowdfunding to solve general social problems.

**Keywords:** investments, investment platforms, investment platform operator, Bank of Russia, crowdfunding, budget, budgetary system, municipalities.

**К**раудфандинг представляет собой новый механизм привлечения инвестиций. Правовое регулирование данного вида деятельности в Российской Федерации осуществляется на основании положений Федерального закона от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты



Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон № 259-ФЗ). И хотя данный нормативный правовой акт не оперирует термином «краудфандинг», тем не менее речь в нем идет именно о соответствующем способе осуществления инвестиций.

Краудфандинг, или привлечение инвестиций с использованием инвестиционных платформ, — это вид финансовой услуги, оказываемой профессиональным участником финансового рынка (названным платформой). Таким образом, общественные отношения, складывающиеся в процессе привлечения инвестиций с использованием инвестиционных платформ, включаются в предмет финансового права как отрасли российского права, нормы которого регулируют финансовый рынок в целях обеспечения его устойчивости и стабильности.

Вместе с тем представляется, что краудфандинг может быть более широко применен в практике органов публичной власти в целях финансового обеспечения их деятельности и достижения социально значимых результатов.

Следует отметить, что п. 2 ст. 2 Закона № 259-ФЗ содержит определение инвестиции, применяемое для целей данного Закона. Исходя из его анализа отметим следующее:

- 1) в отличие от определения инвестиции в Федеральном законе от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»<sup>2</sup>, Закон № 259-ФЗ относит к инвестициям только денежные средства — иное имущество не может выступать в таком качестве;
- 2) цель инвестирования заключается в получении прибыли и/или иного полезного эффекта;
- 3) инвестирование осуществляется посредством:
  - приобретения активов (ценных бумаг и цифровых прав). По сути, имеется в виду такая разновидность краудфандинга, как краудинвестинг;
  - предоставления займов (краудлендинг).

Более подробно способы инвестирования с использованием инвестплатформ раскрываются в ст. 5 Закона № 259-ФЗ<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4418.

<sup>2</sup> В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» под инвестиционной деятельностью следует понимать вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. В свою очередь, в качестве инвестиций могут выступать денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта.

<sup>3</sup> Согласно ст. 5 Закона № 259-ФЗ инвестирование с использованием инвестиционной платформы может осуществляться следующими способами: 1) путем предоставления займов; 2) путем приобретения эмиссионных ценных бумаг (далее — ценные бумаги), размещаемых с использованием инвестиционной платформы, за исключением ценных бумаг кредитных организаций, некредитных финансовых организаций, а также структурных облигаций и предназначенных для квалифицированных инвесторов ценных бумаг;



Исходя из положений указанного Закона, мы можем выделить целый ряд особенностей, присущих инвестиционной платформе:

- 1) рассматриваемая платформа представляет собой информационную систему. Согласно п. 3 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» информационная система — совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств;
- 2) такая система функционирует в информационно-телекоммуникационной сети Интернет — существует в форме сайта в сети Интернет<sup>4</sup>;
- 3) инвестиционная платформа функционирует для заключения договоров инвестирования — ее функция заключается в посредничестве между инвестором и лицом, привлекающим инвестиции, по заключению между ними гражданско-правовой сделки;
- 4) договоры инвестирования заключаются с помощью информационных технологий и технических средств соответствующей информационной системы инвестиционной платформы в электронной форме;
- 5) доступ к информационной платформе предоставляет ее оператор — некредитная финансовая организация, управляющая соответствующей платформой и контролирующая действия ее участников.

Участниками краудфандинговых отношений являются инвестор, лицо, привлекающее инвестиции, и оператор инвестиционной платформы<sup>5</sup>. Очевидно, что отношения, складывающиеся между указанными лицами, носят гражданско-правовой характер. Между тем анализ положений Закона № 259-ФЗ позволяет сделать вывод, что содержащиеся в них нормы регулируют общественные отношения, складывающиеся в процессе привлечения инвестиций с использованием инвестиционных платформ, в первую очередь регулируются императивным методом, не характерным для гражданского права. В связи с этим указанные нормы имеют иную отраслевую принадлежность — финансово-правовую.

Действующее законодательство предусматривает установление требований к деятельности операторов инвестиционных платформ и лиц, привлекающих инвестиции, запреты и ограничения на осуществление инвестиций с использованием указанных платформ для отдельных категорий инвесторов и (или) в определенные виды активов. Кроме того, оператор инвестиционной платформы признается

---

3) путем приобретения утилитарных цифровых прав; 4) путем приобретения цифровых финансовых активов.

<sup>4</sup> Согласно п. 13 ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» сайт в сети Интернет — совокупность программ для электронных вычислительных машин и иной информации, содержащейся в информационной системе, доступ к которой обеспечивается посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет по доменным именам и (или) по сетевым адресам, позволяющим идентифицировать сайты в сети Интернет.

<sup>5</sup> В определенных законом случаях в качестве участников могут выступать и иные лица (ч. 9 ст. 8 Закона № 259-ФЗ).

некредитной финансовой организацией, контроль и надзор за деятельностью которой осуществляется Банком России<sup>6</sup>.

Также Банк России принимает решение о включении соответствующих операторов в реестр, проводит проверки деятельности данных субъектов, вправе применять меры принуждения, а также принимать нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в сфере привлечения инвестиций с использованием инвестиционных платформ, в объеме и пределах, предусмотренных действующим законодательством. Все вышеперечисленное входит в предмет финансового права.

Следует отметить, что деятельность по организации привлечения инвестиций предполагает оказание через посредничество инвестиционных платформ их операторами финансовых услуг. При этом указанные операторы оказывают два вида финансовых услуг: лицам, привлекающим инвестиции, — услуги по привлечению инвестиций, а инвестору — услуги по содействию в инвестировании. Таким образом, оператор инвестиционной платформы — это посредник, оказывающий услуги одновременно и инвестору, и лицу, привлекающему инвестиции.

Действующее законодательство устанавливает целый ряд требований как к оператору инвестиционной платформы, так и к самой платформе.

Так, в частности, оператор инвестиционной платформы:

- должен быть юридическим лицом — им может выступать только российское хозяйственное общество (п. 7 ч. 1 ст. 2 Закона № 259-ФЗ). Физические лица, в том числе обладающие статусом индивидуального предпринимателя, не могут выступать в качестве оператора инвестиционной платформы;
- включен Центральным банком РФ в реестр операторов инвестиционных платформ — его деятельность подлежит санкционированию со стороны государства, выступающего в лице Банка России (п. 7 ч. 1 ст. 2 Закона № 259-ФЗ). При этом соответствующая деятельность не лицензируется;
- обладает специальной правоспособностью — он не может совмещать свою деятельность с иной деятельностью финансовых организаций, за исключением случаев, предусмотренных в законе<sup>7</sup>.
- должен соблюдать минимальный объем собственных средств (капитала) — не менее 5 млн рублей;

<sup>6</sup> Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Ст. 76.1 // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

<sup>7</sup> Согласно ч. 2 ст. 10 Закона № 259-ФЗ оператор инвестиционной платформы может совмещать свою деятельность с иной деятельностью. Это может быть: 1) деятельность организатора торговли; 2) клиринговая деятельность, за исключением деятельности клиринговой организации, которой присвоен статус центрального контрагента; 3) брокерская деятельность; 4) дилерская деятельность; 5) деятельность по управлению ценными бумагами; 6) депозитарная деятельность; 7) деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг; 8) деятельность операторов обмена цифровых финансовых активов; 9) деятельность операторов информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов; 10) иные виды деятельности финансовых организаций, если возможность такого совмещения предусмотрена федеральным законом.



- должен соблюдать требования к квалификации и деловой репутации физического лица, являющегося единоличным исполнительным органом, членом коллегиального исполнительного органа или совета директоров (ч. 5 ст. 10 Закона № 259-ФЗ), не должен быть включен в реестр дисквалифицированных лиц (равным образом не должны считаться подвергнутым соответствующему административному наказанию), не может иметь неснятую или непогашенную судимость (ст. 4 Закона № 259-ФЗ), должен иметь высшее образование;
  - обязан утвердить определенные в законе документы — правила инвестиционной платформы (ст. 4 Закона № 259-ФЗ), внутренний документ по управлению конфликтом интересов (ч. 8 ст. 10 Закона № 259-ФЗ), а также ряд иных документов;
  - должен соблюдать требования к раскрытию и предоставлению информации — на сайте оператора инвестиционной платформы в сети Интернет должна содержаться информация о самом операторе и его деятельности, о лицах, привлекающих инвестиции, правила инвестиционной платформы, годовой отчет оператора, об инвестиционных предложениях и т.д. (ст. 15 Закона № 259-ФЗ);
  - обязан проводить идентификацию контрагентов — оператор инвестиционной платформы должен установить лицо, с которым заключает договор по привлечению инвестиций или по содействию в инвестировании (ч. 6 ст. 3 Закона № 259-ФЗ);
  - должен соблюдать правила и условия инвестирования с использованием инвестиционных платформ, которые включают правила заключения договора инвестирования, содержание инвестиционного предложения, его принятия и прекращения действия, правила перевода денежных средств, открытия и ведения номинальных счетов и т.д. (ст. 13 Закона № 259-ФЗ);
  - обеспечивает соблюдение требований, предъявляемых к инвестиционной платформе. Такие требования носят по большей части технический характер и связаны с обеспечением указанной платформой ведения реестра заключенных договоров, хранения сведений о них, обеспечения соблюдения требований, связанных с осуществлением на указанной платформе деятельности по инвестированию путем приобретения утилитарных цифровых прав (ст. 11 Закона № 259-ФЗ);
  - предоставляет отчеты в Банк России — обязан передавать в Центральный банк РФ отчеты об осуществлении деятельности по организации привлечения инвестиций (ч. 8 ст. 3 Закона № 259-ФЗ);
  - должен соблюдать иные требования, установленные действующим законодательством, а также принятыми в соответствии с ним подзаконными нормативными правовыми актами.
- Помимо этого, Закон № 259-ФЗ устанавливает ряд иных требований, ограничений и запретов.
1. В части лимитов инвестиций устанавливаются предельные объемы:
- привлечения инвестиций — в течение одного года можно привлечь не более 1 млрд рублей. Данное ограничение, закрепленное в ч. 1 ст. 6 Закона № 259-ФЗ, распространяется на случаи, когда лицо привлекает инвестиции как на одной, так и нескольких платформах;

— инвестирования физическими лицами — в случае если они не являются индивидуальными предпринимателями или квалифицированными инвесторами, признанными в таком качестве на основании его заявления оператором инвестиционной платформы, в таком случае физическое лицо не может инвестировать в течение одного календарного года сумму, превышающую 600 тыс. рублей. Обращает на себя внимание тот факт, что указанный лимит рассчитывается из совокупного объема инвестиций на разных платформах.

Отметим, что обязанность по контролю за соблюдением указанных ограничений возлагается на оператора инвестиционной платформы (ч. 4 ст. 6 и ч. 4 ст. 7 Закона № 259-ФЗ). Это, в свою очередь, ставит вопрос об организации системы обмена информацией между операторами различных инвестиционных платформ.

Также следует сказать о том, что указанные ограничения не распространяются на случаи, когда в качестве лица, привлекающего инвестиции, выступает публичное акционерное общество, привлекающее инвестиции путем приобретения инвесторами утилитарных цифровых прав и (или) цифровых финансовых активов (ч. 2 ст. 6 и п. 2 ч. 2 ст. 7 Закона № 259-ФЗ);

2. Устанавливаются требования к лицу, привлекающему инвестиции, — в таком качестве могут выступать только российские юридические лица и индивидуальные предприниматели, соответствующие правилам, установленным законодательством о привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ, и правилам самой инвестиционной платформы. Не могут привлекать инвестиции юридические лица, которые сами или же контролирующие лица которых и (или) руководитель, а также индивидуальные предприниматели, которые включены в перечни, предусмотренные Законом № 115-ФЗ<sup>8</sup>, имеют неснятую (не погашенную) судимость (за преступления в сфере экономики или преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления). В отношении такого юридического лица или индивидуального предпринимателя введена процедура банкротства и т.д. (ст. 14 Закона № 259-ФЗ).

3. Устанавливаются ограничения, применяемые в отношении отдельных объектов инвестиций, например, в качестве утилитарных цифровых прав не могут выступать имущество, подлежащее государственной регистрации, право требования имущества, сделки с которыми подлежат государственной регистрации или нотариальному удостоверению (ч. 2 ст. 8 Закона № 259-ФЗ). Кроме того, возникновение, осуществление, распоряжение, ограничение распоряжения утилитарным цифровым правом возможно только в рамках инвестиционной платформы (ч. 7 ст. 8 Закона № 259-ФЗ).

4. Предусматриваются ограничения формы инвестиций — инвестиции осуществляются только безналичными денежными средствами, которые зачисляются на номинальный счет, открытый оператору инвестиционной платформы. Иное имущество в качестве инвестиций выступать не может.

<sup>8</sup> Имеются в виду перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и (или) в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к распространению оружия массового уничтожения.



5. Устанавливаются ограничения, связанные с режимом использования номинальных счетов операторов инвестиционной платформы, — в соответствии с п. 1 ст. 860.1 ГК РФ номинальный счет открывается его владельцу для совершения операций с денежными средствами, права на которые принадлежат другому лицу-бенефициару. Таким образом, в рассматриваемом случае владельцем счета будет выступать оператор инвестиционной платформы, а бенефициарами — инвесторы, которым принадлежат права на денежные средства, учтенные на счете<sup>9</sup>. Поскольку указанные денежные средства не принадлежат оператору, Закон № 259-ФЗ логично ограничивает перечень операций, которые последний вправе осуществлять со средствами номинального счета<sup>10</sup>.

Установление перечисленных требований преследует цель защиты публичного интереса, касающегося обеспечения законности в процессе осуществления деятельности, связанной с привлечением инвестиций с использованием инвестиционных платформ, обеспечения стабильности и устойчивости финансовой системы в целом, а также частных интересов — с одной стороны, инвесторов, заинтересованных в том, чтобы перечисленные ими денежные средства были потрачены в соответствии с условиями инвестиционного предложения и они получили причитающееся им по инвестиционному договору встречное предоставление (если это предусмотрено), с другой стороны — инвесторов, которые стремятся вовремя и в полном объеме получить денежные средства, необходимые для финансирования запланированных ими проектов, с третьей стороны — самих операторов инвестиционных платформ, заключающееся в том, чтобы исключить недобросовестные практики со стороны своих контрагентов, которые могут повлечь имущественный ущерб для операторов или же привлечение их к ответственности в соответствии с действующим законодательством.

При этом еще раз подчеркнем, что в случае с краудфандингом оператор инвестиционной платформы выступает лишь посредником между инвестором и привлекающим инвестиции лицом. Риск имущественных потерь несет сам инвестор. В связи с этим до заключения договора об оказании услуг по содействию в инвестировании оператор должен получить от физического лица, которое планирует выступить в качестве инвестора, подтверждение того, что он понимает все связанные с инвестированием риски, осознает возможность потери своих денежных средств и принимает указанные риски.

Следует отметить, что операции, связанные с инвестированием при помощи инвестиционных платформ становятся объектом регулирования, в том числе налогового и валютного законодательства. Так, например, в письме Минфина России от

<sup>9</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 10.03.2021 № 09АП-4561/2021-ГК по делу № А40-215515/2020.

<sup>10</sup> По указанию оператора инвестиционной платформы по его номинальному счету, открытому для осуществления деятельности по организации привлечения инвестиций, могут совершаться только следующие операции: 1) перечисление денежных средств инвесторов на их банковские счета; 2) перечисление денежных средств инвесторов, принявших инвестиционное предложение, на банковские счета лиц, сделавших такое инвестиционное предложение; 3) перечисление предусмотренных правилами инвестиционной платформы сумм вознаграждения оператору инвестиционной платформы при перечислении иных денежных сумм в соответствии с настоящей частью.

04.12.2019 № 03-03-06/1/94158 было дано разъяснение, что операции с утилитарными цифровыми правами облагаются налогами в общем порядке, установленном для имущественных прав<sup>11</sup>. Говоря о налогообложении налогом на добавленную стоимость деятельности по содействию в инвестировании или по привлечению инвестиций, следует иметь в виду, что такие услуги оказываются в электронной форме (для их оказания используются информационные системы в сети Интернет).

Таким образом, место реализации таких услуг определяется по месту нахождения и покупателя<sup>12</sup>. Следовательно, если покупатель соответствующей услуги имеет место нахождения (жительства) в России, то услуга облагается НДС, если же не имеет — услуга НДС не облагается<sup>13</sup>.

Закон № 259-ФЗ не ограничивает круг инвесторов исключительно гражданами Российской Федерации и российскими юридическими лицами. Соответственно, как было разъяснено в письме Банка России от 18.11.2020 № 12-4-4/4953, в случае если инвестором является валютный нерезидент, перечисление им иностранной или российской валюты на номинальный счет оператора инвестиционной платформы не является валютной операцией, так как право собственности на денежные средства в такой ситуации к оператору не переходит.

В то же время последующее перечисление денег лицу, привлекающему инвестиции, образует валютную операцию между ним и инвестором. Равным образом будет признаваться валютной операцией перечисление суммы вознаграждения оператору и выплата им инвестору-нерезиденту процентов на денежные средства, учтенные на номинальном счете. В случае если инвестором выступает валютный резидент, валютные операции с его участием могут осуществляться в рамках общих правил, закрепленных в валютном законодательстве, и в частности в ст. 9 Закона № 173-ФЗ.

Как уже отмечалось, сегодня в качестве лица, привлекающего инвестиции, согласно положениям Закона № 259-ФЗ, может выступать только юридическое лицо или индивидуальный предприниматель. В то же время, по нашему мнению, со временем краудфандинг может быть использован не только для реализации частных проектов, но и как инструмент аккумулирования денежных средств в публичные централизованные фонды. Очевидно, что привлечение денег в федеральный и региональный бюджеты нецелесообразно ввиду масштаба решаемых на уровне государства задач, с одной стороны, и ограниченного объема инвестирования — с другой. В то же время полагаем, что краудфандинг обладает потенциалом для финансирования проектов местного значения.

Заметим, что в настоящее время у муниципальных образований имеется сходный инструмент финансирования расходов местных бюджетов — средства самообложения. В то же время, как показывает практика, на сегодняшний день он практически не используется. Безусловно, имеются отдельные примеры успешного применения средств самообложения. Между тем сложная процедура принятия решения о введении самообложения, нерешенность вопроса о механизме

<sup>11</sup> Письмо Минфина России от 04.12.2019 № 03-03-06/1/94158 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> НК РФ. Пп. 4 п. 1 и пп. 4 п. 1.1 ст. 148.

<sup>13</sup> Организация является оператором инвестиционной платформы и осуществляет деятельность по организации привлечения инвестиций. облагается ли данная услуга НДС? (Консультация эксперта) // СПС «КонсультантПлюс», 2020.



принудительного взыскания денежных средств с неплательщиков, отсутствие действенных инструментов контроля приводят к тому, что у российских муниципальных образований попросту отсутствуют желание и стимул применять на своей территории самообложение граждан.

Полагаем, что имеющиеся у механизма самообложения проблемы могут быть преодолены посредством привлечения инвестиций с использованием инвестиционных платформ. Этот механизм может быть применен для решения целого спектра местных проблем — строительства детских игровых площадок, финансирования закупки товаров, работ, услуг для детских садов, школ, иных социальных учреждений, проведения различного рода конкурсов, закупки медицинских препаратов, протезно-ортопедических изделий и т.д.

Краудфандинг возник в первую очередь как инструмент для достижения целей, не связанных с получением прибыли. Именно это делает его идеальным инструментом решения общих целей и задач для граждан, проживающих на территории одного и того же муниципального образования. При этом именно жители будут принимать решение о финансировании тех или иных проектов, исходя из представлений о целесообразности их реализации.

Кроме того, краудфандинг в большей степени позволяет учитывать платежеспособность инвестора, который будет принимать решение об инвестировании, исходя в том числе из своих финансовых возможностей. Также краудфандинг позволит инвесторам предварительно оценить потенциал реализации того или иного проекта, исходя из представленных лицом, привлекающим инвестиции, документов, а также осуществить последующий контроль за целевым и эффективным использованием привлеченных денежных средств.

Реализация представленного предложения потребует внесения изменений в ряд законодательных актов Российской Федерации, в частности:

- в Бюджетный кодекс РФ — в части признания денежных средств, полученных в порядке инвестирования с использованием инвестиционных платформ, в качестве безвозмездных доходов местных бюджетов, а также закрепить целевой характер расходования данных денежных средств;
- Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — дополнить его статьей, устанавливающей порядок принятия решения о привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ для решения вопросов местного значения;
- Закон № 259-ФЗ — в части норм, позволяющих муниципальным образованиям (в лице их администраций) выступать в качестве лиц, привлекающих инвестиции, а также закрепляющих особенности привлечения инвестиций с использованием инвестиционных платформ для решения вопросов местного значения.

Также полагаем целесообразным образование единой инвестиционной платформы, с использованием которой было бы возможно привлекать инвестиции для решения вопросов местного значения, на основе единой системы управления государственными и муниципальными финансами Российской Федерации с применением информационных и телекоммуникационных технологий «Электронный бюджет», что позволит, с одной стороны, унифицировать технические требования к инвестиционным проектам, с другой — обеспечит должный уровень предварительного и последующего финансового контроля.



## Инвестиционный советник как субъект финансовых правоотношений

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению правового положения инвестиционного советника как субъекта финансовых правоотношений. Уделяется внимание генезису и развитию данного института как в России, так и в зарубежных юрисдикциях. В работе приводятся различные точки зрения по вопросу определения понятия «финансовая услуга». Автор перечисляет аргументы, подтверждающие, что инвестиционный советник обладает финансово-правовым статусом. В работе выражается авторское мнение, что дальнейшее развитие указанного института позволит улучшить не только инвестиционный климат в нашей стране, но и отношение граждан РФ к рынку ценных бумаг.

**Ключевые слова:** инвестиционный советник, финансовые правоотношения, профессиональный участник рынка ценных бумаг, финансовая услуга, фондовая биржа, розничный инвестор, инвестиционный профиль, финансовый рынок, Банк России.



**Кирилл Александрович  
КАРПОВ,**

аспирант кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)  
**karpov.moscow@gmail.com**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.167-177

**K. A. KARPOV,**

postgraduate student of Department in Financial Law  
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
**karpov.moscow@gmail.com**

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### Investment adviser as a subject of the financial legal relations

**Abstract.** This article is devoted to the consideration of the legal status of an investment advisor as a subject of financial legal relations. Attention is paid to the genesis and development of this institution, both in Russia and in foreign jurisdictions. The paper provides various points of view on the definition of the concept of “financial service”. The author lists the arguments confirming that the investment advisor has financial and legal status. The paper expresses the author’s opinion that the further development of this institution will improve not only the investment climate in our country, but also the attitude of Russian citizens to the securities market.

**Keywords:** investment advisor, financial legal relations, professional participant of the securities market, financial service, stock exchange, retail investor, investment profile, financial market, Bank of Russia.

## Введение

С развитием рыночных отношений в Российской Федерации можно наблюдать существенную эволюцию рынка ценных бумаг. Это утверждение может быть подтверждено соответствующей официальной статистикой фондовых бирж России. Так, с конца 2017 г. по март 2021 г. количество розничных инвесторов, зарегистрированных на ПАО «Московская биржа» увеличилось многократно: с 1 893 678 физических лиц в декабре 2017 г. до 17 986 457 к марту 2021 г.<sup>1</sup>

Указанная тенденция связана со значительным понижением ключевой ставки Центральным банком РФ в 2020 г., а также с введением с 1 января 2021 г. 13 %-ного НДФЛ на процентные доходы со вкладов более чем 1 млн российских рублей, как и на доходы со вкладов, процентная ставка которых превышает за отчетный период<sup>2</sup> ключевую ставку Банка России<sup>3</sup>. Кроме того, на увеличение количества уникальных инвесторов повлияла и общедоступность электронных платформ — все действия, включая подписание договора о брокерском обслуживании, могут быть совершены дистанционно.

Целесообразно заметить, что большинство розничных инвесторов не обладает специальными знаниями по экономике, и в частности по регулированию фондовых рынков. Следовательно, им необходимо взаимодействовать с лицами, которые могут оказать соответствующие консультационные услуги, касающиеся купли-продажи ценных бумаг. В настоящее время такими лицами являются инвестиционные советники.

## Генезис института инвестиционного советника

В Российской империи не существовало обособленного института инвестиционного советника. Услуги по инвестиционному консультированию оказывались сотрудниками банков<sup>4</sup>, т.е. не существовали централизованные организации, которые занимались бы данным видом деятельности. Заметим, что в большинстве акционерных обществ работали специальные сотрудники — консультанты по вопросам купли-продажи ценных бумаг<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Статистика по клиентам // URL: <https://www.moex.com/s719> (дата обращения: 17.04.2021).

<sup>2</sup> Письмо Министерства финансов РФ от 20.11.2020 № 03-04-07/101287 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> ФНС России разъяснила особенности порядка обложения НДФЛ процентов, полученных по вкладам в банках // URL: [https://www.nalog.ru/rn77/news/activities\\_fts/10237437/](https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/10237437/) (дата обращения: 14.01.2021).

<sup>4</sup> К примеру, писатель М. Е. Салтыков-Щедрин обращался к работнику банкирского дома Гинцбургов С. Барацу по вопросу консультирования по ценным бумагам. Так, писатель планировал продать акции одной компании и купить акции компании «Московская-Рязанская дорога». См.: *Салтыков-Щедрин М. Е. Собрание сочинений* : в 20 т. М., 1965—1977. Т. 20 : Письма. С. 218.

<sup>5</sup> *Мошенский С. З. Рынок ценных бумаг Российской империи.* London : Xlibris, 2014. С. 21—22.

В советский период потребности в институте инвестиционных советников не было, так как в то время в стране не существовал фондовый рынок. При командно-административной экономике подобные явления подвергались жесткой критике и пресекались. Государство ограничивалось выпусками займов, которые приобретало население страны. Так, о выпусках облигаций советским правительством М. А. Гурвич писал следующее: «Важным источником доходов являются добровольные взносы населения. Систематический рост материального благосостояния трудящихся на основе хозяйственного развития страны позволяет привлечь в значительных размерах сбережения самих трудящихся на нужды социалистического строительства»<sup>6</sup>.

В связи с развитием и одновременно усложнением финансовых продуктов в мире возникла острая необходимость в специальных субъектах — инвестиционных советниках. Конкуренция вынудила финансовые организации предлагать частным клиентам все более узкоспециализированные, а также сложные финансовые инструменты. К примеру, в Великобритании институт независимого финансового советника (independent financial adviser) существует с момента принятия Закона о финансовых услугах (Financial services Act)<sup>7</sup> в 1986 г., который регламентировал деятельность независимых советников, предоставлявших услуги розничным клиентам по покупке ценных бумаг, ипотеке и страхованию домов и автомобилей<sup>8</sup>.

Также в США упомянутый институт получил свое легальное закрепление в 1940 г. — с момента принятия Закона об инвестиционных советниках (Investment advisers Act of 1940)<sup>9</sup>. В соответствии с законодательством США о рынке ценных бумаг инвестиционными советниками могут быть как организации, так и физические лица, обладающие специальными знаниями, образованием и опытом в данной сфере. Также инвестиционные советники должны пройти процедуру регистрации в Комиссии по ценным бумагам и биржам (Securities and exchange commission — SEC). Важно упомянуть, что консультанты, имеющие под управлением активы на сумму не менее 100 млн долларов США, регистрируются в SEC. Другие инвестиционные консультанты проходят процедуру регистрации в штате, в котором данное лицо осуществляет свой основной вид деятельности.

В нашей стране институт инвестиционного советника в современном его понимании появился только в 90-х гг. XX в. Основным документом, определившим на этом этапе состав участников рынка ценных бумаг и регламентировавшим их деятельность, было постановление Правительства РСФСР от 28.12.1991 № 78 «Об утверждении Положения о выпуске и обращении ценных бумаг и фондовых биржах в РСФСР»<sup>10</sup> (далее — Положение).

<sup>6</sup> Гурвич М. А. Советское финансовое право. М. : Госюриздат, 1954. С. 244.

<sup>7</sup> Financial services Act // URL: [https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/60/pdfs/ukpga\\_19860060\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/60/pdfs/ukpga_19860060_en.pdf) (дата обращения: 27.03.2021).

<sup>8</sup> Choosing a financial adviser // URL: <https://www.moneyadvice.service.org.uk/en/articles/choosing-a-financial-adviser> (дата обращения: 23.03.2021).

<sup>9</sup> Investment advisers Act of 1940. As Amended Through P. L. 115—417, Enacted January 03, 2019.

<sup>10</sup> Положение о выпуске и обращении ценных бумаг и фондовых биржах в РСФСР (утв. постановлением Правительства РСФСР от 28.12.1991 № 78) // Финансовая газета. 1992. № 5.



Согласно п. 14 Положения учреждались инвестиционные институты — юридические лица, созданные в любой допускаемой Законом РСФСР от 25.12.1990 № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» организационно-правовой форме. Эти организации могли выступать инвестиционными консультантами. Ими же могли быть также и физические лица. Деятельность указанных субъектов заключалась в оказании консультационных услуг по вопросам выпуска и обращения ценных бумаг на территории нашего государства.

Впоследствии был подписан Указ Президента РФ от 04.11.1994 № 2063 «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации»<sup>11</sup>. Впервые в России были легально закреплены понятие «профессиональный участник рынка ценных бумаг» и виды предпринимательской деятельности на фондовом рынке (брокерская, дилерская, деятельность по ведению и хранению реестра акционеров, депозитарная, расчетно-клиринговая по ценным бумагам и по организации торговли ценными бумагами).

В дальнейшем в Федеральном законе от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» были закреплены необходимые требования к профессиональным участникам рынка ценных бумаг<sup>12</sup>.

Исходя из положений ст. 2 данного Федерального закона под профессиональным участником рынка ценных бумаг понимаются *юридические лица*, которые созданы в соответствии с законодательством РФ и осуществляют виды деятельности, указанные в ст. 3—5, 7, 8 (брокеры, дилеры, управляющие, депозитари, держатели реестра ценных бумаг) и *иные лица*, указанные в ст. 6.1 (инвестиционные советники).

### Понятие финансовой услуги

Необходимо перейти к вопросу определения понятия финансовой услуги. Заметим, что существуют различные мнения ученых и дифференцированные позиции законодателя и судебной практики.

Так, в современной России под финансовой услугой в ст. 142.1 Налогового кодекса РФ понимаются услуги, «связанные с привлечением от клиентов и размещением организациями финансового рынка денежных средств или иных финансовых активов для хранения, управления, инвестирования и (или) осуществления иных сделок в интересах клиента либо прямо или косвенно за счет клиента»<sup>13</sup>. Практически сходное понятие финансовой услуги упоминается в ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>14</sup>.

В судебной практике содержится уже иное, более широкое определение финансовой услуги. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 04.11.1994 № 2063 «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации» // Российская газета. 10.11.1994. № 217.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Российская газета. 25.04.1996. № 79.

<sup>13</sup> Налоговый кодекс РФ // СЗ РФ. № 31. 1998. Ст. 3824.

<sup>14</sup> СЗ РФ. № 31. Ст. 3434.

№ 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» указано, что «под финансовой услугой следует понимать услугу, оказываемую физическому лицу в связи с предоставлением, привлечением и (или) размещением денежных средств и их эквивалентов, выступающих в качестве самостоятельных объектов гражданских прав (предоставление кредитов (займов), открытие и ведение текущих и иных банковских счетов, привлечение банковских вкладов (депозитов), обслуживание банковских карт, ломбардные операции и т.п.)»<sup>15</sup>.

Понятие финансовой услуги было рассмотрено в том числе в трудах ученых — правоведов и экономистов. Так, представитель экономической науки Я. М. Миркин под финансовой услугой понимает «комплекс действий, осуществляемых финансовыми посредниками по привлечению и размещению денежных ресурсов на финансовых рынках на основе использования финансовых инструментов»<sup>16</sup>. При этом выделяются следующие виды этих услуг:

- 1) услуги финансовых институтов по непосредственному перераспределению денежных ресурсов путем совершения сделок на финансовых рынках;
- 2) услуги по осуществлению операций на финансовых рынках;
- 3) услуги по организации и регулированию финансовых рынков;
- 4) обеспечивающие функции.

Другое мнение содержится в трудах ученого-юриста Н. Г. Семилютиной. Она считает, что финансовой услугой является только та, которая оказывается профессиональным участником финансового рынка, обладающим разрешением (лицензией) уполномоченного регулирующего органа<sup>17</sup>. Также она рассматривает понятия «финансовая услуга» и «инвестиционная услуга» как тождественные<sup>18</sup>. Однако А. Г. Гузнов указывает на то, что «вне этого контекста остается, к примеру, страховой рынок как относительно обособленная часть финансового рынка»<sup>19</sup>.

Представитель науки гражданского права Е. В. Тужилова-Орданская под финансовой услугой понимает деятельность, связанную с привлечением и размещением денежных средств как физических, так и юридических лиц, осуществляемую специальным субъектом рынка финансовых услуг, финансовой организацией, основанную на односторонних сделках или группе договоров, направленную на удовлетворение имущественных потребностей субъектов прав<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» // Российская газета. 2012. № 156.

<sup>16</sup> Миркин Я. М. Финансовое будущее России: экстремумы, бумы, системные риски. М. : Geleos publishing house ; Кэпитал Трейд Компани, 2011. С. 467.

<sup>17</sup> Семилютина Н. Г. Российский рынок финансовых услуг (формирование правовой модели). Wolters Kluwer Russia, 2005. С. 37.

<sup>18</sup> Семилютина Н. Г. Формирование правовой модели российского рынка финансовых услуг : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 15.

<sup>19</sup> Гузнов А. Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 29.

<sup>20</sup> Тужилова-Орданская Е. В. Понятие финансовой услуги // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 1 (35). С. 152.



Н. Г. Семилютина также считает, что финансовая услуга оказывается только профессиональными участниками рынка ценных бумаг (при наличии разрешения государственного органа), осуществляется на основании договора и направлена на размещение денежных средств, исключительно свободных, на основании срочности, платности и возвратности<sup>21</sup>.

Р. О. Халфина замечала, что финансовые акты, являясь одним из видов административных актов, служат основанием возникновения и развития финансовых правоотношений<sup>22</sup>. Эти акты издаются специализированными финансовыми органами публичной власти, в данном случае — Банком России.

### **Финансово-правовое регулирование деятельности инвестиционного советника**

В 2017 г. в Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» были введены нормы, закрепившие основы правового положения инвестиционного советника<sup>23</sup>.

Важно заметить, что первоначально при подготовке поправок в действующее законодательство деятельность по инвестиционному консультированию обозначалась этимологически сходным понятием — «финансовое консультирование». Однако от данного предложения было решено отказаться, так как в ст. 2 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» уже используется практически сходное понятие, а именно: «финансовый консультант на рынке ценных бумаг». Под ним понимается юридическое лицо, имеющее лицензию на осуществление брокерской и (или) дилерской деятельности на рынке ценных бумаг, оказывающее эмитенту услуги по подготовке проспекта ценных бумаг. Из легального определения финансового консультанта следует, что его деятельность ограничена исключительно подготовительными работами по эмиссии ценных бумаг.

Следует подчеркнуть, что в современной России существует развитая индустрия финансовых советников. Как отмечает вице-президент Национальной ассоциации участников фондового рынка (НАУФОР) Е. Е. Андреева, финансовый советник занимается различными видами деятельности, не имея какого-либо разрешения (лицензии) контрольно-надзорных органов, в то время как инвестиционный советник осуществляет деятельность по оказанию услуг своим клиентам только по вопросам инвестиций, формированию портфеля из ценных бумаг и деривативов на основе его внесения в соответствующий реестр Банка России<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Тужилова-Орданская Е. В. Указ. соч. С. 15.

<sup>22</sup> Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М. : Юрид. лит., 1974. С. 293—294.

<sup>23</sup> Федеральный закон от 20.12.2017 № 397-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О рынке ценных бумаг” и статью 3 Федерального закона “О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка” // Российская газета. 22.12.2017. № 291.

<sup>24</sup> Екатерина Андреева: «Спрашивайте в лоб: “Ты финансовый советник или ты инвестиционный консультант?”» // URL: <https://www.finversia.ru/interview/ekaterina-andreeva-sprashivaite-v-lob-ty-finansovyi-sovetnik-ili-ty-investitsionnyi-konsultant-67321> (дата обращения: 26.11.2020).

Финансовый консалтинг существовал в России и ранее, но не был урегулирован — участники могли руководствоваться общими нормами Гражданского кодекса РФ<sup>25</sup>. Появились правовые основания предоставления инвестиционными советниками соответствующих финансовых услуг (консультаций). На законодательном уровне было введено в оборот официальное наименование данного вида деятельности и профессии — инвестиционный советник. Были определены соответствующие требования, а также регламентирована ответственность.

Следовательно, можно констатировать следующее: сфера инвестиционного консультирования попала под контроль Банка России, который издает соответствующие нормативные акты. Более того, оказываемые инвестиционным советником консультации — финансовые услуги осуществляются им исключительно на основании санкции Центрального банка РФ посредством внесения в специально созданный мегарегулятором реестр сведений об инвестиционном советнике.

Уделим внимание требованиям, предъявляемым к инвестиционному советнику. Они закреплены в различных нормативных правовых актах, нормативных актах Банка России, а также в иных документах<sup>26</sup>. В соответствии с ч. 2 ст. 6.1 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» под *инвестиционным советником* понимается профессиональный участник рынка ценных бумаг, осуществляющий деятельность по инвестиционному консультированию.

Только данные лица могут использовать слова «инвестиционный советник» и производные от них слова и словосочетания. Это требование является

<sup>25</sup> Алексеева И. А., Овчинникова К. А. Эволюция профессиональных участников на российском рынке ценных бумаг // Известия Байкальского государственного университета. 2019. Т. 29. № 3. С. 421.

<sup>26</sup> См.: Федеральный закон «О рынке ценных бумаг»; Федеральный закон от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» // СЗ РФ. 2007. № 49 Ст. 6076; указания Банка России от 02.11.2018 № 4956-У «О требованиях к инвестиционным советникам» // Вестник Банка России. 2019. № 10; от 15.11.2018 № 4970-У «О порядке и сроках принятия Банком России решения о внесении (об отказе во внесении) сведений о юридическом лице (индивидуальном предпринимателе) в единый реестр инвестиционных советников, перечне документов, на основании которых Банк России принимает решение о внесении (об отказе во внесении) сведений о юридическом лице (индивидуальном предпринимателе) в единый реестр инвестиционных советников, форме заявления о внесении сведений о юридическом лице (индивидуальном предпринимателе) в единый реестр инвестиционных советников, основаниях для принятия Банком России решения об отказе во внесении сведений о юридическом лице (индивидуальном предпринимателе) в единый реестр инвестиционных советников и порядке ведения Банком России единого реестра инвестиционных советников» // Там же. 2018. № 88; от 17.12.2018 № 5014-У «О порядке определения инвестиционного профиля клиента инвестиционного советника, о требованиях к форме предоставления индивидуальной инвестиционной рекомендации и к осуществлению деятельности по инвестиционному консультированию» // Там же. 2019. № 13; Положение о Комитете по стандартам по деятельности инвестиционных советников при Банке России (в ред. от 20.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс»; письмо Департамента налоговой и таможенной политики Минфина России от 03.03.2020 № 03-07-07/15706 // Там же.



обоснованным, так как в настоящее время недобросовестными лицами посредством использования средств массовой информации, включая информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, большинство розничных инвесторов вводится в заблуждение представителями так называемой «индустрии советников» (финансовых советников, консультантов и т.д.).

Де-юре они не являются инвестиционными советниками, так как большинство из них не соответствует требованиям, предъявляемым к данному виду профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также они не внесены в соответствующий реестр Банка России. Де-факто указанные субъекты, не пройдя регистрацию в качестве индивидуального предпринимателя или юридического лица, оказывают инвестиционные и иные консультационные услуги физическим и юридическим лицам даже без заключения договоров или иных соглашений.

В то же время инвестиционный советник обязан осуществлять свою деятельность, основываясь на договоре, заключенном с его клиентом. Также немаловажно, что инвестиционным советником может быть как индивидуальный предприниматель, так и юридическое лицо, которое платит соответствующие налоги и страховые взносы. В соответствии с указанием Банка России от 02.11.2018 № 4956-У «О требованиях к инвестиционным советникам»<sup>27</sup> инвестиционный советник, который является индивидуальным предпринимателем, должен иметь высшее образование и соответствующий профессиональный опыт по совершению сделок на фондовых биржах.

В нормативном акте Банка России есть указание на специальное требование — наличие у инвестиционного советника специального образования: свидетельства о квалификации, международных сертификатов (International certificate in advanced wealth management) и др. При наличии таких документов практический опыт совершения сделок на фондовых биржах не требуется. Если инвестиционным советником является юридическое лицо, то оно должно иметь как минимум одного сотрудника, который будет осуществлять деятельность по инвестиционному консультированию. Также заметим, что такие организации имеют право совмещать свою деятельность с иными видами профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и деятельностью кредитной организации.

Более того, в соответствии со ст. 76.1 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» инвестиционный советник является некредитной финансовой организацией, так как осуществляет свою деятельность в качестве профессионального участника рынка ценных бумаг<sup>28</sup>.

Следовательно, в соответствии с инструкцией Банка России от 15 января 2020 г. № 202-И «О порядке проведения Банком России проверок поднадзорных лиц»<sup>29</sup> мегарегулятор имеет право проводить проверки в отношении осуществляемой инвестиционным советником деятельности.

<sup>27</sup> Вестник Банка России. 2019. № 10.

<sup>28</sup> Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Российская газета. 2002. № 127.

<sup>29</sup> Инструкция Банка России от 15.01.2020 № 202-И «О порядке проведения Банком России проверок поднадзорных лиц» // Вестник Банка России. 2020. № 32.



В современной России инвестиционными советниками являются крупные брокеры и кредитные организации: АО «Финам», АО «Сбербанк КИБ» и др. На апрель 2021 г. в реестре Банка России зарегистрировано 102 инвестиционных советника, 3 инвестиционных советника были исключены из реестра<sup>30</sup>.

Основным видом деятельности по инвестиционному консультированию является оказание консультационных услуг в отношении ценных бумаг, сделок с ними и (или) заключения договоров, являющихся производными финансовыми инструментами (деривативами), путем предоставления индивидуальных инвестиционных рекомендаций. Инвестиционный советник обязан совершать эти действия разумно, добросовестно и действовать в интересах клиента.

Для дополнительной защиты клиента инвестиционный советник обязан вести его *инвестиционный профиль*. В профиле должна содержаться информация о возрасте клиента — физического лица, его образовании, а также иная информация. Если клиентом является организация, то необходимо запросить размер ее активов и другую информацию, касающуюся хозяйственной деятельности данной компании. Также все рекомендации могут быть предоставлены в устной форме (с обязательным ведением аудиозаписи), в форме документа на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью.

### **Контроль профильного комитета Банка России и СРО за деятельностью инвестиционных советников**

Деятельность по инвестиционному консультированию подлежит контролю со стороны Банка России и саморегулируемых организаций. Одно из важнейших требований, предъявляемых к инвестиционным советникам, заключается в их членстве в СРО. Данные организации имеют право устанавливать дополнительные требования (стандарты) к деятельности инвестиционных советников — членов данного СРО. Так, НАУФОР разработаны два стандарта: базовый и внутренний<sup>31</sup>.

В указанных стандартах есть ссылка на то, что инвестиционный советник оказывает именно финансовые услуги. Другое СРО — Национальная финансовая организация (НФА) также приняла Базовый стандарт совершения инвестиционным советником операций на финансовом рынке<sup>32</sup>. В этом стандарте регламентируются дополнительные права и обязанности инвестиционного советника при предоставлении им консультаций (услуг) своим клиентам и контроль над ним со стороны СРО.

Акцентируем внимание на том, что с 2019 г. на постоянной основе действует Комитет по стандартам по деятельности инвестиционных советников при Банке

<sup>30</sup> Единый реестр инвестиционных советников // URL: <https://www.cbr.ru/registries/?cf.search=единый+реестр+инвестиционных+советников&cf.tagid=&cf.date.time=any&cf.date.datefrom=&cf.date.dateto=> (дата обращения: 17.04.2021).

<sup>31</sup> Для инвестиционных советников // URL: <https://naufor.ru/tree.asp?n=16044> (дата обращения: 27.11.2020).

<sup>32</sup> Базовый стандарт совершения инвестиционным советником операций на финансовом рынке // URL: [https://new.nfa.ru/upload/iblock/b13/Bazovyj-standart\\_21112019.pdf](https://new.nfa.ru/upload/iblock/b13/Bazovyj-standart_21112019.pdf) (дата обращения: 27.11.2020).



России (далее — Комитет). Правовой статус этого органа мегарегулятора закреплен в Положении о Комитете по стандартам по деятельности инвестиционных советников при Банке России<sup>33</sup>.

Данный орган согласовывает базовые стандарты, разработанные СРО для инвестиционных советников, вырабатывает предложения о направлениях развития их деятельности. Также Комитет проводит экспертизу проектов нормативных правовых актов и нормативных актов Банка России по вопросам деятельности инвестиционных советников. Более того, данный орган осуществляет взаимодействие с образовательными, научными и международными организациями и выполняет также и иные функции. В состав органа входят сотрудники Банка России и представители СРО, количество которых не может быть меньше, чем две трети от списочного состава членов Комитета (общее количество — не более 25 человек).

### Заключение

В ходе проведенного нами исследования было выявлено, что консультационная деятельность на рынке ценных бумаг является важнейшим элементом функционирования и развития эффективного фондового рынка. Всесторонне был исследован вопрос об определении финансовой услуги и ее оказании инвестиционным советником при консультировании своих клиентов. Статус данного профессионального участника рынка ценных бумаг основан на различных нормативных правовых актах, большинство из которых относятся к источникам финансового права.

Надзор за деятельностью инвестиционных советников осуществляется Центральным банком РФ, являющимся ключевым субъектом финансово-правовых отношений, а также специально созданным Комитетом мегарегулятора<sup>34</sup> и СРО в сфере финансового рынка.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что инвестиционный советник является субъектом финансовых правоотношений. Считаем, что дальнейшее развитие данного института позволит улучшить инвестиционный климат и доверие розничных инвесторов к нашему рынку, что будет способствовать увеличению количества данных инвесторов<sup>35</sup>. Это также положительно скажется на повышении ликвидности российского рынка ценных бумаг и его статусе в мире.

<sup>33</sup> Положение о Комитете по стандартам по деятельности инвестиционных советников при Банке России (ред. от 20.07.2020).

<sup>34</sup> *Рождественская Т. Э.* Банк России как мегарегулятор на финансовом рынке: особенности правового статуса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 4. С. 63—64.

<sup>35</sup> Сбербанк в 2023 году планирует нарастить долю инвестиций граждан с 13 % до 23 % // URL: <https://tass.ru/ekonomika/10133253> (дата обращения: 30.11.2020).

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеева И. А., Овчинникова К. А.* Эволюция профессиональных участников на российском рынке ценных бумаг // Известия Байкальского государственного университета. — 2019. — Т. 29. — № 3.
2. *Арзуманова Л. Л., Рождественская Т. Э., Белова Л. Г., Костюк И. В., Ротко С. В., Холкина М. Г., Рогалева М. А., Тимошенко Д. А.* Комментарий к Федеральному закону от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг». — 2-е изд., испр. и доп. // СПС «Гарант», 2020.
3. *Гузнов А. Г.* Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2016. — 493 с.
4. *Гурвич М. А.* Советское финансовое право. — М. : Госюриздат, 1954. — 320 с.
5. *Миркин Я. М.* Финансовое будущее России: экстремумы, бумы, системные риски. — М. : Geleos publishing house ; Кэпитал трейд компани, 2011. — 479 с.
6. *Мошенский С. З.* Рынок ценных бумаг Российской империи. — London : Xlibris, 2014. — 690 с.
7. *Рождественская Т. Э.* Банк России как мегарегулятор на финансовом рынке: особенности правового статуса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2014. — № 4.
8. *Салтыков-Щедрин М. Е.* Собрание сочинений : в 20 т. — М., 1965—1977. — Т. 20 : Письма.
9. *Семилютина Н. Г.* Российский рынок финансовых услуг (формирование правовой модели). — Wolters Kluwer Russia, 2005. — 336 с.
10. *Семилютина Н. Г.* Формирование правовой модели российского рынка финансовых услуг : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005. — 336 с.
11. *Тужилова-Орданская Е. В.* Понятие финансовой услуги // Правовое государство: теория и практика. — 2014. — № 1 (35).
12. *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. — М. : Юрид. лит., 1974. — 345 с.





**Анастасия Олеговна  
ЛОГВЕНЧЕВА,**

аспирант кафедры  
финансового права

Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)

[logw.nastya@gmail.com](mailto:logw.nastya@gmail.com)

125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## Правовые основы автоматизации деятельности Федерального казначейства в сфере государственного финансового контроля: проблемы использования информационных систем

**Аннотация.** Стратегия экономической безопасности РФ на период до 2030 г. определяет различные направления обеспечения экономической безопасности, одним из которых является совершенствование деятельности контрольных органов, в том числе Федерального казначейства, что, в свою очередь, осуществляется посредством применения различных мер, в частности, информационных, к которым относится создание и организация информационных систем, направленных на автоматизацию контрольной деятельности. Непосредственно анализу правового регулирования данных информационных систем посвящено представленное исследование.

В статье рассмотрены правовые основы организации и функционирования информационных систем, указанных в письме Минфина России № 02-10-07/74315, а именно ГИИС управления общественными финансами «Электронный бюджет», ГИС «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений» и ГИС «Единая информационная система в сфере закупок».

Помимо этого, представлено исследование правового регулирования систем, не упомянутых Минфином России в числе способствующих проведению государственного финансового контроля — Автоматизированной системы планирования контрольной и надзорной деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в исполняемых модулях и ГИС «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности». Установлена невозможность применения второй из названных систем при проведении мероприятий государственного финансового контроля.

В заключении представлены конкретные направления использования рассмотренных информационных систем при проведении контрольных мероприятий Казначейством России.

**Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, контроль в сфере закупок, информационные системы, электронный бюджет, Федеральное казначейство, Счетная палата РФ, стратегия экономической безопасности.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.178-190

**A. O. LOGVENCHEVA,**

*postgraduate student of Department in financial law  
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

**logw.nastya@gmail.com**

*9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

**Legal bases of automation of Federal Treasury activities  
in the field of state financial control:  
problems of using information systems**

**Abstract.** *The strategy of economic security of the Russian Federation for the period up to 2030 defines various directions of ensuring economic security, one of which is to improve the activities of control bodies, including the Federal Treasury, which, in turn, is carried out through the application of various measures, in particular, information, which includes the creation and organization of information systems aimed at automating control activities. The presented research is devoted directly to the analysis of the legal regulation of these information systems.*

*The article discusses the legal foundations of the organization and functioning of information systems specified in the Letter of the Ministry of Finance of the Russian Federation No. 02-10-07/74315, namely the GIS of public Finance management “Electronic Budget”, GIS “Official website of the Russian Federation in the information and telecommunications network “Internet” for posting information on the implementation of state (municipal) financial audit (control) in the field of budgetary legal relations” and GIS “Unified Information System in the field of procurement”. In addition, a study of the legal regulation of systems not mentioned by the Ministry of Finance of the Russian Federation among those contributing to the conduct of state financial control is presented — an automated system for planning control and supervisory activities of the Federal Service for Financial and Budgetary Supervision in executable modules and GIS “Standard cloud solution for automation of control (supervisory) activities”. The impossibility of using the second of these systems when carrying out state financial control measures has been established. In conclusion, the specific directions of the use of the considered information systems in carrying out control measures by the Treasury of Russia are presented.*

**Keywords:** *state financial control, procurement control, information systems, electronic budget, Federal Treasury, Accounts Chamber of the Russian Federation, economic security strategy.*

**Введение**

Вопросам совершенствования государственного финансового контроля (далее — ГФК) уделено особое внимание на высшем государственном уровне. Одним из актов, отражающих значимость ГФК, является Стратегия экономической безопас-



ности Российской Федерации на период до 2030 года<sup>1</sup> (далее — Стратегия). Непосредственно проблеме развития контрольной деятельности посвящены два положения Стратегии.

С одной стороны, основополагающей категорией данного акта выступает «обеспечение экономической безопасности», которое представляет собой реализацию комплекса установленных мер. Стратегия содержит открытый перечень видов мер. В частности, отмечены информационные меры, однако содержание данного понятия не раскрыто. Тем не менее в акте закреплены методы осуществления информационно-аналитической поддержки, к которым относится функционирование информационных систем, хотя конкретные системы также не установлены.

С другой стороны, определены направления государственной деятельности в сфере обеспечения экономической безопасности, а также соответствующие им задачи, одна из которых заключается в совершенствовании деятельности контрольных органов. В силу того, что данные контрольные органы прямо не названы в тексте Стратегии, для установления возможности отнесения конкретного органа к числу упомянутых следует обратиться к показателям экономической безопасности, при исследовании которых необходимо выделить два критерия: дефицит федерального бюджета и объем государственного долга.

Можно предположить, что органом, ответственным за предоставление информации о значениях данных показателей, является Федеральное казначейство. В качестве обоснования этого утверждения представляется необходимым привести следующий аргумент: Федеральное казначейство осуществляет кассовое обслуживание исполнения бюджета, а также проведение операций, связанных с погашением государственного долга<sup>2</sup>. Помимо этого, оно наделено соответствующими полномочиями по проведению внутреннего ГФК.

Таким образом, Казначейство России считается одним из контрольных органов, деятельность которого нуждается в совершенствовании, которое обеспечивается посредством создания информационных систем.

Прежде чем перейти к исследованию информационных систем, способствующих выполнению функций Казначейства России в области ГФК, необходимо отметить, что нормативные правовые акты не содержат их полного перечня. Информация о системах представлена на официальном сайте органа<sup>3</sup>, а также в итоговых докладах о результатах деятельности и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу<sup>4</sup> (далее — Итоговые доклады Казначейства). Кроме

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 ; постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908 ; приказ Федерального казначейства от 14.05.2020 № 21н «О Порядке казначейского обслуживания» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.04.2021).

<sup>3</sup> Государственные информационные системы // Официальный сайт Казначейства России. URL: <https://roskazna.gov.ru/gis/> (дата обращения: 30.04.2021).

<sup>4</sup> Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2019 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу // URL: <https://>

того, отсутствует классификация систем в зависимости от выполняемых функций, что обусловлено тем, что системы, как правило, обеспечивают реализацию полномочий Казначейства России в различных сферах.

Вопрос о том, какие информационные системы используются уполномоченными органами при проведении ГФК, был разъяснен в письме Минфина России от 17.12.2015 № 02-10-07/74315<sup>5</sup> (далее — письмо Минфина России № 02-10-07/74315). В данном акте отмечены следующие системы:

- государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее — ГИИС ЭБ);
- государственная информационная система «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений» (далее — ГИС ЕСГФК);
- государственная информационная система «Единая информационная система в сфере закупок».

Помимо этого, следует охарактеризовать другие системы, не названные Минфином России в числе способствующих проведению ГФК, однако с помощью которых также потенциально возможно осуществление контрольных мероприятий Казначейством России:

- Автоматизированную систему планирования контрольной и надзорной деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в исполняемых модулях;
- государственную информационную систему «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности».

### **Подсистема финансового контроля государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»**

Изучение механизма автоматизации контрольной деятельности с помощью информационных систем предлагается начать с исследования правового регулирования государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

---

[roskazna.gov.ru/upload/iblock/ea/itogovyy-doklad-za-2019-god\\_131\\_pr\\_06\\_03\\_2020\\_ver1.docx](https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/ea/itogovyy-doklad-za-2019-god_131_pr_06_03_2020_ver1.docx) (дата обращения: 30.04.2021) ; Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2020 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу // URL: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/1d5/doklad-proekt-na-10.03.2021.docx> (дата обращения: 30.04.2021).

<sup>5</sup> Письмо Минфина России от 17.12.2015 № 02-10-07/74315 «Об информационных системах, обеспечивающих прозрачность внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.



Концепция создания и развития ГИИС ЭБ<sup>6</sup> (далее — Концепция) утверждена в 2011 г. Согласно этому документу в рамках ГИИС ЭБ было запланировано создание подсистемы финансового контроля, целями деятельности которой выступают:

- автоматизация контрольных функций органов ГФК;
- анализ проведения уполномоченными субъектами внутреннего финансового аудита (далее — ВФА);
- анализ осуществления органами исполнительной власти и местного самоуправления функций по ведомственному контролю;
- контроль устранения нарушений.

Позднее планы по созданию подсистемы финансового контроля были подтверждены в постановлении Правительства РФ от 30.06.2015 № 658<sup>7</sup> (далее — постановление № 658), которое, однако, не содержит информации о данном модуле. Тем не менее в акте отмечено, что функции оператора в части централизованных подсистем, которой является подсистема финансового контроля, осуществляют два органа — Минфин России и Федеральное казначейство.

Несмотря на планирование создания модуля в 2011 г. и последующее подтверждение этого положения в 2015 г., он был организован лишь в 2019 г., о чем свидетельствуют Итоговые доклады Казначейства, в которых в качестве основного аргумента, обосновывающего выбор именно этого временного периода, обозначено принятие Федерального закона от 26.07.2019 № 199-ФЗ<sup>8</sup>, посредством которого в главу 26 Бюджетного кодекса РФ, посвященную регулированию ГФК, были внесены значительные изменения.

Предложенное объяснение представляется неоднозначным в силу того обстоятельства, что поправки, конкретизирующие нормы БК РФ в сфере ГФК, вносились и ранее. Так, в 2015 г. был принят Федеральный закон от 29.12.2015 № 406-ФЗ<sup>9</sup>, в тексте которого нашли отражение изменения в порядке проведения и оформления результатов ГФК и в порядке осуществления ВФА. Однако за принятием данного акта не последовало внедрение подсистемы финансового контроля, хотя в том же 2015 г. начали функционировать единый портал бюджетной системы РФ и 6 модулей ГИИС ЭБ<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4773.

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 26.07.2019 № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4101.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 29.12.2015 № 406-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. I). Ст. 26.

<sup>10</sup> Доклад заместителя руководителя Федерального казначейства Д. С. Гришина «Текущее состояние и перспективы развития Государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет” и вопросы



Важно подчеркнуть, что по состоянию на апрель 2021 г. сведения о функционировании подсистемы немногочисленны, в частности в Итоговых докладах Казначейства отмечены лишь факт создания и будущие направления использования подсистемы.

Задачи, реализация которых ранее предусматривалась в рамках подсистемы, в настоящее время выполняются на основе других компонентов ГИИС ЭБ. В подтверждение данного положения можно привести два примера.

Во-первых, паспорта объектов контроля, содержащие исчерпывающую информацию о конкретных объектах ГФК, сформированы на базе подсистемы информационно-аналитического обеспечения.

Во-вторых, Казначейство России планирует приступить к автоматизации анализа проведения ВФА только в 2022—2023 гг., хотя данная функция также должна осуществляться с помощью созданной подсистемы финансового контроля.

Исходя из вышесказанного, можно заключить, что модуль финансового контроля ГИИС ЭБ находится в начале своего развития. Однако в ходе дальнейшего совершенствования и полноценного формирования в соответствии с Концепцией подсистема будет обеспечивать автоматическое проведение как мероприятий ГФК, так и анализа исполнения контрольных функций уполномоченными органами.

### **Государственная информационная система «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений»**

Следующая информационная система, упомянутая в письме Минфина России № 02-10-07/74315, — государственная информационная система «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений»<sup>11</sup>, оператором которой стала Счетная палата РФ.

Одна из функций ГИС ЕСГФК — обмен информацией с другими системами, в том числе с системами, оператором которых выступает Федеральное казначейство. Исследование правового регулирования особенностей осуществления взаимодействия посредством использования ГИС ЕСГФК необходимо предварить

---

технологического обеспечения деятельности Федерального казначейства» // URL: <http://www.roskazna.ru/upload/iblock/8eb/grishin-ds.pptx> (дата обращения: 30.04.2021).

<sup>11</sup> Приказ Счетной палаты РФ и Минфина России от 25.12.2015 № 128/214н «Об утверждении Положения о государственной информационной системе “Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений”» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 29.



следующим замечанием: ранее порядок обмена информацией между Счетной палатой РФ и Казначейством России был закреплен только в Соглашении об информационном взаимодействии<sup>12</sup> (далее — Соглашение), которое действует и по настоящее время.

Однако положения, закрепленные в Соглашении, не соответствуют принципу взаимности, что выражается в следующем: Казначейство России передает информацию об операциях с бюджетными средствами и отчетные документы по исполнению бюджетов, в свою очередь, Счетная палата РФ представляет значительно меньший объем сведений, а именно информацию о контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях в отношении Казначейства России и его территориальных органов.

В отличие от вышеописанного порядка, взаимодействие в ГИС ЕСГФК базируется на том, что органы обязаны размещать информацию и документы о планах и результатах мероприятий ГФК в полном объеме.

Каждый участник ГИС ЕСГФК отнесен к одной из трех групп. Счетная палата РФ и Федеральное казначейство, будучи органами ГФК, включены в первую группу, члены которой уполномочены на ознакомление со всей информацией, размещенной в системе, а также на получение сведений в пределах своей компетенции, из чего следует, что указанные органы имеют полный и равный доступ к информации о планируемых и прошедших контрольных мероприятиях друг друга.

Однако данное положение не исключает проведения различными контрольными органами проверок одних и тех же субъектов на предмет соблюдения идентичных требований за одинаковый отчетный период. В целях подтверждения указанного заключения можно обратиться к судебным актам<sup>13</sup>, которые вынесены по заявлениям о признании недействительными актов, принятых по результатам контрольных мероприятий: заявители в обоснование своих требований ссылались на результаты аналогичных контрольных процедур, проведенных в отношении них другими органами ГФК.

В целях предотвращения подобных ситуаций на законодательном уровне следует проработать вопрос о недопущении дублирования контрольных процедур в отношении одного субъекта, что можно достичь посредством проведения совместных мероприятий, в связи с чем необходимо определить порядок взаимодействия органов при осуществлении контрольной деятельности. В описанной ситуации роль ГИС ЕСГФК будет выражаться в организации планирования совместных контрольных мероприятий посредством сопоставления планов деятельности соответствующих органов.

<sup>12</sup> Соглашение об информационном взаимодействии Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства (заключено в г. Москве 16.05.2014) // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

<sup>13</sup> См., например: постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.06.2020 № Ф08-3659/2020 по делу № А15-4480/2019; постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 25.04.2018 № Ф03-1330/2018 по делу № А24-3503/2017 // СПС «КонсультантПлюс». Документы опубликованы не были.

## Государственная информационная система «Единая информационная система в сфере закупок»

Наконец, последняя система, отмеченная в письме Минфина России № 02-10-07/74315, — государственная информационная система «Единая информационная система в сфере закупок» (далее — ЕИС), функционирование которой регулируется нормами Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ<sup>14</sup> (далее — Закон № 44-ФЗ) и Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ<sup>15</sup> (далее — Закон № 223-ФЗ). Более подробное описание порядка деятельности ЕИС представлено в Законе № 44-ФЗ, в котором данному вопросу посвящены две статьи, одна из которых определяет цели создания ЕИС, а также документы, содержащиеся в системе. В частности, среди документов, которые обязательны для размещения в ЕИС, указаны результаты мониторинга и контроля в сфере закупок.

Учитывая, что в Законе № 44-ФЗ упомянуты две близкие по смыслу категории — мониторинг и контроль, представляется необходимым конкретизировать соотношение данных дефиниций.

Определение мониторинга представлено в ч. 1 ст. 97 Закона № 44-ФЗ, на основе исследования которой можно выделить его отличительные черты:

- представляет собой систему постоянного наблюдения;
- фактическое содержание процедуры заключается в сборе, обобщении, систематизации и оценке информации об осуществлении закупок.

В отличие от мониторинга, дефиниция контроля в сфере закупок в Законе № 44-ФЗ не закреплена, однако анализ норм ст. 1 и ст. 99, а также постановления Правительства РФ от 01.10.2020 № 1576<sup>16</sup> позволяют выделить два признака. Во-первых, контроль осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых проверок. Во-вторых, контроль не является постоянной процедурой, а характеризуется периодичностью, которая, однако, прямо не установлена.

В нормативных правовых актах обозначено только требование об охвате проверок — закупки за 3 года до даты начала проведения контрольного мероприятия. Кроме того, установлена продолжительность плановой проверки с учетом возможности ее продления — от 20 до 40 рабочих дней. В свою очередь, длительность внеплановой проверки, учитывая проверки закупок, сведения о которых составляют государственную тайну, может варьироваться от 10 до 30 дней.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4571.

<sup>16</sup> Постановление Правительства РФ от 01.10.2020 № 1576 «Об утверждении Правил осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок товаров, работ, услуг и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок, операторов специализированных электронных площадок и о внесении изменений в Правила ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний, представлений» // СЗ РФ. 2020. № 41. Ст. 6420.



Несмотря на указанные отличия между контролем и мониторингом в сфере закупок, из Итоговых докладов Казначейства, а также из официальных заявлений представителей Казначейства России<sup>17</sup> следует, что контроль проводится посредством использования модуля «Риск-мониторинг» подсистемы «Мониторинг закупок» ЕИС. Основной функциональной возможностью данного модуля в сфере контроля является автоматический отбор объектов проверок — заказчиков<sup>18</sup>. Помимо этого, компонент «Риск-мониторинг» способствует выполнению Казначейством России задач по контролю за невыполнением включенного в планы-графики объема финансового обеспечения над доведенным до заказчика объемом.

Особенности правового регулирования указанного вида контроля установлены в постановлении Правительства РФ от 06.08.2020 № 1193<sup>19</sup>, в соответствии с которым проверки всех документов, перечисленных в п. 4 данного постановления, осуществляются в электронном виде, за исключением рассмотрения:

- документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну;
- документов о проведении закупок у единственного поставщика, в некоторых случаях, предусмотренных в ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ. В частности, недопустима электронная проверка документов об осуществлении закупок у единственного поставщика, определенного актом Президента РФ.

Помимо вышеназванных направлений автоматизации контроля в сфере закупок, с 1 января 2020 г. на базе ЕИС функционирует механизм электронного активирования. В нормативных правовых актах дефиниция и особенности данной категории не установлены. Однако, основываясь на совместном письме Федерального казначейства и Федеральной налоговой службы от 18.12.2019 № 14-00-06/27476, № АС-4-15/26126@<sup>20</sup> и на официальной информации<sup>21</sup>, можно представить следующее определение: электронное активирование — функционал ЕИС, обеспечивающий формирование и подписание электронной подписью

<sup>17</sup> Доклад заместителя руководителя Федерального казначейства А. Т. Катамадзе «Новые подходы Федерального казначейства к осуществлению контроля в сфере государственных закупок 2019—2020 годов» // URL: <http://sovnet-gosfinkontrol.ru/images/docs/Katamadze2019.pptx> (дата обращения: 30.04.2021).

<sup>18</sup> Доклад руководителя Федерального казначейства Р. Е. Артюхина «Об итогах работы Казначейства России за 2019 год и планах на 2020 год» // URL: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/658/prezentatsiya-r.e.-artyukhina.pdf> (дата обращения: 30.04.2021).

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ от 06.08.2020 № 1193 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”, и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 33. Ст. 5393.

<sup>20</sup> Письмо Федерального казначейства и Федеральной налоговой службы от 18.12.2019 № 14-00-06/27476, № АС-4-15/26126@ «Об электронном документообороте документов о приемке товаров (выполнении работ, оказании услуг), сформированных с использованием Единой информационной системы в сфере закупок» // Ценообразование и сметное нормирование в строительстве. 2020. № 3.

<sup>21</sup> Интервью заместителя руководителя Федерального казначейства А. Т. Катамадзе журналу «Конкуренция и право» // URL: <https://roskazna.gov.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1451931/> (дата обращения: 30.04.2021).

электронных документов о приемке товаров, работ и услуг при исполнении контрактов в электронной форме.

Помимо отмеченной цели автоматизации контроля в сфере закупок, данный механизм обеспечивает взаимодействие с органами налогового контроля: ЕИС признана частью электронного документооборота Федеральной налоговой службы, в связи с чем акты приемки, подписанные в системе, признаются ФНС в качестве законных документов и не требуют дублирования в бумажном формате.

Резюмируя рассмотрение вопроса межведомственного обмена информацией посредством использования ЕИС, следует обратиться к постановлению Правительства РФ от 23.12.2015 № 1414<sup>22</sup>, в котором нашли отражение порядок функционирования системы и особенности осуществления взаимодействия с ГИИС ЭБ, региональными и муниципальными информационными системами в сфере закупок, информационной системой Федеральной антимонопольной службы (далее — ФАС), порталом государственных программ и иными системами.

Так, из ГИИС ЭБ в ЕИС передаются документы, сформированные заказчиками в соответствии с Законом № 44-ФЗ и Законом № 223-ФЗ, а также записи реестра договоров, заключенных заказчиками, информация об идентификационных кодах банков и записи реестра банковских гарантий. В свою очередь, из ЕИС в ГИИС ЭБ предоставляются сведения о жалобах, проверках и их результатах, а также о проектах контрактов, подписанных поставщиками, и другая аналогичная информация, размещенная в ЕИС.

### **Автоматизированная система планирования контрольной и надзорной деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в исполняемых модулях**

Первой из систем, не указанных в письме Минфина России № 02-10-07/74315, является Автоматизированная система планирования контрольной и надзорной деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в исполняемых модулях (далее — Система планирования контрольной деятельности), которая в Плане-графике перехода Казначейства России на использование в информационных системах российского программного обеспечения на период 2019—2021 годов<sup>23</sup> (далее — План-график) упоминается наравне с другими системами, такими как ГИИС ЭБ, ГИС ЕСГФК, ЕИС, ГИС ГМП и ГАИС «Управление».

Правовое регулирование Системы планирования контрольной деятельности характеризуется двумя особенностями.

Первым отличительным признаком считается отсутствие отдельного нормативного правового акта, устанавливающего порядок создания и функционирования

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ от 23.12.2015 № 1414 «О порядке функционирования Единой информационной системы в сфере закупок» // СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. 1). Ст. 324.

<sup>23</sup> План-график перехода Федерального казначейства на использование в информационных системах программного обеспечения из Единого реестра российских программ для ЭВМ и баз данных и свободного программного обеспечения на период 2019—2021 годов (утв. Федеральным казначейством 18.02.2019) // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.



указанной системы. Помимо этого, из Плана-графика следует, что система используется в деятельности Казначейства России, однако информация о ней не представлена на официальном сайте органа.

Второе отличие заключается в том, что, несмотря на название, Система планирования контрольной деятельности фактически не является системой. В подтверждение данного положения можно обратиться к приказу Казначейства России от 22.11.2018 № 375<sup>24</sup>, в котором она названа прикладным программным продуктом, с помощью которого в пределах органов Казначейства России передаются различные сведения: аналитические записки, отчеты о результатах ревизий, проверок и др. Кроме того, система упомянута и в приказе Казначейства России от 12.12.2016 № 460<sup>25</sup>, в котором представлено аналогичное утверждение.

Наименование системы свидетельствует о том, что первоначально она создавалась для обеспечения реализации полномочий Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, упраздненной в 2016 г. В настоящее время система способствует выполнению контрольных функций Казначейства России. Также из названия следует, что система создана с целью планирования контрольных мероприятий, однако как было указано ранее, посредством использования системы также передается информация о результатах контрольных процедур.

Из отмеченного следует вывод о том, что при неоспоримости факта функционирования системы выполняемые ею задачи до конца не понятны, что объясняется отсутствием единого правового регулирования.

### **Государственная информационная система «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»**

Принципы и условия функционирования государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (далее — Типовое облачное решение) установлены в постановлении Правительства РФ от 21.04.2018 № 482<sup>26</sup> (далее — постановление № 482).

Основополагающей целью создания данной системы считается повышение эффективности государственного управления посредством автоматизации организации и осуществления контрольных процедур, что, в свою очередь, способствует повышению эффективности контрольной деятельности государственных

<sup>24</sup> Приказ Федерального казначейства от 22.11.2018 № 375 «О представлении отчетности, информации, сведений, документов о проведении контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере и осуществлении мониторинга контрольной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

<sup>25</sup> Приказ Федерального казначейства от 12.12.2016 № 460 «О вводе в эксплуатацию прикладного программного продукта «Автоматизированная система планирования контрольной и надзорной деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в исполняемых модулях» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

<sup>26</sup> Постановление Правительства РФ от 21.04.2018 № 482 «О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2633.

органов, сокращению количества контрольных мероприятий и снижению административной нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности.

Согласно постановлению № 482 система обеспечивает реализацию контрольных полномочий органов государственной власти, местного самоуправления и иных уполномоченных организаций, однако ни органы, ни соответствующие виды контроля не конкретизированы. Также примечательно отсутствие нормативного указания на то, во исполнение какого федерального закона или иного нормативного правового акта организована данная система.

Можно предположить, что Типовое облачное решение обеспечивает реализацию норм, закрепленных в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ<sup>27</sup> (далее — Закон № 294-ФЗ), а в дальнейшем также будет способствовать выполнению требований Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ<sup>28</sup> (далее — Закон № 248-ФЗ).

К факторам, подтверждающим, что система организует проведение государственного контроля в соответствии с Законами № 294-ФЗ и № 248-ФЗ, относятся следующие.

Во-первых, в постановлении № 482 закреплена специфическая терминология, в частности категории «государственный контроль» и «государственный надзор» употребляются как синонимы. Аналогичное положение об идентичности контроля и надзора содержится в Законах № 294-ФЗ и № 248-ФЗ. Кроме того, в постановлении № 482 используются понятия «специальные режимы контроля», «ключевые показатели», «индикативные показатели», «инспектор», которые также применяются в Законе № 248-ФЗ.

Во-вторых, помимо реализации контрольных полномочий государственных и иных органов, еще одной причиной создания системы считается необходимость обеспечения электронного досудебного обжалования решений контрольного органа, в связи с чем в рамках Типового облачного решения организована другая информационная система, способствующая выполнению данной задачи. В то же время Закон № 248-ФЗ закрепляет, что при рассмотрении жалоб уполномоченный орган обязан использовать соответствующую информационную систему досудебного обжалования. Логично предположить, что в названных актах описана одна и та же система.

Таким образом, Типовое облачное решение было создано для организации контрольных процедур и досудебного обжалования в соответствии с положениями Законов № 294-ФЗ и № 248-ФЗ.

Учитывая представленное заключение, а также ранее отмеченное положение о том, что Казначейство России осуществляет внутренний ГФК, следует установить, регулируют ли вышеназванные законы отношения по проведению ГФК. Согласно пп. 3 п. 1 ст. 1 Закона № 294-ФЗ его нормы не применяются при реализации мероприятий ГФК, аналогичное утверждение содержится в пп. 8 п. 4 ст. 2

<sup>27</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

<sup>28</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.



Закона № 248-ФЗ, что дает основание заявлять, что система не может использоваться органами ГФК, в том числе Казначейством России, для автоматизации контрольных мероприятий.

### Заключение

Подводя итог исследования положений БК РФ, нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и Минфина России, актов, Итоговых докладов и официальных заявлений представителей Казначейства России, а также правоприменительной практики, возможно предложить некоторые выводы.

Во-первых, первоначально было запланировано создание подсистемы финансового контроля одновременно с введением в эксплуатацию ГИИС ЭБ, однако данный модуль был организован намного позднее, а именно в 2019 г. В настоящее время подсистема финансового контроля находится на первом этапе своего развития, в связи с чем цели, для осуществления которых она создавалась, до сих пор не достигнуты.

Во-вторых, системой, обеспечивающей информационное взаимодействие органов ГФК на основе принципа взаимности, является ГИС ЕСГФК, в которой размещаются исчерпывающие сведения о планах и результатах мероприятий ГФК, что, однако, не препятствует проведению контрольными органами проверок одних и тех же субъектов на предмет соблюдения идентичных требований за одинаковый отчетный период. Учитывая это, предлагается законодательно установить порядок организации совместных контрольных мероприятий, планирование которых будет осуществляться с помощью ГИС ЕСГФК.

В-третьих, единственной информационной системой, особенности функционирования которой закреплены в федеральных законах, выступает ЕИС, с помощью которой реализуются:

- автоматический отбор объектов контроля — заказчиков;
- электронная проверка большинства документов в сфере закупок;
- электронное активирование;
- межведомственное взаимодействие Казначейства России с ФНС и ФАС России;
- обмен информацией с другими системами, в частности, с ГИИС ЭБ.

В-четвертых, в настоящее время Казначейство России в своей деятельности использует систему, первоначально созданную для осуществления контрольных полномочий Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, упраздненной в 2016 г., — Автоматизированную систему планирования контрольной и надзорной деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в исполняемых модулях, порядок функционирования которой нормативно не установлен.

В-пятых, ГИС «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» организована с целью автоматизации контрольных процедур и досудебного обжалования в соответствии с Законами № 294-ФЗ и № 248-ФЗ, нормы которых не применяются при осуществлении ГФК, из чего следует, что данная система не может использоваться Казначейством России при проведении контрольных мероприятий.



# ДАЙДЖЕСТ МЕРОПРИЯТИЙ

## Обзор конференции «Современное финансовое законодательство как фактор развития цифровой экономики»

**Аннотация.** В публикации представлен краткий обзор основных актуальных докладов и выступлений ведущих представителей науки и практики в сфере финансового и налогового права. По традиции на площадке форума в течение двух дней велась активная работа секций по финансовому праву и налоговому праву.

**Ключевые слова:** Московский юридический форум, финансовое право, налоговое право, научные школы.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.191-202

**E. Yu. GRACHEVA,**

*First Vice-Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Head of Department of financial law, Dr. Sci. (Law), Professor*  
**kfp@msal.ru**

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

**L. L. ARZUMANOVA,**

*Professor of Department in Financial Law of Kutafin Moscow State Law University  
(MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor*  
**llarzumanova@yandex.ru**

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

**D. M. MOSHKOVA,**

*Head of the Department of Tax Law, Professor of the Department of Financial Law  
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor*  
**d.m.moshkova@mail.ru**

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

**O. S. SOBOL,**

*Associate Professor of Department in Financial Law of Kutafin Moscow State Law  
University (MSAL), Cand. Sci. (Law)*  
**ossobol@msal.ru**

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### Review of the conference «Modern financial legislation as a factor in the development of the digital economy»

**Abstract.** The publication provides a brief overview of the main current reports and speeches of leading representatives of science and practice in the field of financial and tax law. Traditionally, the forum held two days of active work of sections on financial law and tax law.

**Keywords:** Moscow legal forum, financial law, tax law, scientific schools.

**Елена Юрьевна  
ГРАЧЕВА,**

*первый проректор  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
заведующий кафедрой  
финансового права,  
доктор юридических наук,  
профессор*  
**kfp@msal.ru**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**Лана Львовна  
АРЗУМАНОВА**

*доктор юридических наук,  
доцент,  
профессор кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)*  
**llarzumanova@msal.ru**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**Дарья Михайловна  
МОШКОВА,**

*заведующий кафедрой  
налогового права,  
профессор кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
доцент*  
**d.m.moshkova@mail.ru**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**Ольга Станиславовна  
СОБОЛЬ,**

*доцент кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук*  
**ossobol@msal.ru**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© Е. Ю. Грачева,  
Л. Л. Арзуманова,  
Д. М. Мошкова,  
О. С. Соболев, 2021

8 и 9 апреля 2021 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) был организован VIII Московский международный юридический форум «Социально-экономическое развитие и качество правовой среды», модератором которого выступил проректор по научной работе В. Н. Синюков. В своем приветственном слове Владимир Николаевич отметил, что, вопреки пандемии, активность научного сообщества не уменьшилась, а наоборот, повестка и программа форума оказались значительно более насыщенными по сравнению с прошлыми годами.

К участникам обратился ректор Университета, сопредседатель Ассоциации юристов России В. В. Блажеев, который в своей речи отметил:

*«Констатируя происходящие в мире изменения и стремительное развитие научно-технического прогресса, нам стоит задуматься о дальнейшем совершенствовании законодательства в части защиты прав и свобод человека, также нам нужно задуматься над изменением информационной правовой культуры как в нашем обществе, так и в мире в целом».*

Виктор Владимирович подчеркнул широкий спектр заявленных для обсуждения тем, разнообразие площадок, стратегических сессий и молодежных научно-практических конференций и выразил надежду на то, что каждый сможет удовлетворить свой научный профессиональный интерес.

В рамках пленарного заседания выступали представители финансово-правовой науки, среди которых Р. Е. Артюхин, руководитель Федерального казначейства, действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса, кандидат юридических наук, представивший доклад на тему «Новации бюджетного законодательства в системе обеспечения социально-экономического развития российского общества». Роман Евгеньевич говорил о том, что с 2021 г. изменилась конструкция кассового исполнения бюджета, в частности, была введена система казначейских платежей.

В этой связи Федеральное казначейство в определенной степени стало исполнять роль «банка», поскольку был открыт единый корреспондентский счет в Банке России, а в Федеральном казначействе — казначейские счета, фактически являющиеся расчетными счетами. Более того, в текущий период Федеральное казначейство управляет остатками средств на счетах, в том числе счетах юридических лиц, которым предоставляются субсидии, авансовые платежи по подлежащим исполнению государственным контрактам.

Кроме того, Р. Е. Артюхин разъяснил, что в Государственную Думу поступил законопроект о казначейском сопровождении государственных контрактов, в результате принятия которого отпадет необходимость включения норм о казначейском сопровождении в ежегодно принимаемый федеральный закон «О федеральном бюджете». Благодаря казначейскому сопровождению на сегодняшний день фактически обеспечивается полная «прозрачность» исполнения государственных контрактов.

В заключение докладчик обратил внимание на изменения в системе бухгалтерского учета, а также пояснил, что в рамках мобильного приложения «Бюджет.рф» представлена информация по исполнению бюджетов муниципальных образований, с которой может ознакомиться любой пользователь.

Перед участниками конференции выступил заместитель председателя Банка России В. В. Чистюхин, который выявил основные тенденции, связанные с

трансформацией финансового рынка Российской Федерации. В частности, были затронуты вопросы финансового посредничества и защиты прав потребителей финансовых услуг, а также отмечена тенденция повышения доли финансовых услуг, оказываемых дистанционным способом, что, в свою очередь, ставит вопрос об организации системы идентификации клиентов и, в частности, подсвечивает проблему отсутствия кроссидентификации, когда информация, полученная при проведении соответствующей процедуры одной финансовой организацией, могла бы использоваться для идентификации того же клиента иной финансовой организацией.

Внимание собравшихся было обращено на проблему отсутствия четкой юридической системы, определяющей порядок передачи, обработки и хранения информации о потребителях финансовых услуг. Отмечена тенденция расширения деятельности наиболее крупных IT-компаний, которые все чаще стали оказывать различного рода финансовые услуги (платежные услуги, услуги по выдаче займов и т.д.).

Полученный заряд энергии и информации позволил на площадке секционного заседания глубже затронуть заявленные проблемы, поговорить о трендах в сфере финансового права. Секционная работа началась с панельной дискуссии по кафедре финансового права «Современное финансовое законодательство как фактор развития цифровой экономики», на которой выступили ведущие представители науки и практики.

Открыла секцию заведующий кафедрой финансового права, доктор юридических наук, профессор Е. Ю. Грачева, пожелавшая всем интересного обсуждения. Модератором секции выступила доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права Л. Л. Арзуманова, которая обозначила значимость заявленной повестки и предложила участникам активно задавать вопросы спикерам, пользуясь уникальной возможностью общения в рамках научного мероприятия, проходившего в гибридном формате.

Слово было предоставлено Ю. В. Воронину, кандидату экономических наук, Главному финансовому уполномоченному РФ. В своем выступлении Юрий Викторович подчеркнул, что институт финансового уполномоченного в 2020 г. рассмотрел обращения потребителей услуг страховых и микрофинансовых организаций, среди которых 187 386 обращений потребителей, а из них 137 — в отношении страховых организаций и 102 — микрофинансовых организаций. При этом средний размер требований потребителей составил 207 868 рублей, а подавляющее количество обращений пришлось на споры по договорам ОСАГО — 155 440 (83 %) обращений.

В приведенных статистических данных подчеркивалось, что наибольшее количество обращений по иным видам страхования были связаны со страхованием жизни и страхованием от несчастных случаев и болезней — 18 633 обращений (9,9 %), а по спорам с микрофинансовыми организациями в Службу поступило 834 обращения, из которых принято к рассмотрению — 186.

Докладчик говорил о том, что путь цифровизации в модель института финансового уполномоченного был заложен в момент ее создания, поскольку Служба финансового уполномоченного создавалась как IT-структура — цифровая платформа, которая может централизованно работать с обращениями граждан со



всей России без необходимости присутствия в каждом регионе. На сегодняшний день порядка 80 % обращений поступают в электронной форме путем обращения через личный кабинет потребителя на сайте финансового уполномоченного.

В основу работы финансового уполномоченного заложены принципы алгоритмизации подготовки и принятия решений, а также стандартизация правовых позиций.

Также в марте 2020 г. утверждена матрица типовых правовых позиций по 37 группам вопросов, вытекающих из договоров ОСАГО, КАСКО и ДСАГО, которые дополняются типовыми позициями по спорам с банками, микрофинансовыми организациями и другими видами споров.

В докладе доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой регулирования деятельности финансовых институтов РАНХиГС А. В. Турбанова «О понятии денег: от каменного века до цифровизации» было отмечено, что развитие цифровой экономики затронуло денежную систему, появились «криптовалюты», стали готовиться исследования в области создания цифровых валют центральных банков. В профессиональном сообществе активизировалось обсуждение идеи создания цифрового рубля и модели его внедрения.

Вместе с тем до настоящего времени нет универсального определения денег. Дискуссия о природе денег, в том числе как о правовом феномене, ведется с момента их появления. Вопрос о функциях денег также не является бесспорным. Спикер высказал мнение, что базовой классификацией форм денег может быть их деление на наличные и безналичные по признаку материального выражения. И каждая из этих форм может рассматриваться с точки зрения их разновидностей.

В 2009 г. появилась так называемая криптовалюта, и некоторые исследователи поспешили назвать ее деньгами. Однако нельзя игнорировать, что ее эмитент, как правило, неизвестен, она не является чьим-либо обязательством, высоки риски ее использования в неправомερных целях и дестабилизации денежного обращения.

И, наконец, с 1 января 2021 г. вступил в силу закон, посвященный цифровым финансовым активам; в нем появилось определение «цифровой валюты», в котором законодатель обоснованно не решился отождествить то, что он назвал «цифровой валютой», с деньгами.

Александр Владимирович акцентировал внимание слушателей на том, что публичное обсуждение идеи цифровых денег завершилось подготовкой Банком России концепции цифрового рубля, основные характеристики которой сводятся к следующему: будет выпускаться в цифровой форме дополнительно к существующим формам денег (наличным и безналичным); граждане и предприятия исходя из своих потребностей смогут свободно переводить свои деньги из одной формы в другую и обратно; будет являться обязательством Банка России.

С учетом предложенного в докладе деления денег на наличные и безналичные, цифровой рубль как нематериализованный феномен может рассматриваться в качестве разновидности безналичных денег.

В докладе Е. Н. Пастушенко, доктора юридических наук, профессора кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой СГЮА, «Трансформация правосубъектности Центрального банка Российской Федерации в условиях цифровой экономики: качество правовой среды» отмечалось, что современные социально-экономические и

политико-правовые реалии Российского государства и общества свидетельствуют о повышении роли Центрального банка РФ в обеспечении финансовой стабильности, внедрении финансовых технологий, защите прав потребителей финансовых услуг. Елена Николаевна особо акцентировала внимание на том, что трансформация правосубъектности Центрального банка РФ в условиях цифровой экономики связана с развитием теории и практики правовых актов Банка России как формы реализации его компетенции и средства финансово-правовой политики.

В конференции приняла участие доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права Института филологии и права Новосибирского государственного университета, министр юстиции Новосибирской области Н. В. Омелёхина. В своем выступлении Наталья Владимировна проанализировала структуру функциональных и правовых связей субъектов финансовых неимущественных правоотношений и сделала вывод о сохранении в условиях цифровизации и цифровой трансформации традиционных стадий (этапов) организации, обеспечении управления публичными фондами денежных средств.

По мнению Н. В. Омелёхиной происходит «встраивание» в систему правовых связей функций информационных систем, возникают структурные изменения финансовых неимущественных правоотношений. Цифровая трансформация влечет формирование двух видов взаимодействий и, соответственно, двух видов регуляторов процессов управления публичными фондами денежных средств — технических норм и правовых норм. Отмеченные последствия цифровой трансформации позволили обозначить проблему перспектив и рисков формирования финансово-информационных правоотношений и, соответственно, перспектив и рисков структурной интеграции финансово-информационных норм в системе отрасли финансового права.

В представленном доктором юридических наук, директором Института права Самарского государственного экономического университета С. П. Бортниковым докладе был дан анализ порядка, последствий и значения открытия цифровых счетов и процедуры эмиссии цифровой денежной наличности Центральным банком РФ. Исследователем выдвинуто предположение, что предложенная система расчетов с открытием цифровых денежных счетов в Центральном банке будет стимулировать конкуренцию и инновации в существующих платежных системах, в том числе с участием коммерческих банков и иных кредитных учреждений.

Предложено рассматривать эмиссию новых денежных инструментов с учетом противоречия независимого положения Банка России и Правительства РФ в вопросах государственной экономической политики. По словам Сергея Петровича, открытие цифровых денежных счетов повышает уровень гарантий и сохранности размещенных на них средств. Как и А. В. Турбанов, С. П. Бортников говорил о том, что ошибочно рассматривать цифровые валюты центральных банков в качестве нового финансового инструмента. Ключевая экономическая инновация будет заключаться в расширении доступа к обязательствам Центрального банка РФ, а не в использовании какой-то конкретной технологии или создании альтернативы деньгам.

В заключение Сергей Петрович отметил, что цифровая экономика характеризуется опорой на нематериальные активы, массовым использованием данных,



повсеместным внедрением многосторонних бизнес-моделей и сложностью определения юрисдикции, в которой происходит создание стоимости.

Выступление представителей научной школы Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) началось с доклада кандидата юридических наук, доцента, заместителя заведующего кафедрой налогового права Е. Н. Горлова «Делегирование полномочий в сфере финансовой деятельности как фактор социально-экономического развития», в котором была высказана мысль о необходимости делегировать некоторые полномочия органов государственной власти частным субъектам (государственным корпорациям, фондам и иным некоммерческим организациям), что позволит сократить издержки, а также в целом более эффективно и оперативно использовать бюджетные средства.

Кроме того, широкое внедрение метода согласования публичных и частных интересов позволит уменьшить проявления бюрократизма и сократить сроки финансирования и принятия управленческих решений в финансовой сфере.

По мнению Елены Николаевны, делегирование полномочий рационально осуществлять посредством заключения публично-правовых договоров особого рода, поскольку такие договоры призваны наделять юридических лиц публичной правоспособностью, а также возлагать на них полномочия по нормативному регулированию, контролю и распределению финансовых ресурсов.

Кандидат юридических наук, доцент кафедры налогового права Университета Р. В. Ткаченко в докладе «Бюджетный кредит как правовая форма перераспределения финансовых ресурсов в механизме бюджетного регулирования» охарактеризовал современное инновационное общество, которое формируется в условиях появления новых продуктов, услуг, процессов, организационных методов, создающих факторы для прорывного улучшения качества жизни людей, эффективного использования ограниченных ресурсов в целях всестороннего обеспечения жизнедеятельности общества, их воссоздания и экономного использования.

По словам Романа Владимировича, формирование экономического базиса такого общества осуществляется в процессе цифровой трансформации макро- и микроэкономики, обусловленной объективными общественными потребностями. Экспоненциальный характер разработки информационных технологий, освоения цифровой среды становится фактором стратегического развития государства и приобретает публичный характер.

По объективным причинам цифровая экономика приобрела статус одного из ключевых направлений финансовой и бюджетной политики Российской Федерации, и в значительной части расходы на указанную трансформацию осуществляются в рамках реализации национальных проектов за счет финансирования из федерального и региональных бюджетов бюджетной системы РФ.

Расходование бюджетов субъектов РФ традиционно фокусируется на социальном секторе, однако в существующей системе источников финансирования национальных проектов, в том числе связанных с цифровой экономикой, около 20 % занимают именно средства региональных бюджетов. Указанные факторы детерминируют нарастание общего дефицита консолидированного бюджета (в 2021 г. — 3,5 % ВВП) и бюджетов субъектов РФ. В структуре государственного долга региональных бюджетов более 40 % приходится на бюджетные кредиты из федерального бюджета.

Таким образом, бюджетные кредиты между публично-правовыми образованиями играют ключевую роль в процессе перераспределения денежных средств в бюджетной системе РФ и являются одной из системообразующих форм в правовом механизме бюджетного регулирования. Важное место в межбюджетных отношениях, связанных с бюджетными кредитами, занимают казначейские кредиты, значение которых после вступления в силу глав 24.2 и 24.3 БК РФ существенно возросло. Учитывая изложенное, особую актуальность приобретает модификация, адаптация существующего механизма бюджетного регулирования, и в частности бюджетного кредита, под реалии процесса трансформации, сопряженной с увеличивающейся потребностью регионов в финансовых ресурсах.

Выступление доктора юридических наук, доцента, профессора кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Ю. К. Цареградской было посвящено теме «Управление долгом субъекта РФ: особенности правового регулирования в условиях критичной долговой нагрузки». В своем выступлении Юлия Константиновна указала на актуальность правового регулирования управления региональным долгом в условиях критичной долговой нагрузки, характерной для некоторых субъектов РФ.

Было отмечено, что в настоящее время в бюджетном законодательстве РФ предусмотрены различные меры, связанные с управлением долговыми обязательствами РФ, среди которых наиболее значимыми являются: установление верхних пределов государственного (муниципального) долга, оценка долговой устойчивости регионов и муниципальных образований, введение внешнего контроля со стороны федеральных органов власти относительно органов власти субъектов РФ.

Приводя статистику на конец 2020 г., Ю. К. Цареградская отметила, что, как показал анализ состояния долговой устойчивости субъектов РФ, в настоящее время около 8 % — регионы с низким уровнем долговой устойчивости, около 35 % — со средним уровнем, а 57 % — с высоким уровнем долговой устойчивости. Наиболее сложная ситуация сложилась в трех субъектах РФ — Костромской области, Республике Хакасии и Республике Мордовии, в отношении которых введен внешний контроль со стороны федеральных органов власти относительно региональных органов власти.

Подводя итоги, докладчик отметила, что стабильность государственного долга в целом не является гарантией отсутствия проблем с долгами территорий, составляющих единое целое государства, о чем и свидетельствует практика региональной долговой политики.

Далее слово было предоставлено доктору юридических наук, доценту, заведующему кафедрой финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-западного государственного университета И. Б. Лагутину, выступившему на тему «Региональные валюты: от истории к пониманию современного предназначения». В докладе Игоря Борисовича проанализировано одно из направлений альтернативного денежного обращения — региональное и местное денежное обращение в России и мире в исторической ретроспективе.

В докладе были определены цели регионального и местного денежного обращения, среди которых: защита местной экономики и местного бизнеса от



транснациональных компаний (борьба с глобализацией); развитие местной экономики за счет большего обращения денег внутри отдельно взятой территории (от развития инфраструктуры до увеличения внутренних перевозок); защита от мировых экономических кризисов; развитие туризма.

В выступлении были приведены как примеры регионального денежного обращения в России в отдельно взятые периоды времени, так и примеры выпуска региональных и местных денежных знаков в зарубежных странах, в том числе и в настоящее время. Так, отмечалось, что в зарубежных странах правовой статус региональных денег точно не определен. С одной стороны, государство обладает монополией на выпуск денег, а с другой — законом защищена свобода заключения договора, которым может предусматриваться и эмиссия региональных денег, как условия реализации договора.

В заключительной части секции финансового права выступила доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой С. В. Рыбакова по теме «К вопросу о трансформации отдельных положений банковского законодательства в связи с процессами цифровизации». В докладе было предложено работать не над изменениями конкретных положений банковского законодательства, а над систематизацией данной отрасли законодательства в целом, а также над его гармонизацией со смежными отраслями.

Наиболее сложной и эффективной могла бы стать работа по принятию кодифицированного акта, охватывающего всю сферу денежно-кредитных отношений, например Кодекса денежно-кредитного регулирования. Высказанные докладчиком предложения были связаны с тем, что в последние годы кредитные организации стали конкурировать не только между собой, но и с иными финансовыми посредниками (некредитными финансовыми организациями), в отдельных случаях имеет место конкуренция и с публично-правовыми образованиями, например, когда речь идет о получении бюджетного кредита.

Более того, заемно-долговые отношения теперь могут возникать с участием нефинансового профессионального посредничества. Это стало возможным в связи с принятием закона, регламентирующего деятельность инвестиционных платформ. Вопросы денег, денежной системы, финансового посредничества, денежно-кредитной и финансовой политик нуждаются в регулировании с учетом соблюдения баланса частных и публичных интересов, при одновременном решении вопросов обеспечения устойчивости национальной валюты, стабильности финансовой системы, устойчивости отдельных сфер экономико-социальных отношений.

9 апреля участники конференции перешли к обсуждению выступлений участников в рамках площадки кафедры налогового права по теме «Налоговое право в условиях цифровизации экономики: современное состояние и перспективы развития».

С докладом на тему «Концептуальные изменения в налоговом законодательстве по вопросам налогообложения имущества: обзор новелл» выступил кандидат юридических наук, заместитель начальника Управления по досудебному урегулированию налоговых споров ФНС России А. Р. Мкртумян, который рассказал о концептуальных изменениях в налоговом законодательстве по вопросам налогообложения имущества и привел подробный обзор новелл.



В частности, Артем Рубенович говорил о новом порядке исчисления налоговыми органами имущественных налогов для юридических лиц, а также отметил упрощение некоторых процедур по администрированию имущественных налогов в отношении физических лиц. Так, с 2021 г. в соответствии с изменениями, внесенными в налоговое законодательство, налоговая декларация по транспортному и земельному налогам в налоговый орган по налоговым обязательствам юридических лиц не представляется. При этом налоговым органом самостоятельно, в том числе на основании сведений, полученных в порядке, предусмотренном ст. 85 НК РФ, организации направляется сообщение об исчисленных суммах налога. Выступающий обратил внимание, что данные законодательные нововведения удалось реализовать благодаря проводимым ФНС России мероприятиям по технологическому развитию, цифровизации и информатизации различных сегментов налогового администрирования.

Заместитель начальника МИ ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 7 И. С. Грибков выступил с докладом на тему «Особенности налогового администрирования крупнейших налогоплательщиков цифровой экономики в 2021 году». Доклад Игоря Сергеевича был посвящен налогоплательщикам, администрируемым инспекцией, преференциям по налоговому маневру в IT-отрасли, вопросам «цифрового налога», применению Многосторонней конвенции по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения, а также судебной практике по вопросу тайны связи.

В выступлении доктора юридических наук, профессора Санкт-Петербургского государственного университета О. А. Ногиной «Роль цифровых технологий в процессе исполнения налоговой обязанности» освещались современные процессы цифровизации различных сфер общественных отношений, существенным образом оказывающих влияние на отношения по исполнению налоговой обязанности.

Внедрение системы личных кабинетов налогоплательщиков, цифровые технологии налогового мониторинга, обмен с налоговыми органами документами и налоговое декларирование в цифровом формате, а также практика применения специального налогового режима в отношении доходов самозанятых лиц, исполняющих свои обязанности по уплате налога через мобильное приложение «Мой налог» свидетельствуют о необходимости серьезной трансформации налогового правового регулирования порядка исполнения обязанностей налогоплательщиков.

Совершенно очевидно, что собственно в самом НК РФ невозможно осуществить детальное правовое регулирование «цифровых» процедур, такое регулирование остается в рамках подзаконных актов, в частности регламентов.

Начальник отдела рассмотрения судебных споров в Конституционном Суде РФ и Верховном Суде РФ Правового управления ФНС России, кандидат юридических наук М. А. Денисаев, выступая на тему «Правовые подходы Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ к рассмотрению налоговых споров по практике за 2020 год», осветил ряд важных налоговых споров, состоявшихся в 2020 г., на основе которых им был сделан вывод о направленности практики высших судебных инстанций на устранение формального подхода к правоприменению.

Докладчик сделал вывод о том, что необходимо рассматривать экономико-правовую суть хозяйственных операций, фактические обстоятельства



деятельности плательщика налогов, что должно повлечь для него справедливые налоговые последствия, даже если налоговые нормы формально этого сделать не позволяют.

В рамках выступления ведущего научного сотрудника отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, кандидата юридических наук О. О. Журавлевой «Принципы трансформации законодательства о налогах и сборах в условиях цифровизации» была представлена категория «трансформация законодательства о налогах и сборах», раскрыты ее особенности в условиях цифровизации, перечислены принципы. Оксаной Олеговной выдвинуты предложения, направленные на более полную реализацию этих принципов в законодательстве, в частности с учетом провозглашенного в Конституции РФ социального характера государства, при цифровизации налоговой сферы, наряду с конституционными принципами налогообложения.

Доцент кафедры финансового права Воронежского государственного университета, кандидат юридических наук А. В. Красюков выступил по теме «Трансформация имущественных налоговых отношений в современных социально-экономических условиях». Им было предложено рассматривать новые цифровые формы экономических благ в двух аспектах: как объект налогообложения и как объект налогового обязательства. Александр Владимирович говорил о том, что применительно к объекту налогообложения новая цифровая форма существования экономических благ оказывает, скорее, нейтральное воздействие на правовое регулирование и не требует радикального изменения налогового законодательства.

Также отмечалось, что из всех цифровых валют только планируемый цифровой рубль может стать объектом налогового обязательства при условии, что правовое регулирование цифровых валют в России будет подстроено под будущую цифровую валюту Банка России, а цифровой рубль будет введен не только после понимания технической части этого процесса, но и после определения его правовой сущности и сущности тех обязательств, которые будут связывать Банк России с обладателями цифровых рублей.

Доцент Приволжского филиала РГУП, ННГУ имени Н. И. Лобачевского, кандидат юридических наук Ж. Г. Попкова, выступая на тему «НДС в банкротстве: коррекция законодательства как результат практики и разъяснений высших судебных органов», продемонстрировала сложность взаимодействия законодательства о налогах и законодательства о банкротстве, а также существенное влияние судебной практики на коррекцию налогового законодательства. С учетом экономической модели НДС были сделаны выводы относительно конкурентоспособности предприятия-банкрота, реализующего продукцию собственного производства, не входящую в конкурсную массу, а также рассмотрено право на вычеты по НДС у такого предприятия и у его потенциальных покупателей.

Адвокат Адвокатской палаты г. Москвы, кандидат юридических наук А. Т. Гольцов в своей речи, посвященной теме «Налоговые оговорки в контрактных обязательствах», подчеркнул, что термин «налоговые оговорки» качественно не определен, но в деловой практике интуитивно понятен.

Например, в предпринимательской деятельности «налоговые оговорки» выступают инструментом честной деловой практики, являются сигнализаторами

«должной осмотрительности» и призваны покрыть налоговые риски, продиктованные асимметричностью информации о поставщиках. Частично и условно «налоговые оговорки» ассимилированы и в институтах контрактного права — заверениях об обязательствах и в специальных правилах ГК РФ о возмещении потерь (ст. 431.2 и 406.1).

При этом в коммерческом обороте и судебной практике апробированы различные контрактные модели «налоговых оговорок» — в виде и имплантированных в основной договор условий, и дополнительно заключенных соглашений, и самостоятельных, но связанных с основными контрактами сделок. По содержанию они принципиально не различаются, имеют типовой характер с особенностями применительно к отношениям сторон и структуре хозяйственных связей. Налоговые оговорки в некоторой степени дисконтируют налоговые риски в контрактных отношениях, однако не оберегают от возникновения налоговых претензий и не являются, в отличие от «налоговых сделок», средством урегулирования налогового спора с фискальными органами.

Доцент кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского, кандидат юридических наук К. А. Пономарева освещала в своей речи тему «Налоги на цифровые услуги: зарубежный опыт и перспективы введения в Российской Федерации». Карина Александровна отметила, что основной характеристикой цифровой экономики является тот факт, что стоимость создается за счет взаимодействия с пользователем и концентрируется в нематериальных активах.

Между тем системы корпоративного налогообложения по-прежнему основаны на классических — территориальном и резидентском — принципах. В результате возникает несоответствие между местами создания прибыли и налогообложения. Предложенные к настоящему времени на уровне международных организаций решения направлены на адаптацию существующих правил к цифровой реальности. Дискуссия о цифровом налоге не продвинулась из-за пандемии, в связи с чем в 2020 г. некоторые страны заявили об одностороннем введении налога на цифровые услуги. Например, во Франции DST был назван «налогом GAFA». При этом остается неясным, будут ли страны двигаться по пути многостороннего подхода или односторонних мер.

В то же время национальные цифровые налоги имеют множество различий, что приводит к двойному налогообложению, снижению прозрачности и определенности для бизнеса, искажению конкуренции. Особенность России заключается в том, что она одновременно является рынком — потребителем цифровых услуг и поставщиком таких услуг, располагая конкурентоспособными на международном уровне IT-компаниями.

При этом российское налоговое законодательство не позволяет в полном объеме взимать налоги с доходов цифровых транснациональных компаний, оказывающих услуги российским пользователям. Иностранцы в такой ситуации получают преимущества в налогообложении по сравнению с российскими компаниями. В этой связи важным вызовом в регулировании налогообложения цифровых компаний в Российской Федерации становится разработка новых правил налогового режима, стимулирующих развитие российского рынка и национальных цифровых компаний.



Ведущий научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, кандидат юридических наук О. И. Лютова в своем выступлении на тему «Налоговая обязанность в условиях развития цифровой экономики» указала, что институт налоговой обязанности выполняет в науке налогового права фундаментальную системообразующую роль, поскольку формирование налоговой системы современной России осуществлялось именно через концепцию налоговой обязанности. В связи с этим вполне логичными представляются анализ и оценка происходящих объективных процессов, связанных с использованием информационно-коммуникационных технологий для обеспечения взаимодействия частных и публичных субъектов налогового права с ориентацией на возможные трансформации содержания понятия налоговой обязанности.

Общеизвестно, что в налогово-правовой доктрине «доцифровой» эпохи налоговая обязанность определялась путем перечисления совокупности признаков, одним из которых является ее общеобязательность. Однако в литературе по налоговому праву в последние годы стали появляться идеи о том, что этот признак налоговой обязанности теряет свою актуальность, а налоговые отношения, становясь «максимально комфортными» и «удобными», переходят от публично-правовой к партнерской модели, предполагающей равноправие сторон.

Подобный подход сопровождается повышенным интересом научного сообщества налоговедов к морально-нравственным категориям, что аргументируется наличием новых цифровых налоговых обязанностей, формально лишенных «классического» признака обязательности. По мнению Ольги Игоревны, в период цифровизации налоговая обязанность не перестает реализовываться на условиях ее обязательности. При этом указанный признак требует дополнительного аргументирования, в связи с чем актуализируется проблема закрепления в налоговом законодательстве принципа добросовестности налогоплательщика, а также приведения содержания норм налогового законодательства в соответствие с ним, в частности, это касается положений о налоге на профессиональный доход, о налоговом комплаенсе, о налоговом капитале для налогоплательщиков-самозанятых.

В заключение секционных работ модераторы призвали финансовое научное сообщество делиться мнениями и идеями, в том числе готовить совместные научные проекты и публикации в целях как развития школы финансового права, так и передачи полученного богатого опыта в рамках образовательного процесса.

# КНИЖНАЯ ПОЛКА

**Актуальные проблемы блокчейн-технологий в финансовом праве :** учебное пособие для магистратуры / под ред. Е. Ю. Грачевой, Л. Л. Арзумановой. — М. : Норма ; Инфра-М, 2021. — 96 с.

В учебном пособии освещены актуальные вопросы, связанные с регулированием технологий блокчейн в области финансового права, в частности: генезис развития блокчейна, появление и трансформация криптовалюты, позиции центральных банков на выпуск цифровых валют, опыт зарубежных стран в части регулирования или отказа от регулирования цифровых валют. Отдельное внимание уделено финансово-правовому регулированию краудфандинга и его месту в системе национального финансового рынка, а также особенностям контроля и надзора в рассматриваемой сфере.

Учебное пособие — одна из первых работ, написанных коллективом авторов кафедры финансового права в рамках подготовки магистров по программе «Правовое регулирование технологии блокчейн», разработанной совместно Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Юридическим институтом РУДН.



**Блокчейн в платежных системах, цифровые финансовые активы и цифровые валюты :** учебное пособие для магистратуры / под ред. Т. Э. Рождественской, А. А. Ситника. — М. : Норма ; Инфра-М, 2021. — 128 с.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего образования по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация (степень) «магистр»). В нем на основании анализа финансового законодательства, правоприменительной практики и доктрины финансового права раскрываются понятие платежной системы, особенности правового положения участников платежных систем, правила оказания услуг по переводу денежных средств, оцениваются перспективы внедрения блокчейн-технологии в платежную инфраструктуру.

Также в пособии анализируются положения Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», исследуется правовая природа финансовых активов и цифровых валют, отмечаются теоретические проблемы и перспективы их правового регулирования.

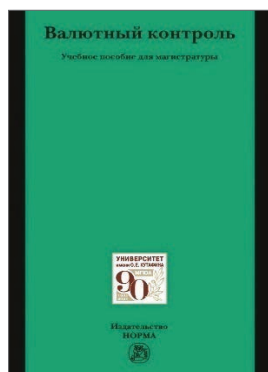
Для магистрантов, аспирантов, преподавателей юридических и экономических вузов, практикующих юристов и предпринимателей.



**Валютный контроль :** учебное пособие для магистратуры / под ред. Т. Э. Рождественской, А. А. Ситника. — М. : Норма ; Инфра-М, 2021. — 216 с.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего образования по направлению «Юриспруденция» (квалификация (степень) «магистр»).

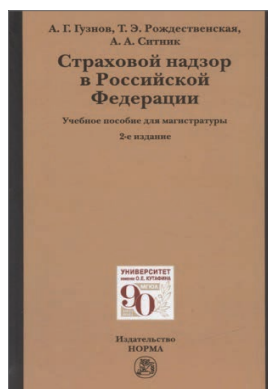




В теоретической части на основе анализа валютного законодательства, актов органов валютного регулирования, практики их применения и доктрины финансового права раскрываются понятия валютного регулирования и валютного контроля, системы валютного контроля, а также виды валютных ограничений, правовой статус участников валютных операций, органов и агентов валютного контроля, виды ответственности за нарушение валютного законодательства. Особое внимание уделено анализу валютного законодательства государств — членов Евразийского экономического союза.

В практической части содержатся задачи и тесты. Кроме того, учебное пособие снабжено схемами, наглядно иллюстрирующими основные вопросы, рассматриваемые в теоретической части.

Для магистрантов, аспирантов, преподавателей юридических и экономических вузов, практикующих юристов и предпринимателей.

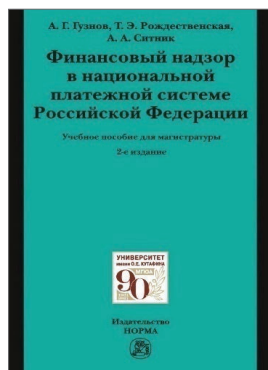


**Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э., Ситник А. А.** Страховой надзор в Российской Федерации : учебное пособие для магистратуры. — 2-е изд. — М. : Норма ; Инфра-М, 2021. — 160 с.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего образования по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация (степень) «магистр»).

В учебном пособии на основании анализа страхового законодательства и практики его применения раскрываются понятие, виды и функции страхования, цели и принципы его регулирования, рассматривается место норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере страхования, в системе российского права, исследуются особенности правового положения субъектов страховых правоотношений. Особое место в учебном пособии уделено характеристике правового статуса Банка России как мегарегулятора и субъекта, осуществляющего регулирование, и в частности надзор страхового рынка, а также исследованию механизма финансово-правового регулирования страхового надзора в Российской Федерации.

Для магистрантов, аспирантов, преподавателей юридических и экономических вузов, практикующих юристов и предпринимателей.



**Ситник А. А., Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.** Финансовый надзор в национальной платежной системе Российской Федерации : учебное пособие для магистратуры. — 2-е изд. — М. : Норма ; Инфра-М, 2021. — 208 с.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего образования по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация (степень) «магистр»).

В учебном пособии на основании анализа законодательства о национальной платежной системе раскрываются понятие и структура национальной платежной системы, рассматриваются виды платежных систем,

цели и принципы регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе организации и функционирования национальной платежной системы, исследуются особенности правового положения субъектов национальной платежной системы, раскрывается специфика правового статуса Банка России как органа, осуществляющего регулирование, надзор и наблюдение в национальной платежной системе. Для магистрантов, аспирантов, преподавателей юридических и экономических вузов, практикующих юристов и предпринимателей.

**Арзуманова Л. Л., Орлова Н. Ю., Соболев О. С., Цареградская Ю. К.** Международные стандарты аудита : учебное пособие для магистратуры / отв. ред. Л. Л. Арзуманова, Ю. К. Цареградская. — М. : Норма ; Инфра-М, 2021. — 152 с.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация (степень) «магистр»).

Раскрыто содержание процесса стандартизации аудита на международном уровне, рассмотрены вопросы планирования аудита, обеспечения качества проведения проверки, сбора аудиторских доказательств. Значительное внимание уделено характеристике аудиторского заключения и оказания сопутствующих услуг.

Для магистрантов, аспирантов, преподавателей юридических и экономических образовательных организаций, руководителей экономических субъектов, аудиторов, практикующих специалистов, юристов и предпринимателей.



**Цареградская Ю. К.** Правовое регулирование и юридическое сопровождение ICO : учебное пособие. — М. : Проспект, 2021. — 768 с.

В пособии рассматривается один из новых институтов финансовой науки и финансового права — ICO. Раскрывается многообразие теоретических подходов и механизмов правового регулирования токенов, их видов, ICO, краудфандинга. Приводится материал по регулированию данных отношений в ряде зарубежных стран.

Законодательство приведено по состоянию на сентябрь 2020 г.

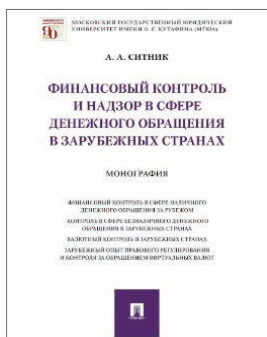
Издание адресовано магистрантам, обучающимся по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция», изучающим вопросы становления и развития токенов, ICO, краудфандинга, а также аспирантам и преподавателям юридических и экономических образовательных организаций.



**Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э., Ефимова Л. Г.** Частное банковское право : учебник. — М. : Проспект, 2020. — 776 с.

Учебник является продолжением книги «Публичное банковское право» и первым в современной правовой науке учебником, посвященным исключительно вопросам гражданско-правового регулирования банковской деятельности.

Характерной особенностью учебника является акцент на темах, раскрывающих особенности функционирования банков и небанковских кредитных организаций как юридических лиц, осуществляющих особого рода деятельность — банковскую, а также на правовом регулировании банковских операций и иных сделок, осуществляемых кредитными организациями. В учебнике отражены последние новеллы банковского законодательства, в том числе нормативные акты Банка России. По ряду вопросов представлены теоретические дискуссии, зарубежный правовой материал, судебная практика. Книга содержит контрольные вопросы по всем темам для закрепления теории и практики частного банковского права. Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования. Законодательство приведено по состоянию на 1 сентября 2019 г. Для студентов, обучающихся по образовательным программам академического бакалавриата и магистратуры по юридическим и экономическим направлениям и специальностям, аспирантов и преподавателей юридических и экономических вузов и факультетов, а также практических работников.



**Ситник А. А.** Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в зарубежных странах : монография. — М. : Проспект, 2021. — 128 с.

В монографии рассматриваются актуальные проблемы, связанные с правовым регулированием финансового контроля и надзора в сфере денежного обращения в зарубежных странах.

В работе раскрыты темы, касающиеся правового регулирования финансового контроля в сфере обращения наличной валюты, надзора и наблюдения за платежными системами, валютного контроля, а также контроля за обращением виртуальных валют.

Монография будет интересна научным сотрудникам, аспирантам, студентам бакалавриата и магистратуры, исследователям, специализирующимся в области финансового права.



**Финансовое право и современный миропорядок 2020.1 : Финансово-правовой форум** : материалы Международной научно-практической конференции, г. Москва, 13 марта 2020 г. — М. : Проспект, 2021. — 336 с.

13 марта 2020 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) под эгидой Международной ассоциации финансового права прошел первый ежегодный финансово-правовой форум «Финансовое право и современный миропорядок 2020.1».

В сборник включены статьи ведущих специалистов в сфере финансового права.

Рекомендуется для научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов и факультетов. Представляет интерес для руководителей органов государственной власти и местного самоуправления и всех интересующихся проблемами финансового права.



# ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

## Юридическое наследие

*Георг Еллинек (16 июня 1851 г., Лейпциг — 12 января 1911 г., Гейдельберг), немецкий юрист, автор работ по истории и философии права, финансовому и бюджетному праву, доктор юридических наук, профессор Венского, Базельского университетов*



### Георг Еллинек Отношение учения о государстве к социальным наукам<sup>1</sup> (извлечение)

Прежде всего укажем, что государство есть человеческое и только человеческое учреждение, что всякое перенесение понятия государства на живущих обществами животных основано на смешении необходимых последствий физической организации и инстинктообразно проявляющихся психических сил с действиями сил этических. Кроме того, и новейшие естественно-научные наблюдения показали, что издавна употреблявшиеся для государственно-научных аналогий мнимые государства животных — муравьев и пчел — по природе своей, в противоположность политическим явлениям, остающиеся неизменными, в действительности представляются анархиями, в которых отсутствует какая бы то ни было руководящая воля. Можно поэтому — и в отношении высших животных — говорить только об обществах животных: ниже человека на зоологической лестнице существуют только социальные отношения, но не государство<sup>2</sup>.

В силу своего человеческого элемента государство есть *социально-массовое явление* и предполагает поэтому совокупность людей, в которой представлены все естественные различия между людьми. Оно построено и на естественном различии между мужчиной и женщиной, между взрослыми и детьми, так как оно есть постоянное, не ограниченное одним поколением учреждение. Колония ссыльных мужчин, предоставленная самой себе на необитаемом острове, может быть признана в лучшем случае обществом, но не государством. Количество необходимых для государства людей может быть, однако, бесконечно разнообразным — от нескольких тысяч и даже сотен до многих миллионов. Со

<sup>1</sup> *Еллинек Г.* Отношение учения о государстве к социальным наукам // *Общее учение о государстве* [Allgemeine Staatslehre, 1900]. СПб. : Общественная польза, 1903. 532 с.

<sup>2</sup> Ср.: *Wundt.* Vorlesungen über Menschen-und Tierseele, 2-е изд. С. 450 и сл. ; *Espinas.* Des sociétés animales, 2-е изд. 1878. С. 527 и сл. ; *Ziegler H. E.* Die Naturwissenschaft und die social-demokratische Theorie. 1893. С. 182 и сл. ; *Bethe A.* Dürfen wir den Ameisen und Bienen: Psychische Qualitäten zuschreiben? Flügers Archiv f. die gesammte Physiologie. 70 т. 1898. С. 15 и сл. Contra *Bethe Wassmann,* Die psychischen Fähigkeiten der Ameisen. 1899.



времени Аристотеля учение о государстве нередко выставляло то несомненное для более развитого государства высших ступеней культуры положение, что государство должно выходить за пределы семьи, причем предполагалось, что последняя во времени предшествует государству<sup>3</sup>. Новейшие гипотезы в области первобытной истории признают орду первоначальным человеческим союзом. Обе теории сходятся, однако, в том, что государство не может быть ограничено одним поколением.

Не только естественные свойства народа, но и количество, и состав населения определяют весь жизненный процесс государства. Редкое или густое, недостаточное или избыточное население, распределение его по возрасту и полу, продолжительность жизни, смертность — всё это факты, оказывающие влияние на судьбы государств. Эти факты, хотя и биологического характера, но преимущественно являются результатом всей культуры народа. Посвященная им наука, *учение о народонаселении*, хотя и опирается на биологию и антропологию, тем не менее относится поэтому к социальным наукам<sup>4</sup>. Подобно *социальной статистике* вообще она служит вспомогательной наукой для всех социальных наук, а потому и для учения о государстве.

Так как государство есть социальное явление, то для полного познания его необходимо выяснить место, занимаемое государством в обществе и в отношении к обществу. Прежде всего должна быть, однако, выяснена природа общества<sup>5</sup>. <...>

Что человеческая деятельность, направленная на производство, обмен и потребление материальных благ, — деятельность *экономическая* и вызванная ею группировка общества оказывает самое глубокое влияние на все человеческое, а потому и на государственные отношения, стало теперь истиной банальной, так что науке едва ли не больше приходится вносить ограничений в это положение, чем искать подтверждения его.

<sup>3</sup> Не всегда, впрочем. Еще L. V. Haller придерживается теологически-спекулятивного учения об Адаме как первом суверене. Dahlmann, с. 3, утверждает: первобытная семья есть первобытное государство; всякая семья, рассматриваемая как независимое целое, есть государство. Ср. у Br. Schmidt'a, с. 57. При динамической природе государства можно усматривать таковое в семье у современных первобытных народов. Так, Ratzel, *Politische Geographie*, с. 71, № 12, говорит о семьях как политических единствах у меланезийцев и микронезийцев. На этом Rehm, *Staatslehre*, с. 38, основывает существование государств-семей. отождествление культурных государств с этими примитивными союзами следует, однако, признать одним из случаев слишком далеко идущей индукции (ср. выше). В частности, такое отдаленное сравнение не имеет значения для правовой концепции государства. Сам Rehm едва ли будет квалифицировать меланезийскую семью как субъекта международного права, а это он считает существенным признаком государства.

<sup>4</sup> Ср.: *Rümelin Gr. Schönbergs Handb der politischen Oekonomie*, 2-е изд. II. С. 884.

<sup>5</sup> Более обширные исследования о всей совокупности представлений, объединяемых под словом «общество»: *Ihering. Der Zweck im Recht*, 2-е изд. I. С. 86 и сл., 309 и сл. ; *Rümelin G. Ueber den Begriff der Gesellschaft und einer Gesellschaftslehre, Reden und Aufsätze*. III. 1894. С. 248. См.: *Tönnies F. Gemeinschaft und Gesellschaft*. 1887. С. 4 и сл. ; *Wundt W. Logik* II. С. 589 и сл. ; *Stammler*. С. 83 и сл. ; *Simmel Schmollers Jahrbuch* XX. 1896. С. 575 и сл. ; *Kistiakowsky. Gesellschaft und Einzelwesen*. 1899. С. 81 и сл.

Связь между хозяйством и государством проявляется прежде всего в том, что государство, эта самая развитая форма общежития, возможно только на определенной экономической ступени. У кочевников, охотничьих и пастушеских племен может быть речь о государстве только в более широком значении личного, основанного на власти, союза. Законченное государство с постоянной территорией появляется только у народов земледельческих. Здесь возникает право частной собственности на землю, усложнившийся процесс производства дифференцирует профессиональные группы, порождает несвободные отношения, и таким образом образуется сложный правовой порядок, который нуждается для своей защиты в постоянной власти. Извне необходимость обеспечить хозяйственные блага от врагов ведет к развитию военного устройства.

От характера хозяйства зависит затем организация значительного числа государственных учреждений. Государство, ведущее войны и живущее военным грабежом, гораздо интенсивнее концентрирует свои силы, требует от индивида более напряженных услуг на пользу общую, вырабатывает более строгие отношения властвования и подчинения, чем государство земледельческое, менее подверженное опасностям со стороны соседей и покрывающее потребность народа натуральным хозяйством.

Не меньшее влияние на организацию важнейших государственных учреждений оказывают на высшей ступени культурного развития денежное и кредитное хозяйство, международная торговля в ее различных формах. Крупные мировые события, прежде всего войны и внутренние перевороты, обусловлены, между прочим, экономическими причинами и, не говоря о тех, которые преследуют исключительно экономические цели, всегда имеют рядом с главной целью побочные хозяйственные цели. Конструировать общие историко-философские или социологические положения о характере связи между государством и экономическими положениями — труд в большинстве случаев малопродуктивный, так как по большей части мы имеем дело со строго индивидуализированными рядами причинностей. Но тем поучительнее выяснение конкретных государственных образований на основе создающих их экономических сил.

Развитие государственного строя также обуславливается повсюду, в числе других факторов, экономическими моментами. Во многих случаях это очевидно. Так, например, необходимость в эпоху господства натурального хозяйства наделить графов земельной собственностью, в связи со своеобразным характером военного устройства в Франкском государстве, также обусловленным экономическими отношениями, послужила основанием позднейшей феодализации государственных должностей и таким образом предопределила характер всей средневековой истории публичного права. Некоторые учреждения конституционного государства обязаны своим происхождением финансовым затруднениям князей и вотировке налогов сословиями. Технические изобретения новейшего времени глубоко преобразовали организацию и деятельность государственного управления. Бедность и богатство народа определяют степень культурности государства. Экономические отношения общества, в силу интенсивности и экстенсивности их влияния, являются силами, определяющими характер государства.

Особенно интересным представляется исторически проследить влияние классов — общественных групп, возникающих из различия владения, т. е. как



экономического владения, так и обладания властью, — на развитие государства. По социалистической теории, как уже упомянуто, неправильной, содержание учения об обществе исчерпывается историей классов и установлением законов, определяющих их возникновение и влияние. Но поставленная в надлежащие границы, специальная социологическая дисциплина об экономических классах имеет большое значение для понимания государства. Важность ее заключается, прежде всего, в том, что понимаемое таким образом общество является по преимуществу той сферой, в которой наиболее ощутительным образом проявляется неравенство индивидов. Так как это неравенство служит одной из важнейших причин всякой социальной зависимости и юридического господства, то именно эта часть учения об обществе находится в самой тесной связи с учением о государстве. Но чтобы достигнуть здесь прочных результатов, которые были бы чужды духа партийной агитации, необходимо, прежде всего, тщательное исследование деталей. Широкие исторические конструкции, столь распространенные в современной литературе, должны быть оставлены, и следует, прежде всего, выяснить на отдельных, ограниченных в пространстве и во времени отношениях, какое влияние на конкретный строй государственных учреждений и государственной жизни имело экономическое неравенство, а также обусловленные нравами, образованием и профессией преимущества отдельных юридически фиксированных сословий или свободных групп. Кто исследует вопрос научно и потому беспартийно, должен отвергнуть отождествление человека с хозяйственным субъектом. Ибо все явления общественной жизни имеют массово-психологический характер, всякая же массовая психология предполагает психологию индивидуальную.

Те же силы, которые господствуют в обществе, должны быть констатированы и в индивидуе. Ибо если и допустить, что социальные причины сильнее воли и сознания индивида и даже влияют и формируют индивида вопреки его воле, то все-таки должен быть установлен способ этого влияния, возможного только через посредство индивидуальной психики. Учение о социальных силах, определяющих направление и содержание индивидуального мышления таким путем, который не может быть доказан психологически, есть не что иное как приспособление к новому учению об обществе старого, впоследствии облеченного в форму Гегелевой диалектики учения об идеях. В этом учении индивид рассматривается как орудие высших идей и не сознает поэтому истинного существа своего мышления и действий. В философии истории Маркса — Энгельса, первые зачатки которой следует искать у Сен-Симона, эти силы перенесены из области логического в нелогическое; место таинственного влияния духовных сил заняло теперь не менее непонятное влияние сил материальных. Догматизм, построенный на немогущих быть доказанными утверждениях, остался тот же, нова только модная материалистическая окраска.

Психологическое расчленение индивида, отнюдь не совпадающее с тем, что индивид «сам о себе мнит»<sup>6</sup>, доказывает, однако, с несомненностью, что на него могут оказывать самое глубокое влияние и иные интересы, кроме экономических,

<sup>6</sup> *Marx K.* Zur Kritik der politischen Oekonomie. 1859. С. VI. Ср.: *Das Kapital*, 2-е изд. I. 1872. С. 6 и сл.

и поэтому созданные им «идеологические формы» не могут быть объясняемы исключительно экономическими условиями производства<sup>7</sup>.

Постоянно, впрочем, повторяется то явление, что в великой социальной борьбе партий один какой-либо элемент человека отождествляется со всем человеком. В эпоху, например, религиозных войн человек рассматривался как существо по преимуществу религиозное; революция и подготовившее ее естественное право искали в свободе существо человека. Человек по природе своей существо свободное — таков основной тезис *contrat social*. По теории современного социализма, напротив, человек есть субъект, определяемый исключительно его экономическими интересами, и все другие явления общественной жизни рассматриваются поэтому как побочные продукты этой единственной великой основной силы.

Как и в других социальных областях, так и в области хозяйства государство есть не только следствие, но и причина. Оно не может, правда, как это предполагается социалистической теорией, руководить всем народным хозяйством. В истории мы встречаем только единичные, отнюдь не могущие быть признанными образцовыми, организации такого рода, каковы, например, государство инков в Перу и государство иезуитов в Парагвае. Но государственный правопорядок, под защитой которого совершается экономическая жизнь, двигает или тормозит ее в самых разнообразных направлениях. Мобилизация земельной собственности, свобода дробления земли, семейные фидеикомиссы и заповедные имения, родовое наследование по закону и свобода завещания, торговые товарищества, векселя и чеки, свободная торговля и покровительственные пошлины и множество других правовых институтов и государственных мероприятий в такой сильной мере регулируют все народное хозяйство, что государство является одним из важнейших факторов конкретного производства и распределения экономических благ. Кроме того, все виды деятельности государства, как показывает уже беглый взгляд на любой государственный бюджет, имеют свою экономическую сторону, так что всестороннее представление о государстве можно получить, лишь подробно изучив его и с экономической точки зрения.

Но и для специального познания юридической стороны государства экономическое изучение его имеет величайшую важность. Так как экономические моменты всегда обуславливают государственный строй, то полное познание действующего права и его развития невозможно без экономической основы. В особенности это справедливо в отношении истории публичного права. Относительно истории частного права теперь уже признано всеми новейшими исследователями, что ее не следует отделять от экономической истории, — именно историкам права она всего более и обязана своими успехами.

Одним из важнейших фактов для всестороннего познания государства следует признать тот факт, что оно само есть хозяйствующий субъект. Тем самым

<sup>7</sup> Впоследствии Engels все более ограничивал это учение, и самим Marx'ом первоначально высказанное в более резкой форме, чем позднее, так что в окончательном результате от всего исторического материализма уцелел только тот неоспоримый факт, что ход истории определяется, наряду с другими, и факторами экономическими. Ср.: *Berenstein Ed. Die Voraussetzungen des Socialismus und die Aufgaben der Social-demokratie. 1890. С. 6 и сл., далее Masaryk. С. 92 и сл.*



оно является высшим органом коллективного хозяйства народа, но, с другой стороны, именно в отношении к другим государствам — особым социальным образованием. Деятельность его в этой области может быть понята только путем детального изучения народного хозяйства. Ей посвящена особая дисциплина — учение о государственном хозяйстве, или финансовая наука, объединяющая положения, относящиеся к политической экономии, публичному и частному праву и финансовой политике.

Это учение имеет поэтому двойственный характер — оно должно быть отнесено одновременно к государственным и социальным наукам. Всякое обособление соединенных в ней различных элементов повело бы только к неясности или бессодержательности. Самостоятельное финансовое право, например, которое излагало бы только строго юридическое содержание столь сложных государственно-экономических институтов, должно было бы, поскольку оно не захотело бы ограничиться простым комментированием действующего законодательства, тщательно выделить значительнейшую часть идейного содержания этих учреждений, чтобы достигнуть своей исключительной цели. Это относится, впрочем, ко всему учению об отдельных административно-правовых институтах. <...>

Когда государству приписывают лишь незначительное влияние на социальные отношения, то имеют в виду только намеренное воздействие государства на общество. Ибо специфическое средство воздействия государства, его власть, как все извне приводящее, не обладают способностью осуществлять глубокие преобразования, которые частью происходят в самом человеке, частью ускользают от воздействия всякой внешней власти даже там, где они проявляются вовне. Никакая принудительная власть не в состоянии разрушить, например, общности интересов между членами экономического класса. Но где государственная власть приводится в действие для достижения определенного социального результата, конечный эффект совершенно выходит за пределы возможного предвидения. Освобождение крестьян, признание свободы экономической деятельности, мобилизация земельной собственности оказали глубокое влияние на преобразование современного общества, но степень и характер этого влияния лишь в незначительной мере сознавались творцами этих мероприятий, вызываемых притом по большей части требованиями, предъявляемыми обществом к государству. По исключению государство может создать прочный, хотя бы только и отрицательный, социальный результат при помощи грубой силы, как это показывает пример антиреформационной деятельности католических государств или господство Конвента во Франции. Но и такие результаты ограничены и не прочны, чему доказательством служат признание свободы религии в этих государствах и французская реставрация.

Учение об обществе указывает поэтому границы возможного для государства. Прогрессивное изменение, развитие и регресс всего общества государство может регулировать соответственно своим целям лишь в узких границах. Оно может, правда, своей сознательной деятельностью несколько отклонить течение социальной жизни, замедлить или ускорить быстроту его, но неизвестную ему цель этого движения оно не может ни определить, ни отодвинуть.

Социальное изучение государства представляется, таким образом, необходимым коррективом юридического. Наука права утверждает, что суверенное

государство стоит выше всякой другой организованной власти и никакой власти не подчинено. Но могучим силам социальной жизни, действующим не в форме сознательной, направляемой волей силы, подвластен и этот суверен. Юрист должен поэтому остерегаться смешения его мира норм, долженствующих управлять жизнью государства, с самой этой жизнью. Все формально-юридические представления о всемогуществе государства, гипотетически вполне допустимые, исчезают, как только мы из мира юридически возможного вступаем в мир социальной действительности. Здесь действуют исторические силы, которые образуют и разрушают самодовлеющее бытие государств, лежащее вне всяких юридических конструкций. К этому самодовлеющему бытию приложимы гениальные слова столь часто непонимаемого немецкого мыслителя<sup>8</sup>: для образования, бытия и падения государств не существует иного форума, кроме суда мировой истории. Нормы этого суда, без сомнения, не совпадают с нормами юристов.

<sup>8</sup> Речь идет о Г. Гегеле. — Прим. ред.

**Юрий Григорьевич  
ШПАКОВСКИЙ,**

главный редактор журнала  
«Вестник Университета  
имени О.Е. Кутафина  
(МГЮА)», доктор  
юридических наук,  
профессор

## Жить на одну зарплату<sup>1</sup>

Только два стимула заставляют работать людей:  
жажда заработной платы и боязнь ее потерять.

*Генри Форд, американский промышленник*

**Д**еньги — категория весьма интересная как в материальном, так и в духовном смысле. Обладая некой «магической» силой, деньги способны до неузнаваемости изменить человеческий облик. Как в худшую, так и в лучшую сторону. И тем не менее, несмотря на знаменитую фразу «деньги — зло», без них цивилизация может вернуться в Средневековье. Исчезнет большинство профессий, которые дают возможность заработка миллионам людей. Лишившись работы, люди будут думать не о будущем и развитии себя, а о том, что производить самим и на что это потом обменять. Сегодня без денег невозможно представить существование современного общества, привычные нам экономические взаимоотношения.

Все имеет свою историю. Имеют историю и деньги, но нас в данном случае волнует их распределение, в частности, вознаграждение первых лиц государства в виде чего-то похожего на заработную плату, которую получали и царствующие особы, начиная с Павла I. Здесь мы позволим себе сделать отступление и обратиться к более раннему, но многое объясняющему периоду — времени правления Петра Великого, который положил начало жесткому отделению бюджетных средств от личных средств российских государей.

Этот процесс был тесно связан с появлением Кабинета Е. И. В.<sup>2</sup>, начало которого принято отсчитывать с 1704 г. Именно тогда появились так называемые кабинетные деньги, со временем их стали называть «комнатными суммами» царя, или «государевой шкатулкой».

Если возникновение Кабинета относят к октябрю 1704 г., то первое упоминание о «кабинетных деньгах» встречается в 1705 г. Следует заметить, что кабинетная сумма, находившаяся в личном распоряжении царя, была и тогда весьма значительной. Первоначально «государева шкатулка» формировалась в основном за счет так называемых «подносных денег», т.е. Петр I «брал» подарки от своих подданных деньгами. Подношения деньгами по суммам были очень разными. Например, в 1709 г. Петр I получил в подарок по случаю спуска на р. Воронеж кораблей «Орел» и «Ластка» от адмирала Апраксина и от Головкина 200 руб. В 1706 г. царь принял



Петр Первый на верфи

<sup>1</sup> Материал подготовлен с использованием интернет-источников.

<sup>2</sup> Кабинет был учрежден Петром I, являлся собственно канцелярией царя, ведал его казной и имуществом, вел переписку.



от псковского архиерея 500 руб. С другой стороны, были губернаторские подношения по 40—50 тыс. руб.

Другим источником пополнения «кабинетных денег» было жалование самого Петра I, сначала как капитана, а затем полковника Преображенского полка. Кроме того, была и «мелочь» по деньгам, но совсем не мелочь по значению. Петр — первый из московских царей, кто своими руками зарабатывал трудовую копейку, как он это делал, например, на воронежских верфях.

На что тратил Петр I его «кабинетные деньги»? Очень мало на себя и очень много на свое личное окружение. Такая схема расходов была в характере великого реформатора. Например, 14 февраля 1705 г. для царя куплено «одеяло холодное и прочее, господину капитану для воронежского похода» на 27 рублей 32 алтына и 4 деньги. 29 мая 1709 г. «за шитье платья на господина полковника, за разные портища» уплачено 10 руб.

Из комнатной суммы царь жаловал, присутствуя при крещении детей. Так, будучи 27 декабря 1719 г. «на родинах у священника Ивана Харитоновна», царь пожаловал «снохе его» 15 руб. 9 сентября 1723 г. «Его Императорское Величество, будучи на крестинах у адъютанта гвардии Гурьева, пожаловал бабушке на кашу 1 рубль»<sup>3</sup>. Жаловал император и своих личных слуг. 1 сентября 1722 г. он «изволил пожаловать поварам, скатерникам и хлебникам, кои были в нынешнем походе в приказ... 10 золотых».

При преемниках Петра I сбор «комнатной суммы» приобретает значительный размах. Сам факт наличия в полном и безотчетном распоряжении императора крупных сумм становится традиционным. Это было настолько удобно, что в течение довольно короткого времени на пополнение «комнатной суммы» первого лица изыскиваются дополнительные финансовые источники. Процесс начинается при императрице Анне Иоанновне и приобретает особенно отчетливые формы при императрице Елизавете Петровне.

К началу ее правления «подносные суммы» как главный источник формирования комнатной суммы себя изжили. Нестабильные денежные подношения подданных заменил стабильный соляной сбор. Другими словами, весьма внушительную «отдельную строку» бюджетных поступлений полностью перенацелили на пополнение личных средств первого лица империи<sup>4</sup>.

Кабинетные доходы были значительными, но и расходы, как водится, огромными.

В середине XVIII в. при императрице Елизавете Петровне сложились следующие источники поступления денег в кабинетную казну («комнатную сумму»): соляной сбор; доходы с Кольвано-Воскресенских заводов; остаточные (на конец года) деньги разных ведомств; личное жалование Елизаветы как гвардейского полковника; вычеты, производившиеся из окладов военных и статских чинов за отпуска; почтовый сбор; деньги откупщиков таможенных пошлин.

При Екатерине II динамика увеличения комнатной суммы продолжала нарастать. В годы правления Екатерины II Кабинет обеспечивал императрице

<sup>3</sup> Фраза «бабушке на кашу» по русской традиции обозначала гонорар, выплачиваемый повитухе, другими словами, император оплатил роды.

<sup>4</sup> О соляном сборе впервые упоминается в документах Сената за 1728 г.



Павел I с семьей

постоянное пополнение счетов ее комнатной суммы. По порядку, введенному Елизаветой Петровной, часть средств, поступающих в Кабинет Е. И. В., направлялась в бюджет. Разграничение финансов на государственные и личные средства, обозначенные при Петре I, окончательно законодательно и организационно оформилось только в конце XVIII в.

Первым императором, который решил, что деятельность правителей в Российской империи должна регулярно оплачиваться, был Павел I. Именно любовь к порядку заставила его обратить пристальное внимание на суммы, получаемые им самим и его родственниками из казны. Дело в том, что до него великие князья, цари, а затем и императоры при необходимости просто требовали выдать им необходимую сумму денег.

Павел I справедливо решил, что это слишком расточительно, и 17 ноября 1796 г. подписал указ «Об ежегодном отпуске денег императорской фамилии». С этого момента суммы, выдававшиеся Павлу I и его многочисленным родственникам, были хоть и велики, но строго регламентированы. Император и его супруга получали по 500 000 рублей в год. Монаршим детям выделялись суммы в зависимости от старшинства. Наследник престола Александр I, впоследствии возглавивший заговор против своего отца, имел в год 200 000 рублей, его жене предоставлялись 100 000 рублей. Остальным сыновьям, согласно указу, выдавалось по 100 000 рублей, а их супругам — по 70 000 рублей в год. Меньше всех получали дочери императора — по 60 000 рублей.

Показательна динамика «денежных» указов императора: 6 ноября 1796 г. — начало царствования Павла I; 8 ноября — указ о выдаче из Кабинета по 20 000 руб. жене и детям; 17 ноября 1796 г. состоялся новый высочайший «денежный» указ Павла I «Об ежегодном отпуске денег императорской фамилии». В этом указе обозначались размеры «жалованья», которое члены семьи императора должны были получать из Государственного казначейства: «Ея Императорскому Величеству нашей любезной супруге по 500 тыс. рублей, нашим любезным детям: наследнику цесаревичу и великому князю Александру Павловичу по 200 тыс. рублей, супруге его великой княгине Елисавете Алексеевне по 100 тыс. рублей» и т.д.

Потом император сделал паузу для составления юридически проработанного указа о финансировании всей императорской семьи. Указ этот состоялся 5 апреля 1797 г. Указ принципиально изменил схему финансирования семьи, жалование которой изначально шло из Государственного казначейства. Введение новой схемы жалования для своей родни Павел I мотивировал тем, что «содержание ея в продолжении времени могло бы быть государству отяготительно», поэтому он приказал «отделить из государственных владений определенную один раз часть деревень и из государственных доходов ежегодно по миллиону рублей» (§ 1). В подписанном императором указе об «Учреждении об императорской фамилии» появились так называемые удельные доходы. Эти доходы были предназначены исключительно для содержания членов императорской фамилии.

Фундамент благосостояния императорской семьи должен был формироваться постепенно за счет ежегодного «отпуска миллиона рублей из государственных доходов». Император предполагал, что по мере накопления «знатной суммы», которую он определил в три миллиона «в удельной сумме капитала», финансирование семьи из Государственного казначейства будет прекращено. Вместе с тем предусмотрительный государь оговорил возможность того, что если удельных доходов по тем или иным причинам хватать «на жизнь» не будет, то для покрытия дефицита возобновляется финансирование семьи из Государственного казначейства (§ 7). В законе также оговаривалось, что формируемый удельный капитал предназначен исключительно «для семьи» и «ни на какие государственные нужды употребляться не долженствует» (§ 8).

По мысли императора, после того как «семья» перейдет на «самофинансирование» за счет доходов с удельных владений, суммы, которые ранее шли из казны на ее содержание, будут направлены в бюджет страны на общегосударственные нужды. При этом если «семье» понадобятся какие-либо разовые крупные суммы, например «в даче приданого великим княжнам и княжнам крови императорской, то на оное производить отпуски из общих государственных доходов, на счет сих оставленных денег» (§ 10).

В этом важнейшем для императорской семьи документе подробно оговорен не только порядок престолонаследия, но и размер содержания каждого из поколений императорской семьи в зависимости от близости к самому императору. В основу этого порядка положено соображение о том, что императорская фамилия будет разрастаться и содержание ее членов должно быть жестко дифференцировано.

Павел I четко разделил членов императорской семьи на *две основные категории*. К первой были отнесены те члены императорской фамилии, кто имел «по первородству право к заступлению места наследника престола». Ко второй категории — все те, кто не имел прав на престол «по отдаленности их первородства, пока не пресечется поколение старших». Соответственно, *первым* личное содержание выплачивалось *из государственных сумм* Государственного казначейства, *вторым* — *из удельных сумм*. Естественно, это содержание оказывалось разным.

Примечательно, что Павел I четко оговорил порядок и уровень финансирования не только по мужской, но и по женской ветви императорской фамилии. Например, дочери великих князей материально обеспечивались так же, как и их братья: «Женский пол, от мужского поколения произошедший, в родстве, в титулах, в получение пенсией и приданства почитать себя должен, как о мужском поле предписано» (§ 19). Девочки же, рожденные «от женского пола, совершенно отличаются от родившихся от полу мужского фамилии нашей» и содержатся отцами. При этом в законе подчеркивалось, что они «ничего от государства и от Департамента уделов требовать не имеют» (§ 20).

Юристы, составлявшие с Павлом Петровичем этот документ, проработали все мыслимые ситуации, которые могли возникнуть в будущем при непростых отношениях разраставшейся императорской семьи. Например, был оговорен вопрос о возможности «вывоза капитала» за границу. В § 58 четко оговаривалась предельная сумма в 1 000 тыс. рублей, которую можно вывезти из страны «принадлежащим фамилии нашей... кроме алмазов и прочих вещей».

При этом члены императорской фамилии обязывались «излишние сверх сей суммы возвращать в фамилию, ежели есть; когда же последний в роде, то в Департамент уделов». Эта статья дополнялась положением о том, что члены императорской семьи могли выехать за границу только с разрешения императора и только на заранее оговоренные сроки пребывания там. Если же «в назначенный от императора ему срок не возвратится или не спросит вновь отсрочки, считать навсегда там остающимся; как равномерно тех, кои без позволения отлучатся», со всеми последующими, оговоренными законом финансовыми санкциями.



Император Александр II с семьей

Павел I заложил прочный и детально регламентированный юридический фундамент ежегодного финансирования всех поколений и ветвей рода Романовых. В результате решения Павла I личные доходы российских императоров, вплоть до Николая II, складывались из трех основных источников:

- ежегодные ассигнования из средств Государственного казначейства на содержание императорской семьи;
- доходы от удельных земель;
- проценты с капиталов, хранившихся как в России, так и за границей в английских, французских и германских банках.

«Учреждение об императорской фамилии» с незначительными корректировками просуществовало до 1885 г., когда император Александр III после почти 100-летнего действия подписанного Павлом I указа решил внести в него ряд существенных изменений.

Видимо, идею подобного документа Александр III вынашивал, будучи еще цесаревичем. Однако после трагической гибели Александра II от рук террористов 1 марта 1881 г. потребовалось сразу же решить множество проблем, поэтому «финансовая» проблема отошла на второй план. Очень важным в этой ситуации было



Александр III с членами императорской фамилии

стремление Александра III не только плотно перехватить рычаги управления бюрократическим и военным аппаратом империи, но и не лишиться в этой переходной ситуации поддержки своих многочисленных родственников.

После разгрома революционного подполья, после того как Александр III определился с внешне- и внутриполитическим курсом, после благополучно проведенной церемонии коронации в мае 1883 г. самодержец почувствовал свою готовность заняться назревшими семейными финансовыми делами. Царь скрывал свои замыслы до последнего и не допускал утечки информации по весьма щекотливому для царственного семейства вопросу. Только в конце 1883 г. Александр III начал обсуждать проблему с близкими к нему государственными чиновниками. 7 декабря 1883 г. государственный секретарь А. А. Половцев записал в дневнике: «Государь очень желает изменение об императорской фамилии».

Работа над новым Положением об императорской фамилии началась в начале 1884 г., когда создали специальную комиссию во главе с младшим братом царя великим князем Владимиром Александровичем. Заседания комиссии велись в условиях сугубой конфиденциальности, поскольку вырабатываемые положения касались очень болезненной темы — уровня финансирования членов разросшейся императорской семьи.

Насколько разрослась семья Романовых, хорошо видно из дневниковой записи (10 февраля 1884 г.) государственного секретаря А. Половцева, который принимал самое деятельное участие в работе учрежденной комиссии: «Таких лиц 40 лет тому назад было 5, теперь 23, следовательно, еще через 40 лет будет 115. Может ли Россия выдержать эту цифру?»

Надо заметить, что многих из Романовых мало беспокоили возможности России, они больше были заняты собственными финансовыми проблемами, совершенно не считая свое «жалованье» запредельным. Наоборот, уровень их потребностей стал таков, что даже великие князья с трудом «вписывались» в отпущенные на их содержание суммы. Например, даже великий князь Владимир Александрович, возглавлявший комиссию, жаловался А. А. Половцеву «на затруднительность жить теперешними своими средствами».

Надо отдать должное Александру III, он, понимая, какую реакцию вызовет новое Положение среди его многочисленной родни, довел начатое дело до принятия законодательных решений. А. А. Половцев передает весьма показательную фразу царя (27 октября 1884 г.): «Оставить все так, значит, пустить по миру свое собственное семейство. Я знаю, что все это приведет к неприятностям, но у меня их столько, что одну больше нечего считать, я не намерен все неприятное оставлять своему сыну».



Александр III с близкими родственниками



Государственный секретарь А. Половцев



Великий князь Владимир Александрович

Результатом деятельности комиссии во главе с великим князем Владимиром Александровичем стало высочайшее утвержденное положение об императорской фамилии, подписанное царем в июле 1886 г.

В этом новом обширном документе приводились новые «расценки» содержания многочисленных Романовых. В разделе «О содержании членов императорского дома» были сначала определены принципиальные положения, от которых зависел уровень денежного содержания (п. 41): «Мера содержания определяется, соответственно, степени родства». Поэтому «старшим старшего поколения назначается равное с содержанием наследника престола», а «каждый их брат и каждый младший сын сравнивается в содержании с определенным для сыновей императора».

Решение о новых «правилах игры» опубликовали в конце января 1885 г. С публикацией именного указа «О некоторых изменениях в Учреждении об императорской фамилии» торопились. Это связано с тем, что в апреле 1884 г. сын великого князя Константина Николаевича великий князь Константин Константинович женился и ожидалось рождение ребенка со всеми последующими для Государственного казначейства финансовыми последствиями.

Также следует напомнить, что отношения Александра III и великого князя Константина Николаевича были крайне неприязненными. Поэтому публикацию указа в январе 1885 г. великий князь воспринял как личный выпад со стороны царя, хотя, конечно, Александр III руководствовался в этом случае совершенно другими мотивами. А. А. Половцев упоминал (28 января 1885 г.), что указ «О некоторых изменениях в Учреждении об императорской фамилии» привел великого князя Константина Николаевича и его жену Александру Иосифовну «положительно в бешенство».

Проблема материального обеспечения высших должностных лиц государства встала и в молодой советской республике. Основатель советского государства В. И. Ленин пытался ввести некоторые демократические начала в оплате труда представителей власти, приблизить партию к народу. В. И. Ленин в декабре 1917 г. как Председатель СНК установил себе месячный оклад в 500 рублей, что примерно соответствовало оплате труда неквалифицированного рабочего в Москве. Какие-либо другие доходы, включая гонорары, высокопоставленным членам партии, по предложению Ленина, были строго запрещены.

В стране законодательно был введен так называемый партмаксимум, система, по которой размер оплаты труда партийного работника не должен был превышать заработка квалифицированного работника. Идея была в теории неплоха: оторвать от руководящих постов присосавшихся индивидов, которые пошли во власть исключительно ради обеспечения собственных благ. И на практике предпринимались попытки провести эту идею в жизнь. Так, уже 18 ноября 1917 г. Совет народных комиссаров принимает следующее решение «О размерах вознаграждения народных комиссаров и высших служащих и чиновников»:

«Признавая необходимым приступить к самым энергичным мерам в целях понижения жалованья высшим служащим и чиновникам во всех, без исключения,

государственных, общественных и частных учреждениях и предприятиях, Совет народных комиссаров постановляет:

- 1) назначить предельное жалование народным комиссарам в 500 руб. в месяц бесхозяйным и прибавку в 100 руб. на каждого неработоспособного члена семьи; квартиры допускаются не свыше одной комнаты на каждого члена семьи;
- 2) обратиться ко всем местным советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов с просьбой подготовки и проведения революционных мер к особому обложению высших служащих;
- 3) поручить Министерству финансов подготовить общий законопроект о таком понижении;
- 4) поручить Министерству финансов и всем отдельным комиссарам немедленно изучить сметы министерств и урезать все непомерно высокие жалования и пенсии».

Но голод в стране сделал свое дело, и 14 июня 1920 г. было принято постановление СНК «О пайке для особо ответственных и совершенно незаменимых работников центральных учреждений», которым продовольственный паек устанавливался для особо ответственных, незаменимых и необходимых для нормального течения работы сотрудников находящихся в Москве учреждений центральных комиссариатов, Высшего совета народного хозяйства, Чусоснабарма (Чрезвычайного уполномоченного совета Рабочей и крестьянской обороны по снабжению Красной Армии и Флота), Всероссийского центрального совета профессиональных союзов и Центрального статистического управления.

В. И. Ленин отлично понимал, что люди, принимающие крупные государственные экономические решения, просто не могут недоедать и испытывать бытовые трудности. Но круг таких должностных лиц должен был быть ограничен.

Интересный факт. Нарком по иностранным делам Г. Чичерин, который не так сильно, как другие высшие чиновники, был озабочен устройством своего быта, пожаловался члену политбюро Льву Троцкому: «Все журналисты сбежали за границу от голода, я же сбежать за границу не могу и потому дошел до крайней слабости и постепенно гасну». Удивленный Троцкий перебрал письмо председателю Совнаркома с короткой припиской: «Тов. Ленину. Неужели нельзя накормить Чичерина?» 5 мая 1921 г. В. И. Ленин написал управляющему делами Наркомата по иностранным делам П. Горбунову: «Нельзя ли обеспечить Чичерина питанием лучше? Получает ли из-за границы он "норму"? Как вы установили эту норму и нельзя ли Чичерина, в виде изъятия, обеспечить этой нормой вполне, на усиленное питание?»

Власть вынуждена была заботиться о том, чтобы руководящие кадры не голодали, не мерзли и, по возможности, ни в чем не испытывали нужды. Как нельзя лучше об этом говорит цитата, которую приписывают А. Микояну: «Каждый крупный руководитель отвечает за дело огромной важности и должен хорошо питаться!» Так возникла система кремлевских пайков, отмененная только в конце 80-х гг. XX в.



Генеральному секретарю партии И. В. Сталину вначале был установлен оклад меньше, чем половина зарплаты В. И. Ленина (225 рублей), и лишь в 1933 г. он был повышен до 500 рублей.

В 1933 г. Политбюро ЦК ВКП (б) утвердило Примерный перечень должностных окладов для ответственных политических работников партийных, профессиональных и советских организаций, разделив его на 7 групп. В самую первую по уровню заработной платы (оклад 500 руб.) входили: секретари ЦК ВКП (б), секретари ЦК нацкомпартий, крайкомов и обкомов ВКП (б), секретари ЦК ВЛКСМ, народные комиссары СССР и РСФСР и их заместители, заведующие отделами ЦК ВКП (б), Председатель Верховного суда СССР, Прокурор СССР, ответственные редакторы газет «Правда», «Комсомольская правда», «Труд» и др.

За годы войны действующие нормативы оплаты труда превратились в результате инфляции почти в ноль, но в конце 1947 г., после денежной реформы, И. В. Сталин устанавливает себе новую зарплату в 10 тыс. рублей, что в 10 раз превышало тогдашнюю среднюю оплату труда в СССР. Как бы там ни было, И. В. Сталин всерьез свою зарплату не рассматривал и большого значения ей не придавал. Но вопрос стимулирования крупных руководителей требовал решения. Была введена система «сталинских конвертов» — ежемесячных не облагаемых налогами выплат определенным должностным лицам партийно-советского аппарата. И. В. Сталин полагал, что таким образом можно максимально уменьшить взяточничество.

Вопрос стимулирования труда касался и представителей обычных профессий. Так, после войны для восстановления народного хозяйства необходимо было резко увеличить добычу угля. Тогда шахтерам стали платить очень большие деньги. Как-то на заседании Политбюро ЦК КПСС А. Микоян заметил: «Шахтеры получают уже больше, чем члены Политбюро». На что И. В. Сталин отреагировал так: «Между прочим, у шахтеров еще много вакансий, а в Политбюро их нет».

Будучи скромным в быту, И. В. Сталин относился к людям, чрезмерно много думающим о своем кармане, с искренним презрением. Так, полковник Н. Захаров в 1953 г. был начальником отдела управления правительственной охраны и описывал имущество И. В. Сталина после его смерти. Спустя почти 50 лет Захаров вспоминал с удивлением: «Когда открыл гардероб Сталина, то подумал, что я богаче его. Два френча, шинель, ботинки, 2 пары валенок — новенькие и подшитые, новенькие ни разу не обуты. Все!»

Есть известная история про генерал-полковника, который попросил у И. В. Сталина разрешения вернуть ему трофейные вещи, которые он пытался вывезти из Германии. «Это можно», — сказал Сталин и написал на рапорте резолюцию: «Вернуть полковнику его барахло». Обрадованный генерал стал благодарить, а затем заметил: «Только здесь ошибка, товарищ Сталин. Я же генерал-полковник!» «Никакой ошибки здесь нет, — ответил Сталин, — всего хорошего, товарищ полковник».

Сменивший И. В. Сталина на посту главы правительства Г. М. Маленков с согласия Л. П. Берии попытался снизить нагрузку на государственный и партийный бюджет. 26 мая 1953 г. было принято постановление Совета министров СССР об изменении норм «временного денежного довольствия». Г. М. Маленков резко



уменьшил размеры выплат одним правительственным чиновникам союзных республик и полностью лишил конвертов других.

Первым среди руководителей Советского Союза, кто стал всерьез интересоваться своей зарплатой, был Н. С. Хрущев, получавший после реформы 1961 г. 800 рублей в месяц, что в 9 раз превышало среднюю зарплату по стране.

Поначалу Н. С. Хрущев обещал вернуть выплаты в конвертах на прежний уровень, но очень быстро, в январе 1957 г., система ежемесячной выдачи конвертов была отменена совсем.

В советское время сложилась ситуация, когда фактически руководящий пост давал советскому чиновнику не только высокую зарплату, но и иные «материальные блага». Получение дополнительных благ находилось за пределами товарно-денежных отношений. В СССР их нельзя было купить ни за какие средства. Доступ к дополнительным привилегиям открывал сам факт нахождения у власти. И это была еще одна «невидимая зарплата». Так, И. А. Мозговой, избранный Секретарем ЦК на Украине, как-то прямолинейно спросил одного из коллег по аппарату: «Чего вы так держитесь за свое кресло? Вам уже под семьдесят. Месяцем раньше уйдете, месяцем позже — какая разница?» На что тот ответил: «Да я буду сражаться не только за год или месяц в этом кресле, а за день или даже час!» Через несколько лет, когда самого И. А. Мозгового лишили должности, он понял, почему никто по собственной воле не уходит с высоких постов.

Потерять должность в СССР было настоящим горем для чиновника и его семьи. Бывший член Политбюро и Первый секретарь ЦК компартии Украины П. Шелест, уйдя на пенсию, вспоминал: «На следующий день телефоны отрезали, газет не присылают, от продуктового магазина открепили, машину отобрали». Но иногда «товарищи по партии» поступали с опальным функционером лояльно. После снятия Н. С. Хрущева со всех постов за ним все-таки сохранили «кремлевский паек», медобслуживание в 4-м Главном управлении Минздрава СССР, пенсию в размере 500 рублей. Вместо резиденции на Воробьевском шоссе дали госдачу в Петрово-Дальнем, в Подмосковье. Общаться с опальным лидером в то время было не очень хорошо для карьеры. Поэтому Никита Сергеевич проводил время, копаясь на огороде, гуляя по окрестностям с приемником «Сокол» на животе.



Партийный билет Н. Хрущева



Плакат советских времен



Н. С. Хрущев на пенсии



Л. И. Брежнев с членами Политбюро ЦК КПСС

В целом в советское время по стране ситуация с зарплатами была такова. Ежемесячная зарплата министра в начале 1980-х гг. со всеми добавками и премиями составляла чуть больше 800 рублей. Его замы зарабатывали по 500—600 рублей. У первого секретаря обкома КПСС оклад был 400—450 рублей. На самом верху, в Политбюро ЦК КПСС, зарплаты доходили до 900 рублей в месяц. Что касается обычных советских граждан, то средняя зарплата по стране была 180 рублей в месяц. При этом высококвалифицированный рабочий получал 300, а то и 400 рублей, сталевар — 600 рублей, шахтер — 900—1000 рублей. Представители умственного труда на жизнь тоже не жаловались. Например, кандидат наук зарабатывал до 300 рублей, а доктор наук, профессор зарабатывал 400—450 рублей в месяц. А вот доплата за звание академика АН СССР составляла аж 500 рублей в месяц.

Нельзя не признать, что при всех своих недостатках советские руководители в области личного потребления оставались «птенцами гнезда» Сталина и старались не выделяться. И. В. Сталин придерживался «милитаристского стиля». Он стал законодателем моды для своих подчиненных. Знаменитый «сталинский» серый френч с накладными карманами носили сотни тысяч советских чиновников. Свои костюмы и френчи Сталин занашивал чуть ли не до дыр, цена в них в первую очередь удобство. В. Молотов вспоминал: «Его и хоронить-то не в чем было. Рукава обтрепанные у мундира подшили, почистили...».

Очень показателен в этом плане был главный идеолог КПСС М. А. Суслов. Аскетизм этого человека поражает. Уже в «годы застоя» он продолжал носить костюмы старого покроя и калоши. Был строг, деловит, не любил праздных разговоров. Провел через ЦК решение, которым запрещалось работникам аппарата получать академические звания. После зарубежных поездок сдавал оставшуюся валюту в партийную кассу, а по Москве ездил на служебной машине со скоростью 60 км в час.

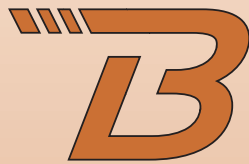
Интересный факт из жизни Л. И. Брежнева. Как-то на встрече Леонида Ильича с госсекретарем США Г. Киссинджером зашла речь о часах. Советник Киссинджера Зонненфельдт показал Л. И. Брежневу золотые Omega, и генсек предложил поменяться, не глядя, закрыв при этом свои часы ладонью. Зонненфельдт, будучи уверенным, что у советского лидера не может быть дешевой модели на запястье, согласился. Оказалось, что генсек носил простые советские часы, подаренные ему коллективом какого-то завода. Часы



Л. И. Брежнев на отдыхе

были хорошего качества, но со стальным, а не золотым корпусом, как, видимо, ожидал американец.

Что нажил Л. И. Брежнев за годы своего правления? Зарплата Леонида Брежнева в основном копилась на его сберкнижке. Известно (в том числе по доступным в архивах документам), что серьезных трат в семье Брежневых не фиксировалось. Да и на что было тратить? В СССР нельзя было приобретать в личное пользование самолеты, яхты или зарубежные виллы даже первым лицам. Практически вся недвижимость Генсека принадлежала не ему лично, а советскому государству. Что интересно, сейчас, спустя почти 40 лет после смерти Брежнева, никто из его прямых потомков не живет там, где жил и работал их знаменитый дед и прадед.



ISSN 2311-5998



9 772311 599771 >