

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ

Бюджетная система государства в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты

Материалы Международной
научно-практической конференции

29–30 ноября 2019 г.

Москва
2020

УДК 347.73
ББК 67.402
Б 98

Ответственный редактор

И. А. Цинделиани, зав. кафедрой финансового права РГУП,
канд. юрид. наук, доцент

Б 98 **Бюджетная система государства в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты:** Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 29-30 ноября 2019 г. — М.: РГУП, 2020.

ISBN 978-5-93916-842-7

В Сборник включены материалы Международной научно-практической конференции «Бюджетная система государства в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты», прошедшей 29–30 ноября 2019 г. в Российском государственном университете правосудия. Конференция стала площадкой для обсуждения актуальных вопросов бюджетной системы государства в новых условиях формирования цифровой экономики.

Рассчитан на юридическую общественность, будет интересен и полезен аспирантам, студентам юридических вузов, практическим работникам.

Информационная поддержка СПС «КонсультантПлюс».

ISBN 978-5-93916-842-7

© Коллектив авторов, 2020
© Российский государственный
университет правосудия, 2020

Содержание

| | |
|---|---|
| <i>Цинделиани И.А., Кикавец В.В., Вершило Т.А.</i> Бюджетная система государства в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты (<i>обзор выступлений участников Международной научно-практической конференции</i>) | 8 |
|---|---|

СЕССИЯ 1

Бюджетная система: теория и практика

| | |
|--|-----|
| <i>Соколова Э.Д.</i> К вопросу о совершенствовании финансово-правового регулирования бюджетной системы России в современных условиях ее развития. | 18 |
| <i>Козырин А.Н.</i> Электронная таможня и развитие таможенно-правового регулирования в Российской Федерации. | 26 |
| <i>Селоков А.Д., Бадмаев Б.Г., Шорин С.А.</i> Цифровизация бюджетной деятельности государства как внешний фактор его организационно-технического обеспечения | 39 |
| <i>Уваров А.А.</i> Цифровизация и ее роль в реализации прав и свобод человека | 52 |
| <i>Саттарова Н.А.</i> Правовой режим информации в бюджетных правоотношениях | 61 |
| <i>Беликов Е.Г.</i> Вопросы применения информационных технологий в процессе реализации бюджетных правоотношений. | 65 |
| <i>Запольский С.В, Васянина Е.Л.</i> О Фонде национального благосостояния России | 73 |
| <i>Фатхутдинова А.М.</i> Правовые инструменты бюджетного регулирования в условиях цифровой экономики | 83 |
| <i>Чевычелов В.А., Эдельханов И.Б.</i> Бюджетные показатели социально-экономического развития регионов | 90 |
| <i>Белоусов А.Л.</i> Правовые и экономические аспекты реализации бюджетной политики по поддержке субъектов малого и среднего бизнеса | 96 |
| <i>Ступаченко Е.В.</i> Международное и отечественное регулирование цифровой экономики. | 102 |
| <i>Батяева А.Р.</i> Цифровая экономика в финансовой сфере: вчера, сегодня, завтра | 116 |

| | |
|---|-----|
| <i>Бит-Шабо И. В.</i> Формирование бюджета Пенсионного фонда РФ в условиях цифровой экономики. | 124 |
| <i>Пастушенко Е. Н., Неверова Н. В.</i> Развитие взаимодействия Центрального банка Российской Федерации и Федерального казначейства как субъектов бюджетного права в условиях цифровой экономики. | 128 |
| <i>Кожушко С. В.</i> Реализация бюджетно-правового принципа прозрачности (открытости) в условиях развития цифровой экономики | 134 |
| <i>Матьянова (Губенко) Е. С.</i> Казначейское исполнение бюджета в условиях развития цифровой экономики | 141 |
| <i>Попова О. В.</i> Профиль Минсельхоза России на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» | 155 |
| <i>Костикова Е. Г.</i> Деятельность казначейских органов в условиях развития цифровой экономики | 164 |
| <i>Кикавец В. В.</i> О проблеме соотношения публичных и частных финансовых интересов при приобретении недвижимого имущества в рамках контрактной системы в сфере закупок. | 169 |
| <i>Шарандина Н. Л.</i> О структуре бюджетной системы и бюджетном устройстве Российской Федерации в условиях цифровой экономики: приглашение к дискуссии. | 180 |

СЕССИЯ 2

Доходы и расходы бюджетов бюджетной системы в условиях развития цифровой экономики

| | |
|---|-----|
| <i>Комягин Д. Л.</i> К вопросу о едином механизме администрирования доходов бюджетов. | 192 |
| <i>Тютюрюков Н. Н.</i> НДС/Л: в чем поможет цифровизация | 199 |
| <i>JUDr. Dominik Králik, Ph. D., Mgr. Zdeněk Petrášek.</i> Европейский цифровой налог (European Digital Tax) | 206 |
| <i>Андреева Е. М.</i> Правовой режим грантов из бюджета Европейского союза | 215 |
| <i>Цареградская Ю. К.</i> Государственный долг в системе электронного бюджета Российской Федерации. | 222 |
| <i>Тропская С. С.</i> О некоторых вопросах государственного и муниципального долга в условиях развития цифровой экономики | 228 |
| <i>Мирошник С. В.</i> Национальный проект как инструмент стратегического планирования | 233 |
| <i>Гусева Т. А.</i> Совершенствование системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. | 239 |
| <i>Лютова О. И.</i> Транзакционное налогообложение в России: современное состояние и перспективы | 247 |
| <i>Родыгина В. Е.</i> КГН и бюджет: союзники или противники? | 254 |
| <i>Васильева Е. Г.</i> Единый налоговый платеж физического лица. | 258 |

| | |
|--|-----|
| <i>Яговкина В.А.</i> Соотношение понятий «налоговые расходы» в налоговом и бюджетном праве | 266 |
| <i>Попкова Ж.Г.</i> Новый подход ВС РФ к исчислению сроков на возврат излишне уплаченных (взысканных) налогов из бюджетной системы. | 271 |
| <i>Мигачева Е.В.</i> Исполнение обязанности по уплате налогов в бюджетную систему РФ в условиях цифровой экономики | 276 |
| <i>Демин А.В., Ефремова Е.С.</i> Нормативное регулирование цифровизации налогового администрирования как условие достижения налогового комплайенса | 281 |
| <i>Торня Р.А.</i> Векторы развития правового регулирования цифровой экономики, на примере цифровизации ФНС | 288 |
| <i>Дементьев И.В.</i> Функции государственной судебной пошлины как дохода бюджетной системы | 296 |
| <i>Давыдова М.А.</i> Цифровизация администрирования таможенных платежей в бюджет | 302 |
| <i>Разумов С.С.</i> Облигации федерального займа для населения: особенности правового регулирования выпуска и обращения | 309 |
| <i>Назаров В.Н., Пименов Д.Г., Пименов С.Д.</i> Влияние изменения системы обязательных платежей на бюджетную систему в условиях цифровой экономики | 316 |
| <i>Цветкова Е.А.</i> Проблемы и перспективы правового регулирования неналоговых доходов бюджета Российской Федерации | 323 |

СЕССИЯ 3

Бюджетный контроль и ответственность за нарушение бюджетного законодательства в условиях цифровой экономики

| | |
|--|-----|
| <i>Пауль А.Г.</i> Современные проблемы построения системы бюджетного контроля | 333 |
| <i>Бочкарева Е.А.</i> Цифровизация финансового контроля как фактор сбалансированного функционирования бюджетной системы государства | 342 |
| <i>Прошунин М.М.</i> Федеральное казначейство как субъект финансового мониторинга в сфере противодействия легализации преступных доходов | 351 |
| <i>Писенко К.А.</i> Теоретические подходы к определению содержания и допустимости ограничения конкуренции при предоставлении бюджетных субсидий: проблемы обеспечения баланса интересов в условиях цифровой экономики. | 357 |
| <i>Вершило Т.А., Садовская Т.Д.</i> О мерах бюджетной поддержки инвестиций в социальной сфере в условиях цифровизации публичного управления. | 367 |
| <i>Глазунова И.В.</i> Правовое обеспечение казначейского сопровождения бюджета | 374 |

| | |
|---|-----|
| <i>Аверьянова О. В.</i> Внутренний государственный финансовый контроль в условиях цифровизации экономики | 383 |
| <i>Ткаченко Д. Г.</i> Применение блокчейн-технологии для контроля за доходами и расходами бюджетной системы | 387 |
| <i>Анисина К. Т.</i> Влияние налогового контроля на доходы бюджетной системы РФ в период развития цифровой экономики. | 392 |
| <i>Косян М. А.</i> Общественный финансовый контроль в условиях цифровизации экономики | 399 |
| <i>Викторов В. Ю., Матвеев П. А., Толстова И. А.</i> Бюджетная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности. | 404 |

Научные статьи аспирантов, магистрантов, студентов

| | |
|---|-----|
| <i>Сайфуллин И. Ф.</i> Принципы бюджетного законодательства: проблемы реализации в условиях развития цифровой экономики | 410 |
| <i>Кочерыгин В. А.</i> Проблемы правового регулирования параллельного импорта в Российской Федерации | 416 |
| <i>Каретникова А. О.</i> Правовой статус арбитражного управляющего в делах о банкротстве. | 419 |
| <i>Калатоци Д. Г.</i> «Электронный бюджет»: бумага больше не в тренде | 423 |
| <i>Шорин С. А.</i> Способы применения цифровых технологий в бюджетных правоотношениях | 426 |
| <i>Искандаров М. Д.</i> Показатель долговой нагрузки заемщика: новое в российском законодательстве | 441 |
| <i>Серёда В. Н.</i> Налоговое администрирование индивидуальных предпринимателей как способ обеспечения доходов в бюджет в условиях цифровой экономики. | 449 |
| <i>Хроменкова М. В.</i> Проблема обеспечения в контрактной системе на примере банковской гарантии. | 454 |
| <i>Чуженькова М. Н., Саликова А. М.</i> Совершенствование бюджетного законодательства в условиях построения цифровой экономики в Российской Федерации | 462 |
| <i>Долматова Н. Г.</i> Обеспечение бюджетной безопасности в процессе развития цифровой экономики | 470 |
| <i>Халимов Ф. С.</i> Цифровизация экономики и налоговые риски | 474 |
| <i>Прудников А. А.</i> Влияние цифровизации на учётную деятельность в бюджетной сфере | 483 |
| <i>Колосов Д. И.</i> Влияние цифровизации налогового администрирования на презумпцию невиновности налогоплательщика. | 488 |
| <i>Андрианова А. И.</i> Финансовый мониторинг и финансовая деятельность государства: к вопросу о соотношении понятий. | 495 |
| <i>Неграмотнов Д. А.</i> Особенности финансового обеспечения вооружённых сил Российской Федерации | 501 |
| <i>Третьяков Ф. А.</i> Актуальные проблемы налогообложения доходов физических лиц | 508 |

| | |
|--|-----|
| <i>Разгильдеев А. В.</i> Экономическое основание взимания налога на доходы иностранных компаний при выплате трансграничных дивидендов | 511 |
| <i>Спивакова А. А.</i> Бюджетное планирование и планирование закупок: проблемы и перспективы развития | 515 |
| <i>Рыжкова К. А.</i> Особенности финансового контроля в контрактной системе закупок | 527 |
| <i>Дондукова Т. Ц.</i> Нормативное правовое регулирование цифровой экономики в современной России | 532 |
| <i>Лесина Л. Ю.</i> Финансовый контроль в условиях цифровой экономики | 543 |
| <i>Леонов А. Н.</i> Налогово-бюджетные отношения в рамках развития цифровой экономики | 548 |
| <i>Кайшев А. Е.</i> Внесудебный порядок взыскания обязательных платежей с физических лиц как инструмент формирования доходов бюджетов публично-правового образования | 557 |
| <i>Савчук Д. Н.</i> Меры государственного принуждения в бюджетной сфере в условиях цифровизации | 567 |
| <i>Магомадов М. А.</i> Ответственность за финансовые нарушения в сфере закупок на примере изменения цены контракта | 582 |
| <i>Михалева М. Ю.</i> Налоговые деликты в российском и в зарубежном праве | 589 |
| <i>Михалева М. Ю.</i> Преступления в сфере экономики (тенденции современного законодательства) | 613 |
| <i>Цинделиани И. А.</i> Система бюджетного права: современные концептуальные подходы | 631 |

- **Цинделиани Имеда Анатольевич**
заведующий кафедрой финансового права
Российского государственного университета
правосудия, канд. юрид. наук, доцент
- **Кикавец Виталий Викторович**
заместитель заведующего кафедрой
финансового права по учебной
и воспитательной работе Российского
государственного университета правосудия,
канд. юрид. наук, доцент
- **Вершило Татьяна Александровна**
заместитель заведующего кафедрой
финансового права по научной работе
Российского государственного университета
правосудия, канд. юрид. наук, доцент

Бюджетная система государства в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты *(обзор выступлений участников Международной научно-практической конференции)*

Аннотация. Статья представляет собой обзор Международной научно-практической конференции «Бюджетная система государства в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты», организованной и проведенной кафедрой финансового права Российского государственного университета правосудия 29–30 ноября 2019 года. В работе конференции приняли участие более 200 человек, среди которых отмечено значительное количество видных ученых в сфере финансового права, представляющих ведущие научные и образовательные организации Российской Федерации, зарубежных ученых из Карлова Университета в Праге (Чехия), а также юристы-практики.
Ключевые слова: финансовое право, бюджетная система, цифровая экономика.

- **Tsindeliani I. A.**
Head of the Department of Financial Law of the
Russian State University of Justice, PhD in Law,
Associate Professor
- **Kikavets V. V.**
Deputy Head of the Department of Financial Law
of the Russian State University of Justice, PhD in
Law, Associate Professor

■ **Vershilo T. A.**

Deputy Head of the Department of Financial Law
of the Russian State University of Justice, Candidate
of Law, Associate Professor

State budget system in the context of digital economy development: legal and economic aspects *(review of presentations by participants of the International scientific and practical conference)*

Annotation. The article is a review of the International scientific-practical conference “The budget system of the state in the development of the digital economy: legal and economic aspects”, organized and conducted by the Department of Financial Law of the Russian State University of Justice on November 29–30, 2019. The conference was attended by over 200 people, among whom a significant number of prominent scholars in the field of financial law were noted, representing leading scientific and educational organizations of the Russia, foreign colleagues from Charles University in Prague (Czech Republic), as well as practicing lawyers.

Keywords: financial law, budget system, digital economy.

В Российском государственном университете правосудия (РГУП) 29–30 ноября 2019 года кафедрой финансового права организована и проведена Международная научно-практическая конференция «Бюджетная система государства в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты». В работе конференции приняли участие видные ученые в сфере финансового права, зарубежные коллеги из Карлова Университета в Праге (Чехия), юристы-практики, а также значительное число студентов и аспирантов. На конференции были представлены такие ведущие научные и образовательные организации Российской Федерации, как: Институт государства и права РАН, Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики, Московский государственный университет имени О. И. Куцафина, Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, Новосибирский государственный университет, Воронежский государственный университет, Башкирский государственный университет, Орловский государственный университет им И. С. Тургенева, Санкт-Петербургский государственный экономический университет и другие.

Бюджет является не только «атрибутом» любого государства, но и служит важнейшим инструментом государственного управления, поэтому не случайно в условиях проведения бюджетной реформы, основным трендом которой является использование цифровых технологий, была выбрана тема конференции. В рамках конференции были освещены наиболее значимые актуальные проблемы правового регулирования.

Работа конференции организована и проведена в рамках трех сессий: «Бюджетная система: теория и практика»; «Доходы и расходы бюджетной системы в условиях цифровой экономики»; «Бюджетный контроль и ответственность за нарушение бюджетного законодательства в условиях развития цифровой экономики».

Конференцию открыл проректор по научной работе, д-р юрид. наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования **В. Н. Корнев**, который с приветственным словом и пожеланием плодотворной работы обратился ко всем участникам конференции, отмечая важность и значимость научных исследований, в том числе в сфере финансового права с учетом аспектов цифровой экономики.

Первая сессия конференции **«Бюджетная система: теория и практика»**, посвященная общим проблемам правового регулирования бюджетной системы; вопросам совершенствования Бюджетного кодекса Российской Федерации в условиях использования цифровых возможностей, была открыта **Э. Д. Соколовой** (*профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, д-р юрид. наук, профессор*), которая выступила с докладом на тему: **«К вопросу о совершенствовании финансово-правового регулирования бюджетной системы России в новых условиях ее развития»**. Соколова Э. Д. отметила проблемные аспекты бюджетной системы в современных условиях развития, отметив, что мы вступаем в новую эпоху — эпоху цифровой экономики, в которой ученые-экономисты должны разработать соответствующие механизмы и термины цифровой экономики, остановилась на несовершенстве Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ). Рассматривая вопросы совершенствования БК РФ, в частности профессор указала на то, что недопустимо толковать по-разному одно и то же понятие, закрепленное как в ГК РФ, так и БК РФ (например, понятие казны). Поэтому и возникает парадокс: обязательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований обеспечиваются казной, а выполняются такие обязательства, когда возникнет вопрос об ответственности, только бюджетом. Понятия «бюджет» и «казна» — это разные

категории. Также Э.Д. Соколовой были рассмотрены проблемные вопросы бюджетной системы, бюджетного контроля и др. Докладчик указал на особые заслуги в развитии науки финансового права профессора Т.В. Конюховой, которой были проведены глубокие исследования бюджетного права как подотрасли финансового права, системы институтов бюджетного права, другие финансово-правовые проблемы.

Проблемам расширения предмета бюджетного права был посвящен доклад **Г.В. Петровой** (*профессор кафедры административного и финансового права МГИМО МИД России, заместитель директора по научной работе АНО «Научно-исследовательский институт проблем безопасности СНГ», профессор кафедры конституционного и административного права Института международного права и экономики имени А.С. Грибоедова, д-р юрид. наук*) на тему: **«Генезис и сближение системы норм бюджетного права России и стран ЕАЭС в условиях формирования единого цифрового пространства»**, в котором обращено и акцентировано внимание на то, что современное бюджетное право это не только доходы, расходы, бюджетная классификация, бюджетная ответственность, поскольку бюджетное право обновляется новыми институтами в свете международных трендов, когда поощряются межгосударственные Банки развития. Термин Банк развития (у нас это Внешэкономбанк) стал синонимом государственного участия в международном инвестиционном развитии, когда государства в рамках Группы двадцати заявили, что мир разворачивается от глобального монетаризма в сторону инфраструктурных инвестиций, т.е. параллельно финансовым рынкам создаются транснациональные проекты (например, северного морского пути и др.), которые напрямую влияют на развитие бюджетного права российских регионов. Регионы в этих условиях получают возможность создавать свои инвестиционные фонды и заключать прямые договоры с иностранными государствами. При этом государство выступает гарантом при выполнении заключенных регионами соглашений. Такой региональный аспект позволяет развиваться региональному бюджетному праву. Отмечено, что в настоящее время встают вопросы бюджетной безопасности, бюджетного суверенитета, цифровизация платежных услуг, трансграничный клиринг, факторинг и т.д. И это все — бюджетное право, которое приобретает совершенно другой уровень. Это не просто право, которое контролирует движение налоговых поступлений, а право, которое занимается контролем финансирования планируемых инвестиций.

Вызвал интерес участников конференции доклад **С.В. Запольского** (*главный научный сотрудник сектора административного права*

и административного процесса Института государства и права РАН, д-р юрид. наук, профессор) на тему **«Бюджетное право Российской Федерации требует коренной реконструкции!»**, в котором докладчиком была отмечена главенствующая роль бюджета, как важнейшего института демократии, где бюджетный рубль является регулятивной категорией на стадии росписи бюджета, а точнее на стадии распределения средств по бюджетополучателям, первыми по ГРБС, т. е. министерств и ведомств. После Министерств и ведомств все взаимоотношения с бюджетополучателями второй и третьей степени, непосредственно пользователями бюджетных средств являются предметом отдельной отрасли и/или подотрасли финансового права — расходного права, где складываются процессы, неурегулированные нормами бюджетного права. В настоящее время расходное право принято рассматривать в рамках бюджетного права, что представляется неверным.

Проблемы толкования норм бюджетного права в современных условиях влияния цифровой экономики были рассмотрены **К. С. Бельским** (*профессор кафедры финансового права РГУП, д-р юрид. наук, профессор*) в докладе **«Доступность норм бюджетного права и их толкование»**, в котором акцентировано внимание всех участников конференции на наиболее важном вопросе, неоднократно обсуждаемом в теории права — толкование норм права. По мнению К. С. Бельского, данный вопрос практически не исследован в финансовом праве, что абсолютно недопустимо с учетом новых реалий цифровой эпохи.

Вопросы постановки цели в бюджетной деятельности и достижения результата, соответствующих поставленной цели, были раскрыты в докладе **А. Д. Селюкова** (*профессор кафедры финансового права РГУП, д-р юрид. наук, профессор*) **«Цифровизация бюджетной деятельности государства как принцип организационно-технического обеспечения бюджетной системы»**. Селюков А. Д. указал на назревшую необходимость рассмотрения вопроса о легальном закреплении в финансовом праве целеполагания, как основополагающей категории на концептуальном уровне, поскольку все действия субъекта правоотношений обязаны исходить из достижения поставленных целей. Эффективность работы любого органа власти, особенно в части доходов и расходов бюджета, будет оцениваться исходя из достижения целей и применения ответственности в случае недостижения поставленных целей.

Н. В. Омелёхина (*заведующая кафедрой административного и финансового права Новосибирского государственного университета, д-р юрид. наук, доцент*) в своем докладе **«Правое регулирование цифровизации бюджетных правоотношений: возможные перспективы**

развития» обозначила следующие проблемы, которые возникают при цифровизации бюджетных отношений: 1) что есть цифровизация правового регулирования бюджетных отношений; 2) это уровень правового регулирования этой цифровизации; 3) не порождает ли цифровизация нового объекта бюджетных правоотношений; 4) не возникает ли новых способов существования бюджетных отношений; 5) не появляется ли новый субъект бюджетных правоотношений в условиях цифровизации — искусственный интеллект.

Оживленные научные дискуссии складываются по поводу возможного отнесения государственных и муниципальных закупок к институту системы бюджетного права. В своем докладе **«Условия цифровизации государственных закупок»** **О. А. Беляева** (*главный научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса, заведующий кафедрой частноправовых дисциплин ИЗиСП при Правительстве Российской Федерации, д-р юрид. наук, профессор РАН*) отметила не только масштабные возможности имплементации цифровых технологий в контрактную систему в сфере закупок, но и наличие серьезных препятствий полноформатной цифровизации закупочных циклов (типовые контракты, унифицированные формы, каталоги, агрегаторы малых закупок, смарт-верификация и проч.).

А. Г. Пауль, (*профессор кафедры финансового права Воронежского государственного университета, д-р юрид. наук, доцент*) в докладе **«Современные проблемы развития бюджетного законодательства»** представил анализ изменений, внесенных в действующее бюджетное законодательство. По словам докладчика, необходим концептуальный, предметный и взвешенный подход к правовому регулированию бюджетного законодательства.

В докладе **Е. В. Кудряшовой** (*ведущий научный сотрудник ИЗиСП при Правительстве РФ, д-р юрид. наук, доцент*) **«Финансово-цифровая грамотность как основа цифровизации бюджетной системы»** участникам конференции были представлены тезисы, раскрывающие проблемы «бедности» с разных аспектов. Отмечены основные проблемы формирования финансовой грамотности не только у общества, но и у органов власти. Данный доклад стал предметом жаркой дискуссии и обсуждений, вызвал множество вопросов, особенно в части содержания и наполнения такого понятия, как «бедность».

Г. А. Тосунян (*заведующий сектором финансового, налогового, банковского и конкурентного права Института государства и права РАН, академик РАН, профессор, д-р юрид. наук, заслуженный деятель науки РФ, президент Ассоциации российских банков*) поблагодарил

кафедру финансового права Российского государственного университета правосудия за приглашение на конференцию и отметил актуальность заявленных тем докладчиков. В своем докладе **«Проблемы оказания банками финансовых услуг государственным организациям»** Г. А. Тосунян отметил, что государством установлены довольно жесткие критерии отбора кредитных организаций, которые могут оказывать финансовые услуги государственным организациям, что не соответствует условиям конкуренции на рынке банковских услуг.

Важность функционирования таможенных органов как основной доходной статьи бюджета Российской Федерации отметил **А. Н. Козырин** (*профессор Департамента дисциплин публичного права НИУ ВШЭ, д-р юрид. наук*) в докладе **«Цифровая таможня и развитие таможенного регулирования в России и ЕАЭС»**. Докладчик особенно подчеркнул, что повышение таможенных сборов и платежей требует не только оптимизацию таможенного законодательства, но и введение автоматизированного учета таможенных сборов и платежей, что приведет к повышению эффективности их администрирования.

Во второй сессии конференции **«Доходы и расходы бюджетов бюджетной системы в условиях цифровой экономики»**, открытой **И. А. Цинделиани** (*председатель организационного комитета конференции, заведующий кафедрой финансового права РГУП, профессор кафедры, канд. юрид. наук, доцент, член Научно-консультативного совета при ВС РФ*), были рассмотрены актуальные вопросы формирования доходов бюджетов не только бюджетной системы Российской Федерации, но и зарубежных стран.

В докладе, подготовленном на русском языке, **«Европейский цифровой налог как реакция на технические инновации: немецкая и чешская точка зрения»** **Д. Кралик** (*преподаватель Карлова Университета в Праге, д-р юрид. наук, преподаватель*) представил позицию Министерства финансов Чехии в части использования в своей работе инновационных технологий и начале работы по легализации цифрового налога в Чехии. При этом сформирована единая позиция в отношении продажи интерфейсов, целевой рекламы, платформы Uber, Amazon и т. д. как объектов цифрового налога. Субъектами цифрового налогообложения являются юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность с использованием цифровых технологий. В проекте о цифровом налоге ставка такого налога, с точки зрения Министра финансов Чехии, может рассматриваться в пределах 7%.

Докладчиком отмечено, что несмотря на то, что во многих странах Евросоюза, таких как Германия, Франция, в настоящее время Чехия,

определились с правовой позиции в части легализации цифрового налога, не стоит ожидать скорой легализации цифрового налога во всем Евросоюзе.

Продолжение развития «цифрового администрирования» доходов бюджета, но уже в правовом поле Российской Федерации получило в докладе **Д. Л. Комягина** (*профессор Департамента дисциплин публичного права НИУ ВШЭ, д-р юрид. наук*) на тему «**Проблема единого механизма администрирования доходов бюджетов бюджетной системы в условиях цифровой экономики**». Д. Л. Комягин кратко, но четко сформулировал для участников конференции ряд вопросов, связанных с администрированием доходов: возможно ли передать администрирование доходов на аутсорсинг; возможно ли создание единого администратора доходов и единого законодательного акта по доходам? Также профессор проанализировал несколько тенденций, которые складываются в настоящее время: 1) тенденция «размывания» Налогового кодекса РФ; 2) создание единого администратора; 3) унификация законодательства о неналоговых доходах. Представленные тезисы и вопросы, безусловно, послужат отличным базисом для дальнейших научных исследований многих молодых ученых.

Оживленные споры и дискуссии вызвал доклад **З. Петрашека** (*аспиранта Карлова Университета в Праге, магистранта*) на тему «**Чешский цифровой налог: действительно шаг вперед?**». Продолжая развивать тему цифрового налога в Чехии, более подробно рассказал о проведенной работе над законопроектом о чешском цифровом налоге, о положительных и отрицательных моментах, решаемых в процессе подготовки законопроекта. Докладчик четко обозначил свою точку зрения относительно законодательных инициатив, в том числе о готовности чиновников к введению и администрированию цифрового налога, который по факту будет новым видом налога, дополняющим уже действующие налоги в Чехии.

И. В. Бит-Шабо (*профессор кафедры финансового права РГУП, д-р юрид. наук, доцент*) выступила с докладом «Формирование бюджета Пенсионного Фонда в условиях цифровой экономики», в котором отмечены актуальные вопросы формирования бюджета ПФР в условиях цифры. И. В. Бит-Шабо, представив аудитории все возможные варианты развития и формирования бюджета ПФР в свете перехода «на цифру», ответила на ряд заданных аспирантами вопросов.

Многих молодых ученых заинтересовал доклад **Е. М. Андреевой** (*доцент кафедры финансового права Санкт-Петербургского государственного экономического университета, д-р юрид. наук, доцент, доцент*)

«**Правовой режим грантов из бюджета ЕЭС**», в котором были затронуты вопросы и правовые проблемы при предоставлении грантов из бюджета ЕАС. Докладчиком проведены параллели с предоставлением финансовой помощи из бюджета России и выявлены проблемные моменты. Оживленная дискуссия и часть вопросов по теме доклада в силу лимита времени официальной части конференции были перенесены в завершающий раздел мероприятия «вопросы-ответы».

В. Н. Тютюрюков (*НИУ ВШЭ, к. э. н., доцент*) в докладе «**Сравнительный анализ налогообложения электронной коммерции в странах ЕАЭС**» рассмотрел налогообложение электронной коммерции в странах ЕАЭС, выявил особенности и тенденции развития законодательства в этой области.

В продолжение выступления В. Н. Тютюрюкова следующий докладчик предложил участникам конференции сделать акцент на одном из важнейших налогов в Российской Федерации, затрагивающем буквально каждого гражданина РФ — НДС/Л. В своем докладе «**НДС/Л — в чем поможет цифровизация?**» **Н. Н. Тютюрюков** (*НИУ ВШЭ, д-р экон. наук, доцент*) остановился как на положительных моментах, связанных с цифровизацией НДС/Л, так и негативных.

А. В. Семункин (*заместитель руководителя Департамента финансов города Москвы*), в своем докладе осветил практические вопросы при формировании электронного бюджета города Москвы.

И. Б. Лагутин (*заведующий кафедрой финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета, д-р юрид. наук, доцент*) в докладе «**К вопросу о системе регионального финансового права**» отметил, что цифровизация бюджетных отношений идет параллельно с печатными документами, поскольку при проверке контролирующие органы требуют именно печатный вариант документов, таким образом, существует две параллельные реальности: одна «цифровая», а другая «бумажная», что вызывает массу проблем на практике.

Второй день конференции и 3 сессия «**Бюджетный контроль и ответственность за нарушение бюджетного законодательства в условиях цифровой экономики**» были посвящены проблемам правового регулирования бюджетного контроля и бюджетной ответственности. Бюджетный контроль выступает обратной связью государства с обществом и поэтому от того, как тратятся государственные денежные средства, будет зависеть качество жизни населения. В связи с тем, что летом 2019 года были внесены существенные изменения в том числе и в 9 раздел Бюджетного кодекса РФ, актуальность

рассмотрения данных вопросов с учетом использования цифровых технологий только возросла.

Большое научное и прикладное значение имело большинство докладов участников конференции, среди которых можно выделить выступления: **Е. А. Бочкаревой** (*заведующей кафедрой административного и финансового права Северо-Кавказского филиала РГУП, д-р юрид. наук, доцента*) **«Цифровизация финансового контроля как фактор сбалансированного функционирования бюджетной системы государства»**; **Е. В. Овчаровой**, (*старшего преподавателя кафедры финансового права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, канд. юрид. наук*) **«Соотношение администрирования налоговых доходов бюджетов и налогового контроля в условиях цифровизации»**; **А. В. Кинсбургской** (*доцента кафедры банковского права и финансово-правовых дисциплин юридического факультета им. М.М. Сперанского ИПи НБ РАНХиГС, канд. юрид. наук*) **«Применение технологии блокчейн в бюджетных отношениях»**; **О. И. Лютовой** (*научного сотрудника отдела административного моделирования центра анализа деятельности органов исполнительной власти ИГиМУ НИУ ВШЭ, канд. юрид. наук*) **«Транзакционное налогообложение в России: современное состояние и перспективы развития»**; **А. В. Карташова** (*доцента кафедры финансового права МГЮА им. О.Е. Кутафина, канд. юрид. наук, доцента*) **«Правовые аспекты цифровизации бюджетных отношений в зарубежных странах»**; **В. Н. Назарова** (*РЭУ им. Г.В. Плеханова, к. т. н., доцента*) **«Социальные расходы бюджета в условиях цифровой экономики Social State-Financed Spending in Digital Economy»**; **С. В. Кожушко** (*старшего преподавателя кафедры административного и финансового права СКФ ФГБОУВО «РГУП»*) **«Реализация бюджетно-правового принципа прозрачности (открытости) в условиях развития цифровой экономики»**; **О. С. Смолиной** (*члена Российской Ассоциации международного права, канд. юрид. наук*) **«Цифровой банкинг при совершении кредитных сделок»**.

Все представленные на конференции доклады, а также выступления участников показали важность и значимость проблемы правовых и экономических аспектов бюджетной системы в условиях развития цифровой экономики, стали предметом дискуссий на протяжении всего первого и, особенно, второго дня конференции. Молодые и начинающие ученые, студенты получили возможность в процессе дискуссий и в рамках своих научных интересов задать вопросы именитым ученым в сфере финансового права и получить исчерпывающие ответы, а также советы по организации и проведению научных исследований.

СЕССИЯ 1

Бюджетная система: теория и практика

■ Соколова Э. Д.

профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ, д-р юрид. наук, профессор

К вопросу о совершенствовании финансово-правового регулирования бюджетной системы России в современных условиях ее развития

Аннотация. В статье на основе изучения правового регулирования бюджетных отношений в России в связи с переходом нашей страны на новый этап экономического развития сформулированы некоторые предложения по совершенствованию Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также по повышению результативности бюджетного контроля использования бюджетных средств и более широкого привлечения к осуществлению бюджетного контроля общественности.

Ключевые слова: бюджетная система, цифровая экономика, цифровая технология, учебные пособия, Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, финансовый контроль, бюджетный контроль, общественный контроль, главные распорядители, распорядители, получатели бюджетных ассигнований, не целевое использование бюджетных средств.

■ Sokolova E. D.

Professor Of the Department of legal regulation economic activity Financial University under the Government of the Russian Federation
Dr. jurid. science, Professor

On the issue of improving financial and legal regulation budget system of Russia in modern conditions of its development

Annotation: based on the study of the legal regulation of budget relations in Russia, in connection with the transition of our country to a new stage of economic development, the article makes some proposals to improve the Budget code of the Russian Federation, as well as to improve the effectiveness of budget control over the use of budget funds and wider involvement of the public in the implementation of budget control.

Keywords: budget system, digital economy, digital technology, textbooks, Budget code of the Russian Federation, Civil code of the Russian Federation, financial control, budget control, public control, chief managers, managers, recipients of budget allocations, non-targeted use of budget funds.

Бюджетная система государства, являясь основным звеном финансовой системы Российской Федерации, представляет собой подсистему, основанную на экономических отношениях общества, определяемую государственным устройством страны, регулируемую российским законодательством и включающую в себя бюджеты разных уровней: федеральный бюджет, бюджеты 85 субъектов Федерации и огромное количество, зависящее от административно-территориального деления субъектов Федерации, местных бюджетов. Кроме того, в соответствии с БК РФ в бюджетную систему входят бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Бюджетная система Российской Федерации прошла определенный путь в своем развитии, опосредованный изменениями, происходящими в обществе и государстве. В настоящее время Российская Федерация вступила в новый этап экономического развития, который получил наименование: «цифровая экономика». Данное понятие присутствует и в названии настоящей конференции.

Цифровая экономика — ёмкое звучное название, но недостаточно понятное, если исходить из классического понимания экономики. В Толковом словаре русского языка С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой¹ приводится следующее определение экономики: «Совокупность производственных отношений, соответствующих данной ступени развития производительных сил общества...», т. е. экономика — это совокупность общественных отношений, возникающих в процессе производства материальных благ (товаров, работ и услуг), их обмена (торговли), производственного потребления. Поэтому, наверно, более точно следует говорить об использовании цифровой технологии (средств, способов) в процессе производства материальных благ, обмене (торговле ими) и производственном потреблении, а также в других сферах общественной жизни. Вряд ли правильно употреблять такие понятия одновременно, как: экономическое, финансовое и цифровое пространство. Более корректным, на наш взгляд, является появившееся недавно понятие «цифровая среда», которое охватывает все

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук, Институт русского языка им. В. В. Виноградова. М., 2004. С. 907.

сферы общественной жизни страны: экономику, политику, культуру и т. д. Одним словом, понятие «цифровая экономика» требует научного раскрытия своего значения, своего содержания.

Стоит вспомнить, что, когда наша страна переходила к новой социально-экономической формации, «к рыночной экономике», было издано справочное учебное пособие Амбарцумова А. А., Стерликова Ф. Ф. «1000 терминов рыночной экономики»¹. В данном пособии в доступной для понимания форме давалось толкование наиболее употребляемых терминов и понятий рыночной экономики, предлагались ответы на вопросы, связанные с маркетингом, бизнесом, интеллектуальным обеспечением предпринимательства, внешнеэкономических связей и т. д. Может уже настала пора создать ученым — экономистам новое подобное пособие, в котором раскрыть содержание понятий, активно используемых нами в настоящее время, но подчас не всегда точно понимаемых, в частности, понятия «цифровая экономика».

Как известно, переход на новый этап экономического развития страны обуславливает существенные изменения не только в хозяйственной жизни, но в правовой и в других сферах общественного бытия. Данный вывод применим, безусловно, и к правовому регулированию бюджетной системы России, которая является основой всей бюджетной деятельности государства.

Как известно, с 1 января 2000 г. вступил в действие Бюджетный кодекс Российской Федерации (за исключением отдельных его статей). В данном нормативном правовом акте содержатся важнейшие нормы, регулирующие сферу бюджетных отношений, в том числе и основные нормы, регулирующие бюджетную систему России. Прошло уже достаточно времени с момента вступления БК РФ в действие. В его структуру и содержание было внесено огромное количество изменений, дополнений; немало статей и даже глав было отменено, были включены новые статьи, главы. Это вполне закономерный процесс правотворчества. Данный процесс свидетельствует не только и не столько о юридическом несовершенстве БК РФ. Он свидетельствует о появлении и развитии в нашей стране новых публичных и частных интересов в сфере формирования и использовании денежных средств бюджета, повышении качества юридической техники, а также развитии науки финансового права, в том числе и науки бюджетного права. После принятия БК РФ и вступления его в действие были опубликованы учеными различные статьи, комментарии к нему, в которых авторы

¹ Амбарцумов А. А., Стерликов Ф. Ф. 1000 терминов рыночной экономики. М., 1993.

отмечали не только достоинства первого кодифицированного закона, регулирующего бюджетные отношения, но и указывали на его недостатки, что должно было помочь законодателю при дальнейшем совершенствовании содержания и структуры БК РФ. Однако при внесении огромного количества изменений и дополнений в БК РФ многие замечания не были учтены законодателем. Хотелось бы надеяться, что высказанные в литературе, на конференциях, круглых столах замечания ученых и практиков будут изучены и учтены в настоящее время, когда еще продолжается процесс доработки проекта нового БК РФ.

Итак, например, в научной литературе отмечалась необходимость приведения в соответствие содержания абзаца 6 статьи 6 БК РФ, содержащего понятие бюджетного процесса, статьям третьей части БК РФ, регулирующим бюджетный процесс в Российской Федерации. Нельзя исходить из определения бюджетного процесса, данного в указанном абзаце статьи 6 БК РФ (уже после изменений, внесенных в него Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ). Данное определение включает в себя следующие стадии бюджетного процесса: стадию составления и рассмотрения проектов бюджетов; стадию утверждения и исполнения бюджетов, стадию контроля за их исполнением. Это не соответствует содержанию статей третьей части Бюджетного кодекса РФ. И только последняя стадия бюджетного процесса, закрепленная в ст. 6 БК РФ (осуществление бюджетного учета, составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности) в основном, хотя и имеющая некоторые редакционные неточности, определена в соответствии с содержанием статей третьей части БК РФ.

Несоответствие в определении стадий бюджетного процесса, содержащегося в абз. 6 ст. 6 (включение, в частности, в стадию составления проектов бюджета части стадии, в которой они проходят рассмотрение, или объединение в одной стадии утверждение бюджетов и их исполнение), содержанию статей третьей части БК РФ, видно невооруженным взглядом. Но почему-то при внесении изменений в данную статью указанное несоответствие не было замечено законодателем и не было им устранено.

Кроме того, не правильно в указанном абзаце ст. 6 БК РФ определено и то, что финансовый контроль осуществляется только за исполнением бюджетов. Из науки финансового права известно, что финансовый контроль пронизывает весь бюджетный процесс, все его стадии, а не одну из них. Кстати, нельзя не отметить, что БК РФ не совсем четко регулирует финансовый контроль в сфере бюджета. Ученые, занимающиеся

проблемами правового регулирования бюджетных отношений, неоднократно отмечали, что в БК РФ не точно, не в соответствии с доктриной науки финансового права, дается определение финансового контроля, осуществляемого в сфере бюджетных отношений. Раздел 1X БК РФ назван «Государственный (муниципальный) финансовый контроль», в нем содержатся нормы, регулирующие организацию и осуществление контрольной деятельности в сфере бюджетных отношений. Согласно науке финансового права институт «финансовый контроль» носит обобщенный характер, относится к родовым понятиям и подразделяется в зависимости от направления финансовой деятельности государства на отдельные виды, в том числе, и на бюджетный контроль. Поэтому вряд ли было правильно законодателю в БК РФ не использовать наименование «бюджетный» контроль, а употреблять понятие «финансовый» контроль. Более того, изменения, внесенные в данный раздел БК РФ уже значительно позже, в 2013 году, Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252 — ФЗ, не предусматривают регулирование текущего финансового контроля в сфере бюджетных отношений, что тоже не соответствует положениям науки финансового права.

Нельзя также не отметить, что еще в начале нынешнего столетия канд. юрид. наук Сафина С. Д. и автор настоящей статьи обращали внимание на различие, присутствующее в БК РФ (ст. 102) и ГК РФ (ст. 214) относительно определения категории «казна»¹. Различие проявляется в объеме содержания указанных понятий, что может привести на практике к необоснованному ограничению ответственности по принятым долговым обязательствам Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Указанное в БК РФ понятие «казна» шире, чем в ГК РФ. Но вместе с тем не понятно, почему ответственность за исполнение долговых обязательств, обеспеченных полностью и без условий всей казной Российской Федерации, казной субъекта Российской Федерации, казной муниципального образования, наступает только в пределах средств соответствующего бюджета, являющегося частью той или иной казны. Это фактически не соответствует сущности юридического понятия «обеспечение обязательств».

Многу названы только некоторые замечания, высказанные в последние годы и неучтенные законодателем при совершенствовании правового регулирования бюджетных отношений. Но и они свидетельствуют

¹ Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М., 2019. С. 164–166.

о необходимости повышения юридической техники при подготовке нормативных правовых актов, регулирующих финансовые отношения, усиление координации и согласованных действий между различными группами разработчиков нормативных правовых актов, регулирующих сферу бюджетных отношений.

В указанном плане имело бы большое значение наличие научно-практического издания по бюджетному праву, подобного монографии: «111 терминов налогового права: новый взгляд»¹.

Переход экономики нашей страны на новый этап развития, обусловленный широким применением и внедрением новейших передовых технологий, глобализацией и автоматизацией производственных процессов, внедрением роботов и разработкой искусственного интеллекта, требует и правового совершенствования. В том числе требуется правовое совершенствование регулирования бюджетных отношений, функционирования бюджетной системы с учетом повсеместного внедрения в нашей стране и в целом мире цифровой технологии.

На мой взгляд, внедрение цифровой технологии в бюджетную деятельность государства, бесспорно, будет способствовать не только ускорению бюджетного процесса, но и его значительному усовершенствованию. Это будет касаться всех стадий бюджетного процесса, но, конечно, в разной мере.

Как уже отмечалось ранее, бюджетная система представляет собой подсистему более общей системы — финансовой системы. Она основана на экономических отношениях общества, определяется государственным устройством страны, регулируется российским законодательством и включает в себя огромное количество бюджетов разных уровней, принадлежащих различным публично-правовым образованиям: государственно-территориальным и административно-территориальным образованиям (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, местные бюджеты). Кроме того, в соответствии с БК РФ в бюджетную систему входят бюджеты государственных (в литературе их называют социальные) внебюджетных фондов. В данном случае не буду отмечать предложения, сделанные учеными, направленные на совершенствование структуры и функционирования бюджетной системы РФ, но само количество бюджетов, огромнейшая территория страны, сжатые сроки бюджетного процесса «голосуют» за внедрение цифровых технологий, средств в осуществление бюджетной деятельности государства.

¹ 111 терминов налогового права: новый взгляд: Науч.-практ. издание / Н. А. Соловьева (рук.) и др. М., 2019.

Как известно, в соответствии с российским бюджетным законодательством федеральный бюджет и бюджеты государственных (социальных) внебюджетных фондов Российской Федерации предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации. Необходимо определить, какие расходы берет на себя государство на соответствующий бюджетный год, и установить, за счет каких источников доходов они будут финансироваться. Указанные действия исполнительных органов государственной власти и в первую очередь финансовых органов составляют сущность первой стадии бюджетного процесса, которая начинается в начале (март месяц) года, предшествующего планируемому году. Объем выполняемой работы на данной стадии бюджетного процесса трудно представить непосвященному человеку, но именно на данной стадии значение цифровых технологий трудно переоценить.

Также велико значение цифровых технологий, их использование на последней стадии бюджетного процесса: составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

Цифровая технология используется и на других стадиях бюджетного процесса, облегчая законодателю в его законодательной деятельности, возможность изучить сущность проблемы и принять правильное, отвечающее требованию реальной действительности и учитывающее дальнейшую перспективу развития страны решение.

Говоря о совершенствовании финансово-правового регулирования бюджетной системы, необходимо особое внимание обратить на организацию и проведение бюджетного контроля не столько за поступлением доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, сколько за их использованием. В условиях развития рыночных отношений, на наш взгляд, необходимо расширить полномочия главных распорядителей, распорядителей, пользователей бюджетными ассигнованиями, с одновременным повышением их ответственности за результативное использование бюджетных средств. Необходимо уходить от реализации формального принципа «освоение выделенных бюджетных средств». Необходимо вспомнить, что еще в 2007 году, рассматривая проблему «не освоения выделенных бюджетных средств» в текущем финансовом году, С. А. Алешина отмечала следующее: «Это может быть и результатом экономного использования государственных денежных средств либо зависело от объективных обстоятельств, которые не всегда можно учесть при перспективном планировании расходов бюджетных средств»¹.

¹ Алешина С. А. Правовые основы расходов на пенсионное обеспечение сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих в системе МВД России: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2007. С. 19.

Данный принцип — «принцип освоения» — находит свое яркое проявление и в настоящее время. Но, к сожалению, не в том понимании, о котором говорила Алешина С. А., а как результат «бездумного выполнения предписания»: лишь бы израсходовать выделенные денежные средства. В качестве примера можно привести практику озеленения некоторых придворовых земельных участков в городе Москве или ремонт городских улиц: денежные средства «освоены», т. е. израсходованы, а «трава не растет», «на дорогах остаются колдобины».

Для эффективного развития экономики нашей страны, на наш взгляд, не столь страшны случаи, когда выделенные бюджетные ассигнования израсходованы, например, не на обустройство территории какого-либо субъекта, а на ремонт провалившейся крыши здания, находящегося в его использовании. Опасно совсем иное, например, когда, несмотря на проводимые многочисленные проверки финансовой и хозяйственной деятельности юридического лица, его руководители используют бюджетные ассигнования на свои личные цели. О таких случаях нарушений (хищений) мы постоянно узнаем из наших СМИ. Вот почему необходимо широко привлекать к осуществлению бюджетного контроля использования бюджетных средств общественность (общественные организации), и не просто выслушивать их предложения, а принимать по выявленным ими нарушениям конкретные меры, вплоть до уголовной ответственности и возмещения причиненного вреда. При этом хотелось бы высказать свое мнение о необходимости проводить проверку информации о имеющихся нарушениях, поступивших в анонимном виде, не направлять их лицам, на которых поступает информация: работники опасаются (боятся) говорить правду под угрозой неприятных последствий, вплоть до увольнения. Внезапные проверки финансовой и хозяйственной деятельности организации должны быть действительно «внезапными». В противном случае они не вскроют действительное реальное положение с финансами в проверяемом объекте, а будут проведены только для отчета или, как говорят, «для галочки».

Необходимо отметить, что в условиях рыночных отношений в нашей стране довольно широкое развитие получает государственно-частное партнерство в различных сферах общественной жизни¹. В литературе отмечается достаточно успешный опыт применения такой формы организации сотрудничества. Однако, поскольку эта форма

¹ Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ (в ред. от 26.07.19).

сотрудничества носит предпринимательский характер, ее следует использовать с учетом многих факторов, главное, чтобы не были нарушены права и законные интересы граждан. Данное положение необходимо учитывать при обсуждении и принятии, в частности, федерального закона о введении мед. вытрезвителей. Следует, по моему мнению, поддержать тех депутатов Государственной Думы Российской Федерации, которые высказали опасение о том, что использование государственно-частного партнерства при организации и функционировании медвытрезвителей, учитывая современную реальность в нашей стране, может привести к злоупотреблениям и не будет достигнута та цель, ради которой принимается решение о создании данных учреждений.

Завершая рассмотрение заявленной темы, необходимо отметить, что в декабре 2019 года исполнилось три года с ухода в мир иной известного ученого заслуженного юриста Российской Федерации, кандидата юридических наук Коныховой Таисии Владимировны, которая много лет и плодотворно изучала правовое регулирование бюджетных отношений и, в частности, разработала научную концепцию системы институтов бюджетного права, обозначив не только общую и особенную части бюджетного права, но и указала на институты и субинституты этих частей.

■ **Козырин А. Н.**

профессор департамента дисциплин
публичного права Национального
исследовательского университета
«Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ),
д-р юрид. наук, профессор

Электронная таможня и развитие таможенно-правового регулирования в Российской Федерации¹

Аннотация: в статье рассматривается трансформация деятельности таможенных органов: от государственной монополии на внешнюю торговлю до фискальных органов, развитие таможенно-правового регулирования в условиях цифровизации экономики.

¹ Статья подготовлена в ходе проведения исследования № 19-01-036 в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»(НИУ ВШЭ)» в 2019–2020 гг. и в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации «5–100».

Ключевые слова: таможенное регулирование, электронная таможня, цифровизация таможенной деятельности, национальные приоритеты, цифровизация экономики.

■ **Kozyrin A. N.**

Professor of the Department of public law disciplines of the National research University Higher school of Economics (HSE),
doctor of law, Professor

Electronic customs and development of customs and legal regulation in the Russian Federation

Annotation: the article deals with the transformation of the activities of customs authorities from a state monopoly on foreign trade to fiscal authorities, the development of customs and legal regulation in the conditions of digitalization of the economy.

Keyword: customs regulation, electronic customs, digitalization of customs activities, national priorities, digitalization of the economy.

Таможенное регулирование в России: фискальный или административный акцент? На рубеже 1980–1990-х гг. таможенная служба в России пережила беспрецедентную трансформацию. В так называемый советский период (1917–1991 гг.) деятельность таможни была обусловлена существовавшей в этот период государственной монополией внешней торговли. Внешнеторговые операции осуществлялись исключительно через уполномоченные государственные органы. На последнем этапе существования государственной монополии внешней торговли ими выступали внешнеторговые объединения, которые входили в систему Министерства внешней торговли СССР. Само же таможенное ведомство представляло собой Главное управление государственного таможенного контроля в рамках Министерства внешней торговли. Очевидно, что на этом этапе основной функцией таможни становился административный (полицейский) контроль за соблюдением установленного порядка перемещения товаров через таможенную границу. Неслучайно и саму таможню называли «чемоданной» и не воспринимали как источник фискальных поступлений¹.

После отмены государственной монополии внешней торговли (этот процесс длился несколько лет и завершился в 1991 г.) восприятие

¹ Очевидно, что взимание таможенных платежей с внешнеторговых объединений, находившихся в государственной собственности, для государства означало, по сути, перекалывание денег из одного кармана в другой и было лишено фискального смысла.

таможни существенным образом изменилось — из полицейского института, обеспечивающего правопорядок на границе, она превратилась в основной фискальный орган. По каналам таможни в федеральный бюджет Российской Федерации поступало 50–60% всех доходных поступлений. Таким образом, платежи, администрируемые таможенным ведомством (ввозная и вывозная таможенная пошлина, НДС и акцизы, взимаемые с ввозимых товаров, а также таможенные сборы), с первых лет существования постсоветской таможни становились основным источником государственных доходов, обходя по своему фискальному значению даже налоги, собираемые налоговыми органами. Полицейская функция таможни на фоне таких фискальных результатов буквально «потерялась».

Ситуация вновь начинает меняться в 2014 г., когда кризисная ситуация в российской экономике усугубляется крайне неблагоприятным для России внешним фоном. Доля платежей, администрируемых Федеральной таможенной службой (далее — ФТС России), в доходах федерального бюджета снизилась до уровня 30–40%. Если в 2014 г. ФТС России перечисляет в доход федерального бюджета 7,1 трлн руб., то в 2017 г. — всего 4,5 трлн руб. В то же время санкционная политика ряда западных государств, участвовавшие торговые войны привели к значительному повышению роли административного регулирования в мировой торговле. Полицейская функция на границе вновь становится одним из основных направлений таможенной деятельности, но при этом не снижаются и фискальные ожидания от работы таможенного ведомства. Для решения новых задач таможенного регулирования разрабатывается концепция «электронной таможни», способной ответить на новые вызовы мировой экономики и международной торговли и вместе с тем обеспечить выполнение таможенной как фискальных задач, так и новых задач по административному регулированию внешней торговли.

Создание электронной таможни и цифровизация таможенного регулирования происходят одновременно с кампанией по формированию в России единого фискального канала, результатом которой стала централизация администрирования основных видов фискальных платежей — налоговых, таможенных и страховых взносов — под эгидой Министерства финансов РФ (далее — Минфин России) и в рамках единого регулирования Налоговым кодексом РФ. Существенный эффект дает также объединение информационных ресурсов Федеральной налоговой службы (далее — ФНС России) и ФТС России. Проводимые реформы таможенного администрирования и использование

цифровых технологий привели, наряду с другими факторами, к позитивным результатам: в 2018 г. поступления платежей, администрируемых ФТС России, выросли на 32% — с 4,5 трлн руб. в 2017 г. до 6,06 трлн руб. в 2018 г.¹

Таким образом, отвечая сегодня на вопрос, каким регулятором — административным или фискальным — является современная российская таможня, мы отмечаем, что обе функции находятся среди приоритетных направлений таможенной деятельности. И для успешной реализации обеих функций необходимы новые возможности современной таможни, которые она получает благодаря использованию цифровых технологий.

Электронная таможня и национальные приоритеты Российской Федерации. Электронная таможня появляется в России, с одной стороны, как следствие глобальной модернизации таможенной службы, проводимой под эгидой Всемирной таможенной организации. С другой стороны, это результат внедрения современных цифровых технологий в российскую экономику и сферу государственного управления.

Однако формирование электронной таможни в России имеет под собой и солидное политическое основание. Политической мотивацией реформирования таможенной службы Российской Федерации являются национальные приоритеты, сформулированные в известном Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года». Создание электронной таможни соответствует сразу нескольким направлениям стратегического развития, обозначенным в Указе Президента РФ: международная кооперация и экспорт; развитие цифровой экономики; развитие малого и среднего предпринимательства.

По первому направлению — **международная кооперация и экспорт** — задача электронной таможни сводится к созданию максимально благоприятных условий для развития международной торговли и внешнеэкономических связей, привлекательного инвестиционного климата, который предполагает формирование не только законодательства, гарантирующего стабильность инвестиционного режима и защиту прав и законных интересов иностранных инвесторов, но и комфортного таможенного администрирования, развитой внешнеторговой

¹ URL: <https://tass.ru/ekonomika/5986624>. См. также: Таможенная служба Российской Федерации в 2018 году. С. 9. URL: Доступ: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/06_Federalnaya_tamozhennaya_sluzhba_v_2018_godu.pdf

инфраструктуры. Возобладание в практике таможенного администрирования клиентелистских подходов, отношение к участнику внешнеэкономической деятельности как к партнеру, а не как к обязанному лицу должны привести к формированию совершенного нового облика российской таможни — так называемой «*таможни без кулаков*».

Электронная таможня сегодня характеризуется тем, что 39% всего декларационного массива регистрируется автоматически, а 29% деклараций низкого уровня риска выпускаются автоматически. При этом среднее время выпуска составляет около 5 минут¹. К 2020 г. уже 99% всех деклараций будут автоматически регистрировать, а 80% деклараций участников ВЭД низкого уровня риска — и автоматически выпускать. К тому же в 2020 г. 64% всего декларационного массива планируется выпускать автоматически. Среднее время выпуска одной товарной партии для всего декларационного массива:

- по импорту: 1 час 29 минут;
- по экспорту 40 минут.

Второй приоритет — *цифровая экономика* — предполагает автоматизацию таможенных операций и использование современных передовых информационно-коммуникационных технологий, которые обеспечивают значительную экономию как во времени, так и в средствах. В свою очередь, проведение цифровизации требует само по себе колоссальных затрат на программное обеспечение, телекоммуникационное оборудование, вычислительные инфраструктуры и т. п.

На основе цифровых технологий выстраивается система управления рисками, в которой риск-ориентированный подход основывается на категорировании участников ВЭД и выделении среди них декларантов низкого и высокого уровня риска. За последние три года количество декларантов низкого уровня риска увеличилось почти в три раза, на них приходится до 60% всего декларационного массива

¹ Здесь и далее статистическая информация приводится по следующим ресурсам:

1) Международный таможенный форум — 2018. Панельная сессия «Электронная таможня». Доступ: <https://www.youtube.com/watch?v=FCP-cJIO-q4>.

2) Московский финансовый форум — 2018. Выступление руководителя ФТС России.

3) Гайдаровский форум — 2019. Таможенное администрирование в России. Доступ: https://www.youtube.com/watch?v=5sO_TQ7FdxA.

4) Международный таможенный форум — 2019. Пленарное заседание «Таможня 2030: траектория будущего». Доступ: <https://www.youtube.com/watch?v=CEUGyQurYww>.

5) Стратегия развития таможенной службы до 2030 года. URL: Доступ: <https://www.youtube.com/watch?v=DJ84eglc43I>.

и около 80% всех платежей, которые таможня перечисляет в федеральный бюджет.

С помощью цифровых технологий существенно меняются взаимоотношения таможни с другими федеральными органами исполнительной власти. Таможня получила удаленный доступ к информационным ресурсам 32 федеральных органов исполнительной власти. Ежедневно система межведомственного информационного взаимодействия обрабатывает свыше 70 тысяч запросов, и ответы на такие запросы поступают в считанные секунды. В результате, наблюдаются закономерное повышение эффективности и результативности таможенного контроля и рост показателей собираемости таможенных платежей.

Качество цифровых технологий в таможенном деле характеризуется рядом показателей. Один из них — показатель доступности информационной системы. В настоящее время на все виды профилактических работ, на все работы с резервным копированием, а также внештатные ситуации за год должно приходиться не более трех дней и 15 часов. Однако уже к 2020 г. показатель доступности информационной системы должен составить 99,99%, а это означает, что бездействие информационной системы за год не должно превышать 40 минут.

Такие положительные результаты дает применение современных технологий электронной таможни: риск-ориентированные подходы при осуществлении таможенного контроля, личный кабинет участника ВЭД, единый лицевой счет организации и т. д.

Таможня сделала сильный разгон в цифровизации и автоматизации таможенных процедур, но, к сожалению, многие участники ВЭД не смогли подхватить эту инициативу и стали «тормозить» эти процессы. Как следствие, положительные результаты от внедрения новых технологий таможенного администрирования «гасятся» самими участниками ВЭД, которые оказываются неспособны поддержать заданные темпы. В результате, например, морской контейнер, прошедший за считанные часы таможенную очистку, может затем неделями находиться в порту после завершения таможенного контроля в ожидании, пока собственник или перевозчик не примут решения о его вывозе за пределы портовой территории.

Существует и еще одна проблема, тормозящая процессы цифровизации в таможене. Она связана с разными скоростями цифровизации и различиями в уровнях автоматизации таможенных операций в государствах Евразийского экономического союза. В условиях единого таможенного пространства и общих правил таможенного регулирования это может стать сдерживающим фактором развития интеграционных

процессов в ЕАЭС. Вот как охарактеризовал сложившуюся ситуацию «цифровизации разных скоростей» директор департамента таможенного законодательства Евразийской экономической комиссии: «Одним из приоритетов в развитии таможенного взаимодействия на пространстве ЕАЭС является создание единого цифрового пространства. При этом скорость цифровизации таможенного администрирования в странах Союза отличается. Любые изменения требуют временных и финансовых затрат и производятся в зависимости от уже соответствующего базового уровня. Безусловно, мы стремимся к сокращению существующего разрыва»¹. Выступая 31 января 2020 г. на Digital Almaty forum, глава Правительства РФ призвал к признанию электронной цифровой подписи на всем пространстве ЕАЭС и назвал разные уровни цифровизации национальных экономик угрозой дезинтеграции².

Как цифровизация таможенных процедур может помочь *развитию малого и среднего предпринимательства* — еще одному направлению стратегического развития, обозначенному в Указе Президента РФ № 202? Отвечая на этот вопрос, следует отметить, что автоматизация таможенных операций и использование современных информационно-коммуникационных технологий приводят к значительному сокращению времени на прохождение всех таможенных процедур и тем самым снижают накладные расходы участника ВЭД. К тому же на электронной таможне не требуется присутствие декларанта. Очевидно, что эти экономические преимущества получают все участники ВЭД, безотносительно к их размерам и капиталу. Однако максимальную пользу от этого получают, в первую очередь, представители малого и среднего предпринимательства, поскольку ранее высокие накладные расходы, связанные с таможенным оформлением и прохождением таможенного контроля, для некоторых из них были просто неподъемными и фактически лишали их возможности выходить со своими товарами на внешние рынки.

Чего прежде всего ждут от электронной таможни? Ожидается, что создание электронной таможни, обеспечит комплексный эффект. Во-первых, с ней связывают надежды на оптимизацию системы

¹ В работу таможни планируется внедрить методы искусственного интеллекта и обработки больших массивов данных / Пресс-служба ФТС России 12.09.2019. URL: Доступ: <https://www.tks.ru/news/nearby/2019/09/12/0012>.

² Доступ: <https://www.youtube.com/watch?v=3P0a7r4sT34>. См. также: URL: <https://mail.kz/ru/news/kz-news/mishustin-rossiya-gotova-delitsya-tehnologiyami-so-stranami-eaes#hcq=3ar1FPp>.

управления таможенными органами. Для Российской Федерации, с ее огромной территорией, эта задача остается одной из первостепенных. После вхождения Российской Федерации в Евразийский экономический союз и формирования единой таможенной территории Союза эта задача стала еще более актуальной. Технологические возможности цифровой таможни позволяют лучше осуществлять перераспределение декларационного массива в соответствии с реальными экономическими потребностями российских регионов.

Во-вторых, на возможности цифровой таможни рассчитывают при решении задачи построения обновленной системы эффективного и результативного таможенного контроля. В настоящее время российская таможенная служба вынуждена проводить мероприятия по таможенному контролю в условиях диверсификации товарной номенклатуры внешнеторговых поставок и существенного роста грузооборота на многих географических направлениях. И всё это при ограниченных возможностях дальнейшего расширения штатов таможенных органов. Очевидно, что развивать систему таможенного контроля в сложившейся ситуации можно только одним путем — интенсивно, через автоматизацию таможенных операций, использование разнообразных информационных ресурсов, современных технологий управления рисками, осуществление удаленного выпуска товаров. Приемы экстенсивного решения проблем таможенного контроля за счет разрастания штата сотрудников таможенных органов, увеличения числа таможенных инспекторов безвозвратно уходят в прошлое.

В-третьих, электронная таможня должна привести к единообразию правоприменения в таможенной сфере. Как ни странно может это показаться на первый взгляд, но выведение самого правоприменителя (человеческого фактора) из процесса принятия административных решений по вопросам таможенного оформления, таможенного контроля, контроля за таможенной стоимостью, полнотой и своевременностью уплаты таможенных платежей резко улучшает картину единообразного правоприменения на всей таможенной территории.

Электронная таможня: как это выглядит? Электронные таможни впервые появились в 2018 г., и первой электронной таможней стала Приволжская таможня. Контуры новой электронной таможни были обозначены уже в самый первый день ее работы: из 1000 зарегистрированных деклараций 140 деклараций были выпущены без участия таможенного инспектора. При этом автоматический выпуск декларации составлял от 5 до 10 минут.

Формирование электронных таможен не было спонтанным, а проводилось по четко выстроенному плану: в соответствии с поручением Правительства РФ Минфин России издал приказ, утвердивший дорожную карту формирования электронных таможен; во исполнение приказа Минфина России ФТС России разработал подробный план по исполнению дорожной карты.

Определение электронной таможни можно найти в проекте приказа ФТС России «Об утверждении Общего положения о таможне (электронной таможне)»: «Электронная таможня является специализированным таможенным органом, входящим в единую федеральную централизованную систему таможенных органов и обеспечивающим реализацию задач и функций ФТС России, в том числе связанных с совершением таможенных операций при декларировании товаров в электронной форме и исполнением функций органа валютного контроля, в регионе деятельности электронной таможни в пределах полномочий, определенных настоящим положением». Предполагается, что электронная таможня является вышестоящим таможенным органом по отношению к центру электронного декларирования и должна осуществлять руководство его деятельностью. Регион деятельности электронной таможни определяет ФТС России.

На всей территории Российской Федерации планируется создать единую сеть электронной таможни, включающую: 8 электронных таможен с подчиненными им центрами электронного декларирования; 7 центров электронного декларирования на специализированных таможнях; 1 электронную авиационную таможню.

Электронная таможня создается практически в каждом федеральном округе (как правило, в его столице). В ее структуре образуется центр электронного декларирования, в штате которого находятся таможенные инспекторы, ответственные за проверку деклараций, подаваемых и выпускаемых в электронном виде.

Электронная таможня, как это следует из вышеприведенного определения, совершает таможенные операции, связанные непосредственно с декларированием в электронной форме, а в ее составе имеются функциональные отделы, связанные с электронным декларированием: контроль таможенной стоимости, контроль за соблюдением нетарифных мер и т. д.

Все вопросы кадрового и материально-технического обеспечения, касающиеся электронной таможни, передаются региональному таможенному управлению. Тем самым электронная таможня освобождается от кадровых, хозяйственных и иных обеспечительных функций и концентрируется исключительно на применении новых технологий,

связанных с цифровизацией таможенных операций и электронным декларированием.

Центры электронного декларирования на специализированных таможенных создаются по принципу совмещения электронной и традиционной «бумажной» таможни. К 2020 г. такие центры будут созданы в семи таможенных органах: Центральной энергетической таможне, Центральной акцизной таможне, трех морских таможнях — Балтийской, Новороссийской и Дальневосточной, а также в Калининградской и Московской областной таможнях. Калининградская таможня оказалась в этом списке с учетом эксклавного характера региона и доминирующей таможенной процедуры, которой является свободная таможенная зона. Создание центра электронного декларирования в Московской областной таможне объясняется мощным экономическим потенциалом региона.

Наряду с электронными таможнями и центрами электронного декларирования на специализированных таможнях, в рамках планов цифровизации таможенного дела создается одна на всю страну электронная авиационная таможня. Выбор в качестве площадки московского авиаузла объясняется просто: именно там проходят таможенную очистку 86% всех внешнеторговых грузов, прибывающих в Россию по воздуху.

Электронная таможня — шанс справиться с коррупцией. Коррупция, основной бич современной государственной службы, представляет собой реальную угрозу и для таможни. Таможенные органы считаются одним из наиболее подверженных этому недугу институтов исполнительной власти. Коррупции подвержены практически все функции таможенных органов. Ситуация усугубляется тем, что служащий таможенного органа становится нередко единственным носителем государственной власти, отвечающим за принятие важных решений, связанных с выпуском товара в условиях действия различного рода нетарифных ограничений, а также уровня фискального обложения ввозимых товаров (решения по таможенной классификации товара, контроль расчета таможенной стоимости, установление страны происхождения товара и т. п.). А. Хорс, сотрудник Центра развития ОЭСР, отмечает, что для таможни актуальна борьба со всеми основными проявлениями коррупции на государственной службе: рутинной — когда участники внешнеэкономической деятельности платят взятки за ускорение обычных таможенных процедур; злостной — когда взяткой «мотивируют» сотрудников таможенных органов закрыть глаза на незаконные действия с целью снизить налоговые и таможенные платежи,

обойти административные барьеры и т. п.; преступной — когда взятка предлагается для осуществления незаконной, но крайне прибыльной криминальной операции (контрабанда оружия, наркотиков, животных, занесенных в красную книгу, и т. п.)¹.

Коррупциогенность возрастает, когда встреча сотрудника таможенного органа с предпринимателем, мотивированным на снижение фискального бремени внешнеторговой сделки, происходит на площадках частного бизнеса (а именно так в большинстве случаев и происходит в российской действительности — мероприятия по таможенному контролю чаще всего осуществляются в помещениях, принадлежащих представителям бизнес-сообщества). В этой связи российская таможенная служба взяла курс на разрыв контактов декларанта с таможенным инспектором. Кроме того, было объявлено о том, что таможня уходит с частных площадей. Помочь в решении этих задач должно создание электронной таможни.

Концепция электронной таможни предполагает размещение таможенного органа исключительно в принадлежащих государству объектах недвижимости. Однако именно это требование и стало одной из основных причин, тормозящих на практике появление электронных таможен в России. Длительные процедуры государственных закупок, связанные с размещением таможенных органов, заставили, например, разнести по времени графики формирования электронных таможен и центров электронного декларирования, создаваемых в ряде специализированных таможен.

Привлекательность электронной таможни с антикоррупционной точки зрения обусловлена также выстраиванием таможенных операций так, что исключается какой-либо контакт декларанта и таможенного инспектора, а все необходимые для процедуры декларирования документы на бумажных носителях участник ВЭД представляет в иной таможенный орган².

Наконец, электронная таможня обеспечивает высокий уровень автоматизации таможенных операций и таможенного администрирования. Как известно, автоматизация названа одним из направлений борьбы с коррупцией в таможенных органах, закрепленных в новой редакции Арушской декларации, одобренной Всемирной таможенной

¹ Руководство по модернизации таможенной службы (Всемирный банк) / Под ред. Люка де Вульфа, Хосе Б. Сокола. М., 2007. С. 67, 69.

² Это нововведение вызывает различные оценки в бизнес-сообществе, поскольку иной таможенный орган, куда декларант должен будет отвезти требуемые документы на бумажных носителях.

организацией в 2003 г.¹ Автоматизация совершаемых таможенных операций сводит к минимуму участие человеческого фактора со стороны персонала таможни. Средства автоматизации должны использоваться прежде всего для устранения наиболее уязвимых элементов ручного труда. При этом следует понимать, что автоматизация может стать эффективным средством борьбы с коррупцией, когда она применяется вместе с другими средствами, упомянутыми в Арушской декларации.

Автоматизированные системы, применяемые при таможенном контроле, уязвимы как перед атаками извне, так и перед манипуляциями изнутри таможенной организации. Вот почему их применение ставит перед таможней новые задачи, связанные с обеспечением кибербезопасности и защитой автоматизированных систем таможенного администрирования.

Электронная таможня: остается ли будущее у «классической» таможни фактического контроля? Формирование единой системы электронных таможен не означает, что в Российской Федерации взят курс на полный отказ от таможен фактического контроля. В силу специфики таможенного контроля, наличия в нем важной правоохранительной составляющей фактический таможенный контроль, безусловно, сохранится (в отдельных случаях проведение фактического контроля предусмотрено непосредственно федеральными законами). Меняться будет лишь соотношение между компетенциями электронной таможни и таможни фактического контроля.

Меняться будет лишь соотношение компетенций цифровой таможни и таможни фактического контроля. По мере оцифровки таможенных процедур и иных таможенных операций будет расширяться сфера электронной таможни и соответственно сужаться сфера деятельности таможни фактического контроля.

На начало 2020 г. оцифрованы лишь три из 17 таможенных процедур, предусмотренных Таможенным кодексом ЕАЭС. Однако эти три таможенные процедуры являются основными, поскольку на них приходится 98% всего декларационного массива: 63% — выпуск для внутреннего потребления, 33,3% — экспорт, 1,7% — свободная таможенная зона. Соответственно, на все оставшиеся таможенные процедуры приходится лишь 2% общего количества поданных таможенных деклараций, они не переданы электронной таможне и оформляются через

¹ Кроме автоматизации, в Арушской декларации (ред. 2003 г.) названы и другие основные направления борьбы с коррупцией: прозрачность; реформы и модернизация; аудит и расследования, кодекс поведения; взаимодействие с частным сектором и т. д.

традиционные таможи фактического контроля. Бизнес-сообщество выражает заинтересованность в продолжении оцифровки таможенных процедур. Уже поступил запрос от бизнеса на скорейшую оцифровку таможенных процедур переработки (переработка на таможенной территории, переработка вне таможенной территории, переработка для внутреннего потребления).

Сферу деятельности таможи фактического контроля в настоящее время составляют неоцифрованные таможенные процедуры, а также ряд других направлений деятельности: осуществление фактического контроля в случаях, предусмотренных законом, таможенный контроль за товарами и транспортными средствами после их выпуска товаров и т. д.

Электронная таможня приводит к росту производительности труда, а автоматизация представляет собой непосредственную угрозу сокращения сотрудников таможенных органов. В этой связи возникает вопрос: не повлечет ли это за собой массовое сокращение сотрудников таможенных органов, в том числе имеющих богатый практический опыт? Руководство таможенной службы в своих выступлениях отмечало, что высвобождающиеся вследствие автоматизации таможенных операций сотрудники будут переправлены на те участки таможенной деятельности, где в настоящее время наблюдается острый дефицит кадров, а именно: портовые таможи, кадровое обеспечение и обустройство новых таможенных переходов, усиление таможенного контроля за постоянно увеличивающимся пассажиропотоком в аэропортах, возможная передача таможенным органам на отдельных направлениях (прежде всего на Дальнем Востоке) функций ветеринарного и фитосанитарного контроля¹.

Электронная таможня: что дальше? Очевидно, что курс на создание в России системы электронной таможни необратим. И уже сейчас возникает вопрос: что придет вслед за электронной таможней? Ответ на этот вопрос обозначен в Стратегии развития российской таможни до 2030 г. ФТС России решила внедрять в процессы таможенного администрирования *технологии искусственного интеллекта*².

¹ Дальневосточное направление упомянуто неслучайно: именно так и произошло в Китае: высвободившийся после открытия электронной таможни персонал был переведен на фитосанитарный и ветеринарный контроль, который в Китае начали осуществлять таможенные органы.

² ФТС возьмет на службу искусственный интеллект. Доступ: официальный сайт «Российской газеты». URL: <https://rg.ru/2019/10/24/fts-vozm-et-na-sluzhbu-iskusstvennyj-intellekt.html>.

В настоящее время ведется разработка модели интеллектуального пункта пропуска, предусматривающей полную автоматизацию процесса таможенных операций. Основой такой модели должна стать единая для всех контролирующих органов информационная система, в которую будут интегрированы все существующие технические средства таможенного контроля. Это позволит упростить и ускорить процесс администрирования, вывести его на принципиально новый уровень. В перспективе ФТС России планирует полностью перейти на безбумажный контроль и внедрить новые программные продукты, которые смогут осуществлять таможенный контроль без участия человека.

■ **Селюков А. Д.**

профессор кафедры финансового права
ФГБОУВО «Российский государственный
университет правосудия»,
д-р юрид. наук, профессор

■ **Бадмаев Б. Г.**

ст. преподаватель кафедры финансового права
ФГБОУВО «Российский государственный
университет правосудия»

■ **Шорин С. А.**

аспирант кафедры финансового права
ФГБОУВО «Российский государственный
университет правосудия»

Цифровизация бюджетной деятельности государства как внешний фактор его организационно- технического обеспечения

Аннотация: в статье анализируется бюджетная деятельность государства, ее цифровые аспекты, которые являются внешним фактором организационно-технического обеспечения, методы цифровизации.

Ключевые слова: бюджетная деятельность, организационно-техническое обеспечение, методы цифровизации бюджетной деятельности.

■ **Selyukov A. D.**

Professor of the Department of financial law,
Russian state University of justice, doctor of law,
Professor

■ **Badmaev B. G.**

senior lecturer, Department of financial law,
Russian state University of justice

■ **Shorin S. A.**

post-graduate student of the Department of
financial law of the Russian state University of
justice

Digitalization of the state's budget activity as an external factor of its organizational and technical support

Annotation: the article analyzes the budget activity of the state, its digital aspects, which are an external factor of organizational and technical support, and methods of digitalization.

Keywords: budget activity, organizational and technical support, methods of digitalization of budget activity.

Для правовой науки, а также задач правового обеспечения вопросы цифровой экономики или цифровизации экономической деятельности, включая финансовую деятельность государства, выступают в качестве внешних факторов, не имеющих своей правовой природы. В этом плане деятельность по применению методов цифровизации процессов правового обеспечения оказывает на них не только внешнее, формальное значение, используя, например, электронную форму изложения, но также и внутреннее, содержательное воздействие, позволяя создавать логически непротиворечивую стройную правовую систему. Однако и право, в свою очередь, может выступать как сдерживающим, так и стимулирующим фактором внедрения в практику цифровых технологий. О том, что нормы права могут выступать активизирующим или сдерживающим фактором развития процессов цифровизации, может, например, служить бюджетная сфера, где технологии цифровизации в основном применяются по отношению к организации учетной деятельности, обработке информации, но мало затрагивают установленные правила осуществления расходов из бюджетов, что сказывается на низкой их эффективности.

Само право, будучи формой складывающихся отношений в обществе, представленное совокупностью правил поведения субъектов деятельности либо устанавливающих режим для объектов деятельности, в свою очередь, зависит от тех задач, которые ставятся перед ним.

Поскольку право есть вторичное явление по отношению к самой социальной действительности, в рамках которой оно призвано урегулировать складывающиеся правоотношения, то мы можем говорить о возможных формах юридизации порядка цифровизации определенных групп отношений только после появления таковых отношений либо формулировать соответствующие идеи о том, что нас ожидает в будущем.

В сфере бюджетных отношений правовое регулирование значительно отстает от темпов цифровизации. Возникает ситуация, когда правовые нормы приходится адаптировать под уже существующие способы применения цифровых технологий, хотя первичным здесь должно быть именно право, а указанные технологии — инструментом его реализации. Нередко в отдельных бюджетных отношениях цифровой элемент остается вовсе неурегулированным и функционирует только на основе писем министерств и ведомств, не имеющих статуса нормативных правовых актов и, соответственно, не являющихся обязательными к исполнению. В таком случае создается правовая неопределенность бюджетных отношений. Представляется, что цифровизация каждого бюджетного отношения должна осуществляться на основе двух нормативных правовых актов. Первый из них будет единым для всех случаев применения цифровых технологий (общие требования), в то время как второй — для каждого конкретного случая в отдельности (особенные требования). В общих требованиях необходимо установить перечень положений, которые должен содержать акт, регламентирующий особенные требования. Такими положениями следует определить: круг субъектов, обязанных использовать цифровую технологию в каком-либо конкретном бюджетном отношении, состав сведений, передаваемых в цифровой форме, их получателей, сроки передачи и цели использования, адрес сайта, через который организуется информационное взаимодействие субъектов (или наименование информационной системы), обязательный механизм обратной связи между ними, контролирующие органы, ответственность за допущенные нарушения. В свою очередь, особенные требования должны раскрывать указанные положения применительно к конкретному бюджетному отношению и цифровой технологии.

Со времени своего появления долгое время право имело достаточно устойчивый способ организационно-текстуального оформления, которое базировалось не только на установленных формах изложения в виде законов, указов, приказов и т. п., но и требовало определенную процедуру доведения содержания принятых правовых актов до тех,

кто имел обязанность или право действовать согласно предписанным правилам. В основном применялась бумажная форма (рукописная или печатная) изложения права как способа воздействия на поведение различных субъектов.

Появление компьютера и дальнейшее распространение электронных носителей прежде всего с применением цифровых методов оказали революционное значение на все разновидности жизнедеятельности общества, включая правовую сферу. Пока что мы наблюдаем начальный этап такого воздействия, последствия от которого могут быть разными в зависимости от того, в чьих интересах они будут осуществляться.

Прежде всего процессы цифровизации меняют представление о самом обществе. В последнее время общество от локально изолированных в пределах государственных границ своей организации все более воспринимается как надгосударственное явление. Оно постепенно становится планетарным, представленным взаимосвязанными между собой элементами сближающихся национальных стран. Оно пронизано единым полем информационной, экономической, экологической, культурной и другими видами деятельности, имеющими однотипные по содержанию элементы. В целом ускорилось стирание межстрановых различий по причине быстрого развития единого информационного пространства на основе элементов цифровизации.

Существующая в текущее время короновирусная ситуация, конечно, не способна создать преграду названной тенденции. Интересно, что всякие кризисные этапы преодолеваются, как правило, в рамках национальных границ¹, а само национальное развитие наиболее результативно через интенсивное развитие наднациональных факторов. Это обстоятельство следует учитывать в целях разработки правовой стратегии развития национального общества. Укрепление национального государства и обеспечение национальных интересов в экономике и духовной сферах общества всегда должны быть основой для активной его жизнедеятельности внутри и вовне национальных границ. Тем самым мы не теряем свою основу для существования и позитивно влияем на мир.

Здесь следует обратить внимание на проблему безопасности цифровых технологий. Дело в том, что цифровизация влечет за собой проникновение иностранных технологий во все сферы жизни общества и деятельности государственных органов, создавая риски

¹ О чем свидетельствует сегодняшняя ситуация.

нанесения ущерба суверенитету страны, увеличивая ее уязвимость. Возникают угрозы для национальной кибербезопасности, в том числе в бюджетной сфере: возможен несанкционированный доступ к информации¹. Кроме того, отмеченные Международным валютным фондом факты хищения данных из Налогового управления Соединенных Штатов Америки и мошеннических требований по возмещению налога на добавленную стоимость в ряде европейских стран подчеркнули уязвимость государственных «цифровых» систем². Надо полагать, что наблюдающееся развитие цифровизации государственных финансов будет сопровождаться усилением такого рода рисков, поэтому необходимо с учетом политической обстановки по возможности предпринимать правовые меры по замещению иностранных «цифровых» продуктов российскими аналогами, уделяя серьезное внимание их качеству.

Помимо эволюции в понимании общества, цифровизация обуславливает появление электронного государства. Например, Тихонова С. В. понимает под ним «новый способ организации публичной власти, трансформирующий все три ветви государственной власти. Законодательная ветвь представлена электронным законотворчеством и электронным парламентом, исполнительная — электронным правительством, судебная — электронным правосудием. Наибольшей зрелостью отличается исполнительная ветвь электронного государства, две остальные находятся в эмбриональном состоянии»³.

Особо заметными на предмет цифровизации стали изменения в организации труда. Если индустриализация заменила человеку его физическую силу, то цифровизация заменяет его интеллект во многих сферах жизнедеятельности. Цифровизация в целом поставила вопрос о значительной минимизации человеческого фактора в организации жизнедеятельности самого социума. Человек из субъекта частично может стать объектом управленческой деятельности, если он будет чипизирован на определенные программы⁴.

¹ *Quirico O.* (2015). Legal Challenges to Cyber Security Institutions. In H. Nasu & K. Rubenstein (Eds.), *Legal Perspectives on Security Institutions (Connecting International Law with Public Law*, pp. 308–322). Cambridge: Cambridge University Press. 10.1017/SVO9781316212677.017.

² *Гупта С., Кин М., Шах А., Вердые Ж.* Бюджетная сфера становится цифровой // *Финансы и развитие*. 2018. № 1. С. 12–15.

³ *Тихонова С. В.* Ветви власти в электронном государстве // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2013. № 3 (92). С. 16.

⁴ Считаем, что данная проблема для целей правового регулирования еще не имеет достаточной своей зрелости, своего осмысления, чтобы ее решить.

Одновременно в сфере трудовой деятельности человека цифровизация создает риски, связанные с тем, что понимание механизмов функционирования цифровых технологий крайне затрудняется необходимостью обладания большим массивом специальных знаний. Зачастую неспециалист не способен освоить указанные знания, и он вынужден просто довериться компьютеру и действовать практически «вслепую», поэтому законодательство должно взять на себя задачу более сильной защиты субъекта в случае использования им цифровых технологий. Более того, получателем информации, исходящей от субъекта, использующего цифровую технологию, фактически является не другой субъект, а компьютер, который работает с данной информацией по алгоритмам, в смысл действия которых субъект не посвящен. В бюджетном законодательстве вполне может не указываться субъект, получающий информацию посредством цифровой технологии. То есть субъект-получатель информации оказывается скрытым от субъекта-отправителя этой информации. В таком случае, если результат использования цифровой технологии по какой-то причине не устраивает субъекта-отправителя, ему затруднительно найти контакт с субъектом-получателем или иным ответственным лицом, которые находятся «по ту сторону экрана компьютера», и оперативно решить возникшие вопросы.

Еще одна проблема — отсутствие правовой регламентации, направленной на преодоление и предотвращение последствий нарушения стабильности и возникновения технических ошибок в работе цифровых технологий, не зависящих от пользователя, и трудностей практического применения технически недоработанных технологий. Пожалуй, решением могла бы стать разработка правовых норм, не допускающих использование в бюджетной сфере цифровых технологий и их обновленных версий в технически недоработанном виде и одновременно предусматривающих альтернативные способы обмена данными¹.

Из числа технологий цифровизации прежде всего можно выделить обработку и передачу информации, внедрение методов цифровизации в управленческие функции и создание на этой основе робототехники².

¹ Шорин С. А. Применение цифровых технологий для повышения эффективности государственных финансов // Трансформация национальной социально-экономической системы России: Материалы I Международной научно-практической конференции. М.: РГУП, 2019. С. 381, 382.

² «Согласно международным исследованиям, к 2030 году роботы могут «занять» около 20 млн нынешних рабочих мест в мировом промышленном производстве». См.: Силуанов назвал «отмирающие» профессии в России. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4277370>.

В этом случае не только для всей экономики, но и для финансовой сферы, в частности, интересно внедрение на основе методов цифровизации технологии логистики¹.

Речь идет о создании индивидуальных управленческих моделей для каждого логически связанного комплекса разнородных видов деятельности с таким расчетом, чтобы при меньших затратах получить максимальный конечный результат. Нормативно-правовое обеспечение в этом случае также может иметь индивидуальный характер, рассчитанный на разовое применение. Возможно применение логистических приемов как единого взаимосвязанного комплекса мер и способов деятельности в структуре всей бюджетной деятельности, где в дополнение применяемых общих шаблонных мер могут применяться *индивидуальные схемы движения денежных потоков*, обоснованных с точки зрения правомерности и эффективности.

Полагаем, что бюджетная сфера, особенно сфера расходов, в перспективе будет весьма насыщена подобными индивидуальными правовыми схемами обеспечения, которые будут базироваться на личной ответственности исполнителей за получение конечных результатов и соответствовать интересам государства. Учитывая, что бюджетное законодательство в основном нацеливает на строгое соблюдение указанной в процедуры так, что исполняющий субъект не вправе даже ее улучшить, чтобы получить больший результат².

Считаем, что вследствие внедрения методов цифровизации возможно установление иного механизма расходов, в основе которого вначале должна создаваться экономически обоснованная модель деятельности, учитывающая все особенности конкретного вида экономической программы, в рамках которой будут потрачены средства. Но самое главное — эта модель должна быть максимально нацелена на достижение конкретного результата как способа реализации интересов государства. При этом вопросы учета и контроля могут обеспечиваться в режиме онлайн вышестоящим распорядителем и органами казначейства.

¹ Согласно источнику Википедия, логистика есть «управление материальными, информационными и людскими потоками с целью их оптимизации (минимизации затрат)». Это способ планирования деятельности. URL: <https://yandex.ru/search/?lr=213&clid=2233626&text>.

² См., например Порядок осуществления территориальными органами Федерального казначейства санкционирования расходов, источником финансового обеспечения которых являются целевые средства, при казначейском сопровождении целевых средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Таким образом, вместо того, чтобы все усилия направлять на установление единой для всех процедуры и ее последующее исполнение без гарантии получения должных результатов, предлагается взамен единой процедуры устанавливать, по сути, *индивидуальный порядок расходования средств* при одновременном усилении контроля и получении должного эффекта от расходования бюджетных средств.

В данном случае речь не идет о том, что каждый исполнитель в бюджетной деятельности будет сам себе устанавливать правовые нормы регламентации. Оптимальным выглядит применение индивидуальных схем регламентации как модели, не противоречащих общим правилам, но позволяющих и даже обязывающих использовать усердие исполнителя, задействовать резервы, не учтенные в общей схеме правового регулирования.

Своего рода вершиной развитости цифровой экономики выступает *искусственный интеллект*¹. В настоящее время уже можно говорить о появлении искусственного интеллекта, под которым понимается «сложная кибернетическая компьютерно-программно-аппаратная система», обладающая свойствами субъективности². Другими словами, цифровой субъект не только способен владеть алгоритмом логических операций и обрабатывать их, но со временем его научат иметь собственные интересы, что может нести величайшую угрозу существованию человечества. Человеческий фактор постепенно выдавливается из сферы экономики, а самому человеку цифровизация оставляет функцию постановки цели экономической деятельности и функцию потребителя произведенных товаров и услуг. В перспективе будут создаваться алгоритмы управления отдельными, а затем и вместе взятыми секторами народного хозяйства.

Например в принятой в России программе «Цифровая экономика Российской Федерации» для целей государственной поддержки названы следующие направления, где применяются цифровые технологии: нейротехнологии и искусственный интеллект, «системы распределенного реестра; квантовые технологии; новые производственные технологии; промышленный интернет; компоненты робототехники и сенсора; технологии беспроводной связи; технологии виртуальной

¹ См., напр.: Французские ученые представили систему раннего предупреждения о дезинформации на основе искусственного интеллекта. URL: <https://hightech.fm/2020/03/25/ai-fake-news>.

² Понкин И. В., Редькина А. И. Искусственный интеллект с точки зрения права // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Юридические науки». 2018. Т. 22. № 1. С. 91–109.

и дополненной реальностей»¹. Скорость, с которой органы власти реагируют на вызовы цифровизации общества, в чем-то напоминают ускоренную индустриализацию СССР перед войной, что, в принципе, обеспечило будущую победу в войне. Можно сказать, что цифровые технологии выступают одним из важнейших критериев степени конкурентности и надежности безопасности страны.

С учетом сказанного идея В. И. Ленина о возможности управлять всем обществом как единой фабрикой, где будет господствовать учет и контроль², станет реальностью³. Согласно данным Центра стратегических разработок пока что Россия занимает 88 место в мире по развитию институтов, включающих новые методы в систему государственного управления. Поэтому ставится задача по созданию среды «высокотехнологичной цифровой платформы государственного управления, которая обеспечит минимизацию человеческого фактора и сопутствующей ему коррупции и ошибок, автоматизирует сбор статистической, налоговой и иной отчетности, обеспечит принятие решений на основе анализа реальной ситуации»⁴.

Проводимая в настоящее время кампания борьбы с коноворотом показала высокую степень проникновения инструментов цифровизации во все сферы общественной жизни. Управление обществом осуществляется фактически бесконтактным образом, причем введенный карантин стал возможен не в последнюю очередь благодаря доступу каждого человека к информации, в том числе к «зрелищам». Одного хлеба в этой ситуации было бы мало. Вместе с тем такой уровень управляемости населением имеет определенные угрозы манипулирования сознанием того же населения. По сути, в настоящее время власть имеет информацию о каждом человеке, его нахождении, деятельности, уровне доходов, составе имущества, состоянии здоровья и проч. Самая большая опасность грозит обществу в том, что цифровые технологии уже поставлены на службу бизнесу и государству, чтобы создать жёсткий контроль «не только над поведением человека, но и его мыслями»⁵. Мысли

¹ URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB7915v7yLVuPg u4bvR7M0.pdf>.

² Ленин В. И. ПСС. Т. 33. С. 101.

³ Климанов В. В. Стратегическое планирование в регионах в условиях цифровой экономики. URL: <file:///C:/Users/Пользователь/Desktop/Стратегическое%20планирование%20в%20регионах%20в%20условиях%20цифровой%20экономики.pdf>.

⁴ Там же. Государство-как-платформа.pdf.

⁵ URL: <http://allpravda.info/elektronnyy-kontslager-v-kitae-postroyat-k-2020-godu-63822.html>.

отдельных людей, благодаря цифровизации, становятся одинаковыми и легко подстраиваются под авторитетные высказывания и официальную точку зрения. Есть планы о том, что «человек, идентифицируясь в государственной платформе, с помощью своего «цифрового двойника», будет взаимодействовать с цифровой экосистемой и получать от нее цифровые сервисы в соответствии со своими потребностями»¹. Вот как видит функцию «цифрового двойника» Центр стратегических разработок «ИНСТИТУТЫ И ОБЩЕСТВО»: «Уже в роддоме информация о рождении ребенка попадет в «океан данных», где возникнет его «цифровой двойник». Далее «цифровой двойник» будет «обрастать» все новыми и новыми данными. Платформенные сервисы будут активно предлагать гражданину различные услуги. Так, в случае рождения ребенка сервисы обеспечат автоматическое начисление на банковскую карту матери все положенные выплаты (возможно, с предварительным уточнением у нее, на какую именно карту следует совершить перевод); направление по адресу проживания родителей свидетельства о рождении (если оно по итогам трансформации еще будет существовать в бумажном виде); автоматическую коррекцию «электронного реестра жильцов» (вместо устаревшей домовой книги) и запись ребенка в детское дошкольное учреждение. Через 14 лет сервисы автоматически пригласят его получить паспорт, а также пройти курсы профориентации на основании школьных оценок и психологических тестов»².

Применительно к праву методы цифровизации меняют не только организационно-текстуальную форму изложения, благодаря переходу на электронные носители информации всех юридически значимых документов, но постепенно входят в содержательное правовое поле за счет автоматической обработки огромного массива правовых актов, исключая при этом повторы и коллизии. С учетом автоматического переводчика иностранных языков ускорятся процессы унификации национальных систем законодательства. Уже сейчас, благодаря имеющимся средствам цифровых технологий, проще проводить кодификацию законодательства, выстраивать иерархию правовых положений по степени их юридической значимости.

В перспективе можно будет говорить о появлении электронного робота, который на основе обработки законодательства и принятых

¹ URL: <http://katyusha.org/view?id=9838>.

² Петров М, Бузов В., Шклярук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. М., 2018. URL: file:///C:/Users/Пользователь/Desktop/Статья%20по%20цифровизации%20бюдж%20отн/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf

судебных актов даст ответ на вопрос о правомерности любого деяния, состоянии правоприменительной практики по данному вопросу, включая статистику по правонарушениям. В этом случае работа юриста профессионала будет сведена к творческим аспектам его деятельности, включая обобщение и осмысление способов совершенствования правовой сферы жизнедеятельности общества. Уже в настоящее время становятся нормой сделки, заключенные в электронной форме и зафиксированные на электронных носителях. Сам по себе электронный документ как совокупность реквизитов с определенной информацией становится элементом повседневной практики. Такая практика внедрена и в бюджетных отношениях, где большие объемы информации, создаваемой и передаваемой в ходе современного бюджетного процесса, неизбежно определяют использование цифровых технологий, причем все более интенсивно от года к году. Одним из ключевых направлений этой тенденции стало внедрение информационной системы «Электронный бюджет»¹. С ее помощью решаются задачи повышения эффективности бюджетных расходов и открытости бюджетной деятельности государства². Еще одна значимая для бюджетного процесса информационная система www.programs.gov.ru призвана обеспечить открытость разработки и согласования проектов государственных программ³, которые в соответствии со ст. 179 Бюджетного кодекса РФ служат основой формирования проектов федеральных бюджетов.

Таким образом, сущность цифрового воздействия на различные процессы предполагает применение программно-цифрового метода к организации технологии производств, формирование виртуальных моделей управленческой деятельности, проникновение глубинного информационного контроля за движением материальных и финансовых ресурсов, дальнейший переход деловой и многих сфер общественной деятельности на электронный язык общения, значительную активизацию автоматизации и роботизации нетворческих профессий человеческой деятельности.

Благодаря цифровым методам уходит в прошлое нетворческая работа по поиску необходимой информации, сравнению текстов

¹ *Шогенова Ф. А.* Совершенствование системы исполнения федерального бюджета: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2014.

² Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р.

³ Постановление Правительства РФ от 12.10.2017 № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации».

документов, выявлению степени их отклонения от установленных образцов и проч. Фактически уже создающееся цифровое право призвано определять особенности правотворчества и правоприменения с учетом применения цифровых технологий, анализировать тенденцию проникновения их в практику юридической деятельности.

Применение цифровых технологий уже в ближайшее время внесет значительные изменения в бюджетный и налоговый процесс, упростит и сделает прозрачным финансовый контроль. Можно, конечно, продолжить перечень точек воздействия права на сферу проявления цифровых технологий и обратного влияния названных технологий на формы работы юридического обеспечения социальной действительности.

В основе всей бюджетной деятельности государства лежит учет бюджетных показателей, поэтому цифровизация бюджетного учета, переход на автоматизированный способ обработки данных повысит не только уровень управления бюджетом, но одновременно он упростит и сделает более результативным бюджетный контроль. Большой потенциал для позитивных изменений заложен в технологии блокчейн, которая представляет собой децентрализованную распределенную базу данных. Это такое хранилище информации, учетных данных, которые распределены и продублированы на тысячах компьютерах и подобных устройствах¹. Одновременно следует ожидать снижение доли государственного контроля, поскольку контроль направлен на выявление оценки того самого человеческого фактора, который будет заменяться достоверным учетом комплексных показателей в каждом отдельном случае подконтрольной сферы. Не будет же робот контролировать другого робота.

Между тем надо иметь в виду необходимость обеспечения общественного контроля, для которого цифровизация создает весьма благоприятные условия. Однако открытость информации о бюджетных отношениях как части системы общественных финансов достигается в России далеко не в полной мере, что приводит к снижению доверия общества к государственному аппарату. Например, непрозрачна львиная доля этапа подготовки, рассмотрения и утверждения проекта федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов и внесения изменений в данные бюджеты — это, в частности, создает риск негативных проявлений административного усмотрения. Зачастую нормативными правовыми актами не определяются развернутые и конкретные требования к содержательному наполнению

¹ URL: <https://cont.ws/@zapasnayaset/766316>.

сайтов, предназначенных для обеспечения открытости бюджетной сферы, и их обновлению, раскрываемая информация имеет недостаточную полноту и детализацию, малопригодна для анализа бюджетной эффективности и эффективности бюджетного контроля. Опубликование информации производится редко и занимает длительное время, в результате чего она теряет актуальность.

Названные процессы цифровизации бюджетной деятельности государства ведут к тому, что бюджет как модель управления теряет свои функции в пользу бюджета как способа учета доходов и доведения расходов до получателей. Одновременно проблему нехватки финансов для решения обозначенных проблем академик С. Ю. Глазьев предлагает решать методом создания двух бюджетов, который уже апробирован в Китае. В частности, указывается, что «уместно вновь обратиться к китайскому опыту. Для борьбы с бюджетным дефицитом и финансирования крупного инфраструктурного строительства в Китае еще с 1982 года стали использовать так называемый двойной бюджет: регулярный государственный бюджет и бюджет капитального строительства»¹.

Внедрение цифровых методов скажется на повышении роли и качества управленческих решений на основе системного и достоверного учета. Уже в этом году перед Федеральным казначейством поставлены задачи «создания системы казначейских платежей, совершенствования управления бюджетной ликвидностью, расширения централизованной бухгалтерии и казначейского сопровождения ... создать государственную информационную систему и обеспечить ее интеграцию с электронным бюджетом»².

Возможен переход от вероятностной системы управления, в том числе в бюджетной сфере, к получению гарантированных результатов управленческой деятельности государства за счет внедрения автоматизированных процессов прохождения информации, ее обработки и учета, что приведет к снижению коррупционных факторов и иных влияний человеческого фактора по причине формирования цифровой модели большинства работников государственного аппарата. Одновременно цифровизация наблюдения за каждым должностным лицом государства призвана создать условия владения нелегитимным богатством, как у гражданина Корейко, который имел возможность у Ильфа и Петрова общаться с деньгами только в туалетной комнате и сами деньги держал в камере хранения вокзала.

¹ URL: <https://ar.mirtesen.ru/publications/137>.

² *Галиева Д.* Главная бухгалтерия государства становится единственной // Коммерсантъ. 2020. 19 марта. № 49. С. 2.

Исходя из сказанного, следует, что цифровизация есть способ внедрения цифровых технологий в различные процессы с участием человека и чаще всего направлена на замену этого человека на автоматизированный вид деятельности в форме отдельных устройств или целостных процессов, в которых ранее участвовал человек.

Соответственно цифровизация своим последствием или своего рода результатом своего применения имеет снижение человеческого фактора в структуре производственных, информационных и иных процессов.

■ **Уваров А. А.**

профессор кафедры теории государства и права и конституционного права юридического факультета Оренбургского государственного университета, д-р юрид. наук, профессор

Цифровизация и ее роль в реализации прав и свобод человека

Аннотация. В докладе рассматриваются правовые проблемы развития цифровых технологий с точки зрения их воздействия на реализацию прав и свобод граждан. С одной стороны, цифровые технологии облегчают и оптимизируют реализацию этих прав, а с другой, — порождают определенные дополнительные риски и возможности их нарушения. Цифровые технологии влияют и на систему права в целом, модернизируя правовые категории, методы правового регулирования и исследования. Поскольку правовые технологии проявляются прежде всего в киберпространстве, то в силу их трансграничности национальное законодательство не может учесть все их проявления. Технические особенности объективации цифровых технологий не позволяют также полностью перевести на юридический язык фактически возникающие между субъектами по использованию таких цифровых технологий отношения. В свою очередь процесс саморегулирования владельцев услуг с их цифровыми технологиями, в который становятся вовлеченными и государственные структуры, приводит к тому, что многие права граждан, связанные с получением услуг, оказываются не защищенными. В этой связи государство должно стимулировать всех владельцев цифровых технологий по внедрению мер защиты и владения информацией о цифровых технологиях каждым их пользователем на безвозмездной основе. В докладе рассматриваются некоторые вопросы судебной практики по защите прав граждан в сфере интернета, применения цифровых технологий в инициативном бюджетировании на муниципальном уровне власти с участием местного населения. В заключении делается вывод о задачах законодателя в вопросах правового регулирования цифровых технологий по обеспечению и реализации прав и свобод граждан.

Ключевые слова: цифровизация прав, интернет, информация, безопасность, права человека.

Uvarov A. A.

Professor of the Orenburg State University,
Faculty of Law, Department of Theory of State and
Law and Constitutional Law, Dr. jurid. sciences,
professor

Digitalization and its role in the realization of human rights and freedoms

Annotation. The report deals with the legal problems of digital technologies development in terms of their impact on the realization of fundamental rights and freedoms of citizens. On the one hand, digital technologies facilitate and optimize the realization of these rights, and on the other, they create certain additional risks and opportunities for their violation. Digital technologies also have an impact on the legal system as a whole, modernizing legal procedures, methods of legal regulation and research. Since legal technologies are manifested primarily in cyberspace, because of their cross-border nature, national legislation cannot take into account all their manifestations. Technical features of digital technologies objectification do not allow fully to translate into legal language actually arising between subjects on use of such digital technologies of the relation. In turn, the process of self-regulation of service owners with their digital technologies, in which state structures become involved, leads to the fact that many rights of citizens associated with obtaining services are not protected. In this regard, the state should encourage all owners of digital technologies to implement measures of protection and possession of information about digital technologies by each of their users free of charge. The report also deals with some issues of judicial practice to protect the rights of citizens in the field of the Internet, the use of digital technologies in proactive budgeting at the municipal level of power with the participation of the local population. In conclusion, the author draws a conclusion about the tasks of the legislator in matters of legal regulation of digital technologies to ensure and implement the rights and freedoms of citizens.

Keywords: digitalization of law, Internet, information, security, human rights.

Освоение цифровых технологий населением значительно облегчило и упростило реализацию многих потребностей повседневной жизни. В сфере юриспруденции цифровые технологии способствуют: а) облегчению сбора и систематизации эмпирических данных, необходимых для принятия решений, в том числе в законотворчестве; б) совершенствованию методологии правовых исследований; в) формированию новых явлений, влияющих на многие процессы нашей жизни, которые уже не вписываются в устоявшиеся правовые модели и категории и требуют принципиально новой правовой объективации; г) трансформируют устоявшиеся правовые институты, придавая им черты глобализации, виртуальности. По мнению некоторых ученых, в условиях новой реальности право становится не только средством,

инструментом, обеспечивающим «цифровизацию» экономики, управления и других сегментов социального бытия, но и объектом воздействия «цифровизации», в результате которого оно претерпевает изменения своей формы, содержания, системы, структуры, механизма действия и демонстрирует тенденцию к усилению наметившихся трансформаций¹. Наиболее перспективные сферы цифровизации права там, где требуется обработка и систематизация большого количества информации; где есть повторяющиеся и однотипные операции, которые могут быть представлены в виде шаблона (например, при регистрации прав, выдачи правоустанавливающих документов, применения ответственности за типичные и массовые правонарушения, в частности, по данным видеофиксации дорожного движения). В настоящее время существует уже множество цифровых сервисов по оказанию государственных услуг гражданам и бизнесу, таких как: «правосудие онлайн», «пенсия онлайн», «мое здоровье онлайн», «безбумажные перевозки пассажиров и грузов», «трудова миграция онлайн», «оформление европротокола онлайн», «имущество онлайн» и др. Недавно дополнительно внедрены на портале госуслуг супер сервисы, которые упростят гражданам получение госуслуг при рождении ребенка, поступлении в вуз онлайн, переезда в другой регион, госуслуг, связанных с исполнительным производством.

Одна из проблем правового регулирования интернета и связанных с ним цифровых технологий заключается в том, что поскольку сеть интернет представляет собой трансграничную информационно-телекоммуникационную сеть, постольку складывающиеся в ней отношения позволяют вступать в правовые отношения пользователям, которые находятся в разных правовых системах, что и происходит в действительности². Показательна в этом отношении реакция государственных структур на так называемую блокчейн технологию и ее продукт — криптовалюты. Так, Банк России в качестве критических факторов криптовалют назвал: 1) анонимный статус неограниченного круга эмитентов, способствующих противоправным деяниям, включая легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма; 2) крайне высокая волатильность, непредсказуемость обменного курса, создающая повышенные риски

¹ Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102.

² Азизов Р.Ф. Правовое регулирование в сети интернет: сравнительно- и историко-правовое исследование: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2017. С. 19.

использования и инвестирования¹. Вместе с тем запрета на операции российских граждан и организаций с использованием криптовалюты отечественное законодательство не содержит². В судебной практике отмечаются случаи, когда, например, при рассмотрении дела о банкротстве по решению Девятого арбитражного апелляционного суда г. Москвы криптовалюты были включены в конкурсную массу в качестве иного имущества (ст. 128 ГК РФ)³. Согласно разъяснениям, данным в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29.12.2019г № 59, предметом взятки могут быть цифровые права, от использования которых взяткополучатель может получать доходы. Такое неоднозначное отношение к этому новому явлению обусловлено тем, что при жестком регулировании (т. е. тотальных запретах на использование блокчейн технологии и криптовалют) государство может потерять доходы от налогообложения в сфере оказания финансовых услуг. Проект федерального закона о цифровых финансовых активах определяет криптовалюту (токен) в качестве цифрового финансового актива (имущества), в то же время не признает их в качестве законных средств платежа на территории РФ⁴. Вместе с тем принятие такого закона без его глубокой и тщательной проработки может повлечь за собой непредсказуемые негативные последствия, дезорганизацию в финансовой и хозяйственной сферах, стать причиной появления новых финансовых пирамид, приводящих к массовым разорениям предпринимателей и обычных граждан. Кроме того, по мнению некоторых исследователей, порой невозможно вложить в математический алгоритм сложные тексты договоров, — не все объекты договорной деятельности могут быть переведены в цифровые активы и прописаны в программе. Проблема заключается и в том, что смарт-контракты не всегда являются в классическом виде электронными документами, достаточно часто это программный код или его элементы⁵.

¹ Информация Банка России от 4 сентября 2017 г. «Об использовании частных «виртуальных валют» (криптовалют) // Вестник Банка России. 2017. № 80.

² См.: Письмо Федеральной налоговой службы от 03.10.2016 г. № ОА-18-17/1027 // СП «Гарант».

³ *Шахназаров Б. А.* Правовое регулирование использования блокчейн-технологий в трансграничных отношениях и трансграничные расчеты с использованием цифровых активов // *Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право.* 2018. № 4. С. 84.

⁴ Проект ФЗ № 419059-7 «О цифровых финансовых активах» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/419059-7/> Дата обращения: 04.08.2019 г.

⁵ *Дядькин Д. С., Усольцев Ю. М., Усольцева Н. А.* Смарт-контракты в России: перспективы законодательного регулирования // *Universum: Экономика и юриспруденция.* 2018. № 5. С. 19

Другая важная проблема правового регулирования цифровых технологий связана с возможностью идентификации и аутентификации участников цифрового оборота не только на основе ныне применяемой электронно-цифровой подписи, но и предоставления уникального идентификатора (ID-номера) каждому физическому и юридическому лицу. По мнению отдельных исследователей, робототехническое устройство с искусственным интеллектом для полноценного участия в цифровом обороте должно наделяться правами и обязанностями в силу признания их законом «электронным лицом», т. е. субъектом цифровых имущественных правоотношений. Предполагается также создание специальных государственных публичных реестров электронных лиц, где указываются объем правоспособности и пределы ответственности такого лица в зависимости от функционала¹. Несмотря на то, что в отдельных отраслях знаний и технического развития уже существуют определенные предпосылки (управляемые при помощи робототехники беспилотные автомобили, осуществляемые роботами с помощью компьютерных программ хирургические операции, и т. п.), институализировать новых электронных субъектов права с возложением на них ответственности за совершенные действия было бы преждевременно.

Гораздо более насущной является проблема, заключающаяся в том, что «технические средства идентификации интернета могут позволить создать юридическую фикцию или презумпцию определенного лица, но не могут позволить окончательно идентифицировать субъекта правоотношения»². Следует признать, что право пока не успевает за развитием цифровых технологий и попытки законодателя, в частности при помощи электронной цифровой подписи, идентифицировать субъекта правоотношений зачастую не являются должной гарантией, обеспечивающей защиту прав граждан³. Наряду с очевидными

¹ Карцхия А. А. Цифровая трансформация права // Мониторинг правоприменения. 2019. № 1. С. 26, 27.

² Азизов Р. Ф. Указ. соч. С. 18.

³ Можно привести примеры незаконного отчуждения без ведома собственника принадлежащей ему квартиры путем подделки электронной цифровой подписи, на что не обратили внимание контролирующие этот процесс государственные структуры и произвели государственную регистрацию этого отчуждения. Это вызвало необходимость внесения дополнений в ФЗ о государственной регистрации недвижимости, согласно которым с 13.08.2019 г. не допускается регистрация недвижимого имущества при отсутствии в Едином государственном реестре недвижимости заявления физического лица о государственной регистрации перехода прав собственности в форме электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью // РГ. 25 июля 2019 г.

удобствами различных технологических электронных новаций, на практике уже обнаружались и деструктивные моменты. Так, по данным одного опроса, 68% пользователей соцсети «ВКонтакте» хотя бы раз сталкивались с мошенниками при покупке товаров в интернет-магазинах этой сети; 20% благополучно получили заказанные товары, а 12% — не решаются приобретать товары в соцсети из-за опасений столкнуться с мошенниками¹. Клиенты «Яндекс Деньги», «QIWI кошелек», «Web Money», «Pay Pal и VK Pay» не смогут пополнять электронные кошельки анонимно. Таким образом, власти намерены бороться с финансированием террористов и наркоторговцев². По инициативе Общероссийского объединения пассажиров предлагается заблокировать сервисы, с помощью которых можно найти недорогого перевозчика («Яндекс Автобусы», «Автовокзалы. ру», «Связной Трэвел», «Туту. ру», «Bla Bla Car», «One Two Trip», и др.), поскольку они осуществляются без разрешающих документов, отсутствует технический контроль, практикуется несогласованная с пассажирами подмена одного вида перевозчика другим, отсутствует единый стандарт автобусного электронного билета³. В условиях недостаточной технической грамотности большинства населения производители сложных технических устройств (компьютеров, смартфонов, и т. п.) зачастую не считают нужным снабжение своего товара инструкцией по его эксплуатации, ограничиваясь лишь технической характеристикой изделия. Тем не менее, например, при эксплуатации смартфона возникает необходимость в объяснении назначения тех или иных кнопок, программ и приложений. Разумеется, что при обращении за консультацией по этим вопросам в соответствующие сервисные службы вас просят предварительно «раскошелиться» на весьма существенную сумму. То же самое происходит при обслуживании операторами мобильной связи. В своих офисных пунктах даже широко известные крупные компании не стимулируют предоставление бесплатных консультационных услуг своими менеджерами по вопросам, непосредственно касающимся деятельности этих операторов мобильной связи. Получается, что каждая компания сама определяет степень доступности необходимой потребителю информации и способы ее получения. Представляется что такое самоуправление носителей цифровых технологий,

¹ Еманова Н. С. Электронная торговля в социальных сетях: актуальные вопросы // Сборник статей / Отв. ред. М. А. Рожкова. М., 2018. Сер. 14. Анализ современного права. С. 394.

² Российская газета. 2019. 29 июля.

³ Российская газета. 2019. 31 июля.

при котором нарушаются права граждан на получение информации, здесь неуместно. Если, как это следует из речи Президента РФ, государство заинтересовано в массовом внедрении цифровых технологий во все сферы жизни, оно должно поспособствовать посредством правового регулирования созданию условий для такого массового и доступного внедрения этих технологий в сознание людей.

В настоящее время очень востребованными, но вместе с тем трудно реализуемыми являются цифровые технологии на уровне функционирования муниципальной власти. Так, одним из важных направлений развития местного самоуправления является инициативное бюджетирование, т. е. обеспечение непосредственного определения жителями приоритетных направлений расходования местных бюджетов, исходя из реальных потребностей и интересов жителей, с обеспечением возможностей участия граждан в реализации конкретных проектов и общественном контроле за их реализацией. В этой связи, в государственной программе РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 года № 320, в целях обеспечения вовлечения граждан в обсуждение бюджетных решений и осуществление контроля за эффективностью и результативностью их исполнения предусмотрено содействие созданию условий для реализации практики инициативного бюджетирования на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹. Очевидно, что в условиях цифровой экономики информация о внесении инициативного проекта в местную администрацию подлежит опубликованию (обнародованию) и размещению на официальном сайте соответствующего органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». При этом порядок внесения и рассмотрения инициативных проектов, порядок и методика проведения их конкурсного отбора, а также порядок реализации инициативных проектов, которые определяются представительным органом, также обнародуются в интернете, что в условиях фактической его недоступности для многих сельских жителей делает эту инициативу малопродуктивной.

Еще одной проблемой правового регулирования цифровых технологий, связанных с реализацией прав и свобод граждан, является анонимность пользователей интернета. С одной стороны, анонимность пользователя — это его конституционная гарантия, обеспечивающая

¹ СП «Гарант».

охрану тайн его личной жизни. Но если эта анонимность служит прикрытием для злоупотребления своими правами и совершения правонарушений, то такая анонимность нуждается в ограничениях. Повсеместное распространение fake news — результат того, что новые технологии (Twitter, Facebook) «убрали» редактора и цензора как посредника между тем, кто говорит, и публикой — создает угрозу демократии¹. В этой связи, прежде всего человек чувствует себя не защищенным от виртуальных угроз, которые он не может осознать и предотвратить вследствие отсутствия механизма их обнаружения и защиты. Достаточно трудоемким является сбор доказательств по фактам таких правонарушений². Среди дефектов судебного разбирательства по таким делам называется нарушение конституционного права, предусмотренное ч. 4 ст. 29 Конституции РФ на свободное распространение информации, нарушение целостности глобальной сети интернета, непривлечение распространителя информации к судебному процессу, где решается вопрос о том, будет доступен тот или иной информационный ресурс на территории России или нет, неоправданно широкое судебское усмотрение в вопросах признания информации запрещенной, и др.³ Другая проблема судебной практики по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации в интернете связана с тем, что порой мнения читателей с комментариями в интернете представляются в режиме онлайн и не могут быть проверены на предмет их достоверности владельцем сайта. Судебные отказы в защите таких прав обусловлены также тем, что мнения читателей носят оценочный характер и не привязаны к конкретным фактам.

Воздействие цифровых технологий на юридическую сферу отношений несомненно повлияет на степень участия в ней человека. Ведется дискуссия о возможности замены живого юриста искусственным интеллектом, который будет оценивать ситуацию и принимать правовые решения. По мнению О. А. Шабаевой, «роботы и компьютеры будут

¹ *Таланова Э. В.* Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 16.

² К слову, отдельные шаги в этом направлении все-таки делаются. Так, например, в случае появления в интернете информации, порочащей честь и достоинство гражданина, он имеет право обратиться в нотариальную контору для засвидетельствования нотариусом факта такого нарушения, которое будет являться доказательством при защите гражданином своих прав в судебном порядке.

³ *Али М. З.* Ограничение доступа к информационным ресурсам в сети интернет (практические проблемы признания информации запрещенной к распространению) // Право в сфере интернета: Сборник статей / Отв. ред. М. А. Рожкова. М., 2018. Сер. 14. Анализ современного права. С. 117, 118.

полезными в такой сфере, как правосудие, где нужно обрабатывать большие объемы информации, принимать сложные решения. Но возникают сомнения в способности электронного мозга к уважению основных прав, защите данных, справедливому разбирательству»¹. Освоение информационных технологий — это жизненная необходимость. Так, в своем определении от 15.09.2015 г. № 1838-О Конституционный Суд РФ указал на то, что установление федеральным законодателем обязанности по предоставлению информации для ее размещения в Едином федеральном реестре сведений о фактах деятельности юридических лиц именно в электронной форме с использованием электронной подписи не может рассматриваться как чрезмерное обременение и нарушение конституционных прав заявителя². Современные цифровые технологии должны найти достойное применение на службе человеку, обществу и государству. Как отмечается в стратегии развития информационного общества в России на 2017–2030 годы, утв. Указом Президента РФ от 09.05.2017 г. № 203, «темпы развития технологий, создания, обработки и распространения информации значительно превысили возможности большинства людей в освоении и применении знаний. Смещение акцентов в восприятии окружающего мира, особенно в сети «Интернет», с научного, образовательного и культурного на развлекательно-справочный сформировало новую модель восприятия — так называемое клиповое мышление, характерной особенностью которого является массовое поверхностное восприятие информации. Такая форма освоения информации упрощает влияние на взгляды и предпочтения людей, способствует формированию навязанных моделей поведения, что дает преимущество в достижении экономических и политических целей тем государствам и организациям, которым принадлежат технологии распространения информации (п. 16)»³. Таким образом, перед законодателями и правоприменителями стоят сложные задачи освоения нового кибернетического пространства, которое не может быть ограничено только национальной правовой системой и содержит в себе риски как глобального (трансграничного), так и внутригосударственного масштаба. Освоение этого пространства должно максимально способствовать и стимулировать появление, развитие и внедрение в повседневную жизнь людей современных цифровых технологий, в то же время не должно, с одной стороны, быть препятствием для развития этих

¹ *Шабаева О.А.* Право в условиях цифровой реальности: постановка проблемы // Сибирский юридический вестник. 2019. № 1. С. 18.

² СП «Гарант».

³ Публикация pravo.gov.ru 10.05.2017.

технологий, неоправданно ограничивая свободу творчества и информации, а с другой, требуется нейтрализовать все вредные последствия, которые умаляют или нарушают человеческие права.

■ **Саттарова Н. А.**

зав. кафедрой финансового
и экологического права Башкирского
государственного университета (г. Уфа),
д-р юрид наук, профессор

Правовой режим информации в бюджетных правоотношениях

Аннотация: В статье раскрыты особенности правового режима информации в бюджетных отношениях; выявлено, что информация является объектом бюджетных правоотношений; обоснован вывод о том, что информационная составляющая бюджетных правоотношений характеризуется наличием сведений о бюджете во всех ее аспектах: материальном, экономическом и правовом.

Ключевые слова: информация, право, бюджет, правоотношение, бюджетная система, принципы, контроль, финансовые органы.

■ **Sattarova N. A.**

head of the Department of financial and
environmental law Bashkir state University (Ufa),
doctor of law, Professor

Legal mode of information in budget legal relations

Annotation. The article reveals the features of the legal regime of information in budget relations; it is revealed that the information is an object of budget relations; the conclusion is substantiated that the informational component of budgetary legal relations is characterized by the availability of budget information in all its aspects: material, economic and legal.

Keywords: information, law, budget, legal relationship, budget system, principles, control, financial authorities.

В современных условиях информация становится важнейшим ресурсом и необходимым фактором социально-экономического развития страны, чем и определяются ориентиры государственной политики в информационной сфере. Государство, реализуя информационную функцию, непосредственным образом воздействует на информационные процессы в обществе. Информационное общество характеризуется

возрастанием роли правового регулирования, что определяет права на доступ к информации, защиту информации и т. д.

Главное, что отличает информацию от других объектов окружающего мира, — отсутствие материальности. Различные свойства информации в современном мире позволяют определить ее как правовую категорию, обладающую формой и содержанием. Формой информации является ее внешнее проявление, отражающая ее содержание. В данном контексте речь идет о документированной информации и информационных системах.

Информация в общественных отношениях, регулируемых различными отраслями права, является объектом соответствующих правоотношений, носит комплексный характер, являясь объектом публично-правовых отношений, может быть как открытого, так и ограниченного доступа.

Правовой режим любой информации устанавливается государством, которое через информацию обеспечивает широкий спектр воздействия на общественную жизнь и экономические отношения, а также появление новых технологий, развитие цифровой экономики.

Информационное содержание бюджетных правоотношений характеризуется наличием сведений о бюджете во всех трех аспектах: экономическом, материальном и правовом, поскольку она включает нормативные правовые акты, аналитические прогнозы, расчеты, лимиты, сведения об остатках денежных средств и пр. БК РФ содержит сведения, подпадающие под категорию «информация», используемые субъектами бюджетных правоотношений: бюджетная смета; государственное (муниципальное) задание; бюджетная роспись и др.

Бюджетно-правовой режим информации есть совокупность основанных на бюджетном законодательстве свойств, позволяющих субъекту бюджетных правоотношений реализовать свои права и обязанности посредством использования бюджетозначимых сведений. Бюджетно-правовой режим информации позволяет выбрать приемлемое сочетание правовых средств для эффективного осуществления бюджетной деятельности, обеспечивающей стабильность и устойчивость бюджетной системы.

Особенность бюджетных правоотношений в том, что одним из субъектов является государство (муниципальное образование), что конструирует правовой режим информации правом требовать у иных участников правоотношений соблюдения установленного режима информации, а также обязанностью предоставления информации (в установленных бюджетным законодательством случаях).

Также следует отметить, что бюджетно-правовой режим информации включает в себя возможность многократного использования,

создания и использования информационных технологий, а также способность к обработке, что обеспечивается регулированием законодательства об информации.

В бюджетных правоотношениях свойства информации определяется также установлением общего и специального правового режима, что характеризует ее открытость и ограниченность доступа. Например, ст. 6. «Бюджетные ассигнования федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 годов» Федерального закона от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 годов» содержит информацию ограниченного доступа. На основании ст. 209 БК РФ секретные статьи федерального бюджета рассматриваются на закрытом заседании палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Правовой режим информации в бюджетных правоотношениях, при отсутствии ее материальности, независимо от источника и вида ее носителя, характеризуется отделенностью (обособленностью) от субъекта-обладателя.

Субъекты бюджетных правоотношений, как непосредственные участники бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, так или иначе активно используют, представляют, обладают, производят, передают, а также обеспечивают сохранность информации, содержащую сведения о процессе формирования, распределения и использования бюджетных средств государственной и муниципальной казны. Так, в соответствии с принципом прозрачности (открытости) бюджетной системы РФ, БК РФ предусматривает обязательное опубликование в СМИ утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации.

Реализация принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы осуществляется посредством использования информационных технологий в деятельности органов государственной и муниципальной власти. Благодаря цифровым системам, используемым органами государственной власти, можно указать на разработанные системы: «Открытый бюджет России», «Бюджет для граждан», «Электронный бюджет».

Период «Открытого бюджета России», по оценке специалистов, характеризовался наличием технических сбоев и проблем доступа широких слоев населения в «Интернет». С 2013 г. все финансовые органы страны составляют на регулярной основе отдельный аналитический документ «Бюджет для граждан», который должен содержать основные положения

проекта закона о бюджете и отчета о его исполнении в доступной и понятной форме. Однако здесь возникают проблемы другого характера: низкая заинтересованность населения в информации о форме мобилизации и расходования бюджетных средств. В настоящее время активность населения проявляется в губернаторском проекте «Национальная инициатива», которая во многих регионах прошла успешную «опробацию». Например, в Тамбовской области в 2019 г. благодаря «Народной инициативе» реализовано 540 проектов¹ (благоустроены дворы, парки, скверы, мемориалы воинской славы. Во многих селах решены проблемы с водоснабжением и освещением, отремонтированы дороги). Здесь хотелось бы привести некоторые данные. Согласно результатам Мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, рейтинге по циклу мониторинга «Федеральные органы исполнительной власти. Информационная открытость» по состоянию на 08.11.2019 г. первое место занимает Томская область, второе место занимает г. Москва².

Функционирование системы «Электронный бюджет», созданной в 2011 г. на основе Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами, является прорывом в правовом регулировании современных бюджетных отношений. Система позволила, в том числе, «создать механизм эффективного управления единым счетом федерального бюджета и предварительного контроля; организовать оперативную обработку всех операций в процессе кассового обслуживания бюджетов с использованием средств удаленного взаимодействия финансовых органов; проводить мониторинг и существенно повысить качество финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»³. Тем не менее до настоящего времени имеются ряд проблем, не позволяющих эффективно управлять бюджетным процессом: не применяются современные и эффективные способы удаленного взаимодействия участников бюджетного процесса;

¹ URL: <https://www.onlinetambov.ru/news/society/v-2019-godu-blagodaryanarodnoy-initsiative-realizovano-540-proektov> // Электронный ресурс (дата обращения 14.11.2019).

² URL: <https://www.onlinetambov.ru/news/society/v-2019-godu-blagodaryanarodnoy-initsiative-realizovano-540-proektov> (дата обращения 14.11.2019).

³ Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р (ред. от 14.12.2018) «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

происходит дублирование операций по многократному вводу и обработке данных; отсутствует полная автоматизация с последующей интеграцией всех процессов управления финансово-хозяйственной деятельностью организаций и др.

Анализ действующего законодательства позволяет признать, что в настоящее время в информационно-правовом режиме бюджетных отношений обозначились проблемы относительно: 1) качество информационных взаимоотношений государства и общества, позволяющих расширить возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти; 2) эффективностью межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности органов государственной (муниципальной) власти на основе организации информационного обмена и обеспечения оперативного доступа и использования органами власти информационных и телекоммуникационных технологий.

Распределение, представление и использование информации для удовлетворения социальных потребностей является едва ли не главной задачей государства на современном этапе. Следовательно, информационная функция государства в бюджетной сфере должна рассматриваться в контексте гармонизации частных и публичных интересов, а информация о деятельности государства в рамках управления публичными финансами, а точнее бюджетными средствами, по своему содержанию, независимо от формы ее представления и использования, должна быть четкой, доступной и правдивой.

■ **Беликов Е. Г.**

профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академии»,
д-р юрид. наук, доцент

Вопросы применения информационных технологий в процессе реализации бюджетных правоотношений¹

Аннотация: В статье рассмотрены отдельные аспекты действующего и предполагаемого нормативно-правового регулирования применения информационно-телекоммуникационных технологий в бюджетной сфере. В условиях адаптации

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102.

бюджетно-правового регулирования к процессам цифровизации экономики необходимо проведение концептуального исследования вопросов бюджетной правосубъектности с позиции реализации принципов современного права. Внедрение и использование цифровых технологий в ходе бюджетных правоотношений влечет изменение содержания правосубъектности их участников, что обусловлено необходимостью установления для них дополнительных прав и обязанностей.

Ключевые слова: бюджетные правоотношения, бюджетная правосубъектность, цифровая экономика, информационно-телекоммуникационные технологии.

■ **Belikov E. G.**

professor of the department of financial, banking and customs law, Saratov State Law Academy, doctor of law, associate professor

Questions of application of information technologies in the process of implementation of budget legal relations

Annotation. The article deals with some aspects of the current and prospective legal regulation of the use of information and telecommunication technologies in the budget sphere. In the conditions of adaptation of budget and legal regulation to the processes of digitalization of the economy, it is necessary to conduct a conceptual study of the issues of budget legal personality from the point of view of implementing the principles of modern law. The introduction and use of digital technologies in the course of budgetary legal relations entails a change in the content of the legal personality of their participants, which is due to the need to establish additional rights and obligations for them. The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-29-16102.

Keywords: budget legal relations, budget legal personality, digital economy, information and telecommunication technologies.

Активное использование информационных (а точнее — информационно-телекоммуникационных или цифровых) технологий практически во всех сферах жизнедеятельности человека обусловило необходимость правового регулирования их применения, а также соответствующего информационного взаимодействия, в том числе в бюджетной сфере. В частности, посредством информатизации деятельности финансовых органов, органов государственного и муниципального внешнего и внутреннего финансового контроля, иных органов государственной власти и местного самоуправления, появляется возможность взаимодействия между ними в электронной форме с целью повышения эффективности осуществления бюджетного процесса, обеспечивается открытость для населения результатов

их деятельности. Широкое использование участниками бюджетного процесса, а также бюджетными и автономными учреждениями, не являющимися таковыми, информационных ресурсов и систем, возможность которого закрепляется на нормативно-правовом уровне, влияет определенным образом на бюджетные правоотношения, в частности на объем правосубъектности их участников, в том числе трансформацию их прав, обязанностей и ответственности. Применение информационно-коммуникационных технологий в ходе бюджетных правоотношений влечет иногда изменение содержания правосубъектности их участников, что обусловлено необходимостью установления для них дополнительных прав и обязанностей.

Создание условий, обеспечивающих развитие цифровой рыночной экономики, во многом зависит от правовой политики и деятельности государства, его органов в бюджетной сфере, в том числе направленных на установление и реализацию полномочий соответствующих органов, а также прав и обязанностей иных участников бюджетного процесса, сопровождающихся применением информационных технологий. Средствами осуществления бюджетно-правовой политики выступают различные правовые акты: программные, нормативные, правоприменительные.

К программным документам, направленным на внедрение и развитие цифровых технологий в различные социально-экономические процессы и отрасли публичного управления, в настоящее время следует отнести, например, Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы¹; Национальную программу «Цифровая экономика Российской Федерации»². В частности, к одному из базовых направлений развития цифровой экономики относится нормативное правовое регулирование цифровой среды, выступающее элементом структуры данного национального проекта и нацеленное на внедрение гражданского оборота на базе цифровых технологий. Важной составляющей концепции комплексного правового регулирования отношений, возникающих в связи с развитием цифровой экономики, является четкое определение

¹ Указ Президента РФ от 09 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

² Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04 июня 2019 г. № 7) // URL: <https://digital.gov.ru> (дата обращения: 19.02.2020).

правового статуса, включая правосубъектность, участников указанных правоотношений в условиях новой экономической реальности. Это, как представляется, в полной мере касается и исследования правосубъектности участников бюджетных правоотношений в условиях адаптации бюджетно-правового регулирования к процессам цифровизации экономики, включая выработку бюджетно-правового инструментария, связанного с использованием цифровых технологий, и базовых идей, определяющих требования к применению указанных технологий в бюджетной сфере.

Применение цифровых технологий в бюджетных правоотношениях имеет правовые основы, которые были заложены еще до того, как развитие цифровой экономики стало ориентиром государственной политики, в том числе в сфере публичных финансов. Так, в 2011 г. была создана информационная система «Электронный бюджет» на основании Постановления Правительства РФ¹ в целях обеспечения прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также повышения качества финансового менеджмента организаций сектора государственного управления за счет формирования единого информационного пространства и применения информационно-телекоммуникационных технологий в сфере управления общественными финансами.

В 2013 г. были внесены дополнения в содержание принципа открытости (прозрачности) как самостоятельного принципа бюджетной системы РФ (ст. ст. 28, 36 БК РФ), который, помимо уже имевшихся обязательных требований, стал предусматривать также обеспечение доступа в сети «Интернет» к Единому portalу бюджетной системы РФ². Одновременно в БК РФ была введена ст. 241.2, конкретизирующая роль указанного портала в реализации данного принципа. В частности, он предназначен для обеспечения доступа к информации о бюджетной системе РФ, об организации бюджетного процесса в РФ, об осуществлении публично-правовыми образованиями бюджетных

¹ Распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р «О концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (с изм. от 14 декабря 2018 г. № 1528) // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4773; 2018. № 53. Ст. 8638.

² Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» (с изм. от 29 июля 2017 г. № 262-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2331; 2017. № 31. Ст. 4811.

полномочий и их участия в бюджетных правоотношениях, к иным сведениям, определяемым Министерством финансов РФ.

Несмотря на законодательное закрепление создания Единого портала бюджетной системы РФ, его подробное нормативное правовое регулирование осуществляется на подзаконном уровне¹. В частности, он представляет собой часть информационной системы «Электронный бюджет» (его доменное имя в сети Интернет — www.budget.gov.ru), а информация, размещаемая на нем, а точнее — в его открытой части, в совокупности составляет общедоступный информационный ресурс Единого портала бюджетной системы. Закрытая часть данного портала предназначена для обеспечения авторизованного доступа пользователей к информационной системе «Электронный бюджет». Функциональным заказчиком Единого портала бюджетной системы РФ является Министерство финансов РФ, а создание и ведение данного портала осуществляется Федеральным казначейством.

Нормативное правовое регулирование государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» также имеет подзаконный характер². Данная система, помимо Единого портала бюджетной системы РФ, состоит из централизованных и сервисных подсистем. При этом централизованные подсистемы включают в себя программные компоненты и модули, предназначенные для функционирования федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов РФ, а сервисные подсистемы — программные компоненты и модули, предназначенные для функционирования государственных и местных бюджетов.

Внедрение и использование информационно-телекоммуникационных технологий в бюджетных правоотношениях выступают фактором развития последних³ и одновременно современным юридическим средством реализации субъектами указанных правоотношений

¹ Приказ Минфина России от 27 декабря 2013 г. 141н «О создании и ведении единого портала бюджетной системы РФ» (с изм. от 03 марта 2016 г.) // Российская газета. № 106. 2014. 14 мая.

² Постановление Правительства РФ от 30 июня 2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (с изм. от 14 декабря 2018 г. № 1528) // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228; 2018. № 53. Ст. 8638.

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

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

Участники информационной системы «Электронный бюджет» подразделяются на четыре группы: Министерство финансов РФ, операторы системы, субъекты системы и пользователи системы. При этом не все участники данной информационной системы являются субъектами бюджетных правоотношений. В частности, пользователями системы могут быть любые физические и юридические лица, использующие путем свободного доступа информацию, размещаемую на Едином портале бюджетной системы РФ в сети «Интернет». Субъектами системы выступают как участники бюджетных правоотношений (практически все участники бюджетного процесса, а также лица, не являющиеся таковыми, но получающие средства из государственных и местных бюджетов, в том числе подлежащие казначейскому сопровождению), а также иные юридические и физические лица (заказчики) при реализации правоотношений с участниками бюджетного процесса, а также юридические лица, указанные в ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Участие вышеуказанных лиц в информационной системе «Электронный бюджет» обуславливается, например, необходимостью реализации бюджетных полномочий, ведения финансово-хозяйственной деятельности,

обмена документами в рамках заключения и исполнения гражданско-правовых договоров, казначейского сопровождения, формирования и предоставления информации, в том числе для размещения в информационных системах, получения информации в целях реализации функций и полномочий.

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

Несмотря на имеющееся правовое регулирование применения информационных систем и информационных ресурсов в бюджетной сфере, оно нуждается в совершенствовании. В частности, необходимо на законодательном уровне оформить применение в бюджетных правоотношениях имеющихся информационных систем, в частности, информационной системы «Электронный бюджет», унифицировать используемый в их регламентации понятийный аппарат и требования к ним, а также закрепить субъектный состав и правовой статус их участников. В научной литературе также справедливо предлагаются и другие варианты правового урегулирования вопросов в обозначенной сфере, включая определение правовой сущности информационных систем в бюджетной сфере, вопросы осуществления публично-правовыми образованиями бюджетно-информационных полномочий¹ При этом, как представляется, требует дополнительного обоснования точка зрения о появлении бюджетно-информационных отношений как разновидности новых специфических правоотношений в бюджетном праве².

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

² Там же.

Следует отметить, что в последней редакции проекта Бюджетного кодекса РФ (от 07 февраля 2018 г.) предусматривается глава 18 «Информационное обеспечение бюджетного процесса», входящая раздел V «Участники бюджетного процесса». При этом в ст. 170 указанного проекта вводится термин «субъекты информационных систем», к которым помимо участников бюджетного процесса (их перечень дается в ст. 149 проекта) отнесены автономные (бюджетные) учреждения и получатели средств из бюджета, которые не являются участниками бюджетного процесса. В связи с этим более правильным представляется подход, который был использован в предыдущей редакции Бюджетного кодекса РФ (по состоянию на март 2016 г.), когда в разделе I «Общие положения» предлагалась глава 4 «Информационное обеспечение в сфере бюджетных правоотношений». При этом содержание указанных глав и названий статей кардинально не различается. Кроме того, введение термина «субъекты информационных систем» требует и законодательного закрепления их полномочий в сфере информационного обеспечения, что так же логично предусмотреть в главе 4 проекта. В случае же принятия проекта БК РФ в последней редакции, полномочия в сфере информационного обеспечения бюджетного процесса придется включать не только в число полномочий участников бюджетного процесса (глава 16 проекта), как предлагается в научной литературе¹, но и в другие главы и разделы БК РФ, посвященные статусу иных субъектов бюджетных правоотношений.

Таким образом, рассмотрение действующего нормативно-правового регулирования применения информационно-коммуникационных технологий в бюджетной сфере позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, необходимо проведение концептуального исследования вопросов бюджетной правосубъектности в условиях цифровизации экономики, включая выработку бюджетно-правового инструментария, связанного с использованием цифровых технологий, и базовых идей, определяющих требования к применению указанных технологий в бюджетной сфере. Во-вторых, следует внести ряд изменений и дополнений в бюджетное законодательство относительно установления дополнительных прав, обязанностей и ответственности субъектов бюджетных правоотношений, обусловленных внедрением и использованием ими цифровых технологий.

¹ Леднева Ю. В. Понятие цифрового бюджета по российскому законодательству // Финансовое право. 2019. №9. С. 10.

■ **Запольский С. В.**

главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, заслуженный юрист Российской Федерации, д-р юрид. наук, профессор

■ **Васянина Е. Л.**

ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, д-р юрид. наук, доцент

О Фонде национального благосостояния России

Аннотация: В условиях повышенной турбулентности мировой экономики особую актуальность вызывают правовые проблемы использования бюджетных и иных резервов и страховых фондов. Фонд национального благосостояния, формируемый как часть нефтегазовых доходов, предназначенный для поддержки Пенсионного фонда, получил за ряд лет более широкое применение и стал главным резервным фондом страны.

В статье анализируются девиации, произошедшие с ФНБ, дается правовая оценка происходящего с этим фондом, даются рекомендации по возвращению его в сферу бюджетного регулирования. Предложена координация использования ФНБ с осуществлением приоритетных национальных проектов и повышению эффективности парламентского контроля за его использованием.

Ключевые слова: Бюджет, финансовое планирование, резервные фонды, Бюджет национального благосостояния, нефтегазовые доходы, Бюджетный кодекс, долговые обязательства, субсидии, субвенции, дотации.

■ **Zapolsky S. V.**

chief researcher of the sector of administrative law and administrative process of IGP RAS, Honored lawyer of the Russian Federation, doctor of law, Professor

■ **Vasyanina E. L.**

leading researcher of the sector of administrative law and administrative process of IGP RAS, doctor of law, associate Professor

About the national welfare Fund of Russia

Annotation: in the conditions of increased turbulence of the world economy, the legal problems of using budget and other reserves and insurance funds are of particular relevance. The national welfare Fund, which is formed as part of oil and gas revenues and

is intended to support the Pension Fund, has become more widely used over the years and has become the main reserve Fund of the country.

The article analyzes the deviations that occurred with the NWF, gives a legal assessment of what is happening with this Fund, and makes recommendations for its return to the sphere of budget regulation. It is proposed to coordinate the use of the NWF with the implementation of priority national projects and to increase the effectiveness of parliamentary control over its use.

Keyword: Budget, financial planning, reserve funds, national welfare Budget, oil and gas revenues, Budget code, debt obligations, subsidies, subventions, grants.

Создание бюджетных резервов в целях обеспечения бездефицитности государственного бюджета СССР и входящих в его свод бюджетов союзных республик, а также преодоление последствий различных экономических дисбалансов, возникающих периодически в национальной и мировой экономике, служило одним из принципиальных положений советского бюджетного права, воспринятых и продолженных в бюджетной политике постсоветского периода в России. С этой целью в 2004 году был создан стабилизационный фонд РФ, позже преобразованный в Резервный Фонд и фонд будущих поколений, впоследствии переименованный в Фонд национального благосостояния¹.

Источником создания обоих фондов выступает так называемый нефтегазовый трансферт — доходы от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ, газовый конденсат), вывозных таможенных пошлин на нефть сырую, газ природный, на продукцию, выработанную из нефти. Отметим, что нефтегазовый трансферт по своей природе является налоговым доходным источником — публичными доходами федерального бюджета. Как писал В. М. Зуев, «фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению (*подчеркнуто нами*, — С. З и Е. В.) в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ². В настоящее время все нефтегазовые доходы, превышающие 41,6 доллара за баррель нефти и соответствующие уровню по газу и газоконцентрату, подлежат зачислению в ФНБ. На конец 2019 г. совокупные накопления Фонда составили порядка 8 триллионов рублей.

¹ Гл. 132 БК РФ.

² Зуев В. М. Бюджетное право Российской Федерации. Из-во Тюменского университета, 2009. С. 156.

Далеко не случайно, исходное название этого фонда — фонд будущих поколений; он носил явственно благотворительный характер и преследовал цель сохранения части доходов от невозобновляемых источников в будущем, когда эти источники будут исчерпаны с тем, чтобы доходы от социальных или инфраструктурных инвестиций за счет этого фонда компенсировали бы потери общества. При этом использование Фонда национального благосостояния на осуществление коммерческих инвестиционных проектов, выдачи дотаций, субсидий или субвенций государственным органам, хозяйственным структурам или госкорпорациям не предполагалось.

К большому сожалению, благим намерениям не было суждено осуществиться, а ФНБ в части его использования приобрел иной, весьма далекий от целей его создания характер, не только не соответствующий законодательству, не вызывающий, по нашему мнению, контрпродуктивный эффект для всей национальной экономики.

Дело в том, что причиной формирования Фонда национального благосостояния явилась благоприятная конъюнктура на мировых сырьевых рынках. Создание в составе федерального бюджета в 2008 году на базе Стабилизационного фонда «подушек» безопасности в форме Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, с одной стороны, позволило обеспечить сбалансированность бюджета и финансирование государственных расходов в необходимом объеме в условиях экономического кризиса 2014–2015 гг. С другой стороны, создание указанных фондов за счет нефтегазовых доходов привело в жесткой зависимости федерального бюджета от цен на нефть, что повлекло за собой негативные экономические последствия. В иностранной экономической литературе отмечается, что в современных условиях создание суверенных фондов за счет нефтегазовых (рентных) доходов представляется неэффективным, поскольку ведет к ослаблению адаптивности экономики государства. Это происходит в результате того, что «...рентные доходы вытесняют частные инвестиции. В результате, резкое падение нефтяных доходов наносит серьезный удар по экономике государства»¹.

Помимо изложенного, дестабилизация российской экономики связана с формированием правового режима нефтегазовых доходов в обход базовых принципов построения бюджетной системы, что позволяет выводить из-под контроля значительную часть бюджетных доходов.

¹ *Coutinho L.* The resource curse and fiscal policy // Cyprus Economic Policy Review, 5.1, 2011, pp. 43–70.

Так, об отсутствии прозрачности в формировании и использовании нефтегазовых доходов свидетельствовали положения бюджетного законодательства, закрепляющие, что Правительство РФ до 1 января 2015 г. вправе без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете направлять средств Фондов на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства РФ¹. Кроме того, нефтегазовые доходы, направленные на формирование Резервного Фонда и Фонда национального благосостояния, в период с 2010 по 2013 гг. вообще не отражались в законе о бюджете². В дальнейшем правовой режим нефтегазовых доходов вновь претерпел серьезные изменения, которые некоторое время не были отражены в актах бюджетного законодательства. Так, с февраля 2017 года порядок осуществления операций с дополнительными нефтегазовыми доходами федерального бюджета на внутреннем валютном рынке был определен Информационным сообщением Министерства финансов Российской Федерации от 25 января 2017 года. На уровне нормативного правового акта указанные правила были закреплены лишь в декабре 2017 года³.

В целом на сегодняшний день управление нефтегазовыми доходами федерального бюджета осуществляется по следующим направлениям: 1) инвестирование в долговые обязательства иностранных государств согласно актам Правительства РФ⁴, погашение которых может вызывать напряженность на международном уровне. Например, фискальные доходы, составляющие Фонд национального бла-

¹ См.: Федеральный закон от 30 сентября 2010 г. № 245-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4971.

² Согласно Федеральному закону от 17 декабря 2009 г. № 314-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов”» требования об установлении федеральным законом о федеральном бюджете показателей объема нефтегазовых доходов, нефтегазового трансферта и нормативной величины Резервного фонда, отнесенных п. 2 ст. 199 БК РФ к основным характеристикам федерального бюджета, приостановлены до 1 января 2013 года.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2017 № 1528 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 51. Ст. 7830.

⁴ Постановление Правительства от 19.01.2008 г. № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния» (ред. от 30. 12. 2015) // СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 270. Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 г. № 955 «О порядке управления средствами Резервного фонда» (ред. от 06. 11. 2008) // СЗ РФ. 2008. № 1. Ст. 13.

госостояния России, в декабре 2013 года были направлены на выкуп еврооблигаций Украины на общую сумму \$3 млрд, до сих пор не возвращенные России; 2) использование для финансового обеспечения расходных обязательств РФ¹; 3) направление на финансирование самокупаемых инфраструктурных проектов, в том числе: на докапитализацию кредитных организаций. Так, в соответствии с п. 4 ст. 96¹⁰ БК РФ, в целях обеспечения достаточности собственных средств государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» до 7% средств Фонда национального благосостояния размещались на депозитах в указанной государственной корпорации на основании отдельных решений Правительства РФ².

В соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2014 г. № 449-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» средства ФНБ могут размещаться в следующие виды финансовых активов: депозиты и остатки на банковских счетах в банках и кредитных организациях, в том числе в целях финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. На сегодняшний день Правительством РФ уже приняты соответствующие акты. Так, постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2014 г. № 1592 закрепляется Порядок размещения средств ФНБ на субординированные депозиты и в субординированные облигации системообразующих кредитных организаций в целях их докапитализации; распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2014 г. № 2739-р утверждается решение о размещении средств ФНБ в сумме 100 млрд руб. на субординированный депозит в ОАО «Банк ВТБ».

Помимо изложенного, из суверенного фонда государства «...утверждены и предоставлены несколько крупных траншей финансовой помощи. Это выделение 239 млрд руб. на покупку привилегированных акций ВТБ и Россельхозбанка; 150 млрд руб. на строительство Центральной кольцевой автодороги и столько же — на модернизацию БАМа и Транссиба; 86 млрд руб. — на строительство железной дороги Кызыл — Курагино и портового терминала для экспорта сибирского угля в страны Азии. Выделялись значительные суммы Роснефти,

¹ См.: ст. 6 Федерального закона от 30.09.2010 № 245-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 07. 06. 2013) // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4971.

² Положения утратили силу. Федеральный закон от 29 июля 2017 № 262-ФЗ.

Росатому, Минтрансу России и многим другим структурам»¹. Бесконтрольная трата средств Фонда национального благосостояния вызвала серьезные опасения со стороны российского парламента. Так, в 2014 году был подготовлен проект непринятый Федерального закона, в соответствии с которым предлагалось созданию государственной комиссии по вопросам эффективного размещения средств фонда национального благосостояния.

Сложившийся подход к регулированию нефтегазовых доходов федерального бюджета не соответствует целям создания ФНБ, связанных с обеспечением сбалансированности бюджета Пенсионного фонда РФ и софинансированием пенсионных накоплений граждан. В результате, на фоне активной практики использования средств ФНБ на коммерческие цели возникли механизмы обеспечения сбалансированности федерального бюджета, процедура реализации которых формируется в обход бюджетного законодательства. Так, в 2013 г. в целях обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда РФ введен мораторий на формирование пенсионных накоплений, сопровождающийся изъятием пенсионных накоплений из негосударственных пенсионных фондов. Из временной меры указанный механизм обеспечения сбалансированности федерального бюджета приобрел постоянный характер, что фактически свидетельствует об отмене системы пенсионных накоплений. Так, в 2014–2021 гг. страховые взносы направляются на формирование страховой пенсии, поступают в распределительную систему и используются на выплаты текущих пенсий нынешним пенсионерам. Следует отметить, что создание системы пенсионных накоплений является существенным элементом эффективной модели управления публичными доходами, позволяющим обеспечить стыковку частных интересов и общих целей, направленных на инвестирование средств граждан в экономику государства. Иными словами, введение моратория на пенсионные накопления привело к умалению сформированного в целях экономического роста механизма развития частных инвестиций, поскольку использование средств Фонда национального благосостояния согласно намеченной в бюджетном законе цели могло бы обеспечить бесперебойность привлечения

¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 650182-6 «О государственной комиссии по вопросам эффективного размещения средств фонда национального благосостояния и внесении изменения в статью 96¹¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации» (внесен в ГД РФ 13 ноября 2014 г.). // СПС «КонсультантПлюс».

частных инвестиций через негосударственные пенсионные фонды и сдержать экономический спад, вызванный падением нефтяных доходов, что особо актуально стало в 2020 году.

На фоне использования средств Фонда национального благосостояния на коммерческие цели остаются неисполненными со стороны государства обязательства по дореформенным сбережениям граждан, сформированным по вкладам в Сберегательном банке, а также в государственные ценные бумаги на начало 1990-х гг. Остаются непогашенными долговые обязательства по облигациям Государственного внутреннего выигрышного займа 1982 года до сих пор в связи с отсутствием источников финансового обеспечения и отсутствием законодательной области применения долгового рубля (ДОР), выступающего в качестве средства восстановления покупательной способности денежных средств.

Сформированный в рамках бюджетного законодательства механизм управления дополнительными нефтегазовыми доходами федерального бюджета не обеспечивает развитие инвестиций в государственный сектор экономики. Не случайно по решению Министерства финансов РФ Федеральное казначейство и Центральный банк РФ осуществляют покупку (продажу) иностранной валюты в связи с необходимостью формирования дополнительных (недополученных) нефтегазовых доходов федерального бюджета¹. Иными словами, обозначенная схема проведения операций с нефтегазовыми доходами ограничена бюджетными счетами.

В настоящее время государство продолжает попытки изменить правовой режим регулирования нефтегазовых доходов в составе Фонда национального благосостояния путем их выведения за рамки бюджетно-правового регулирования. Так, Правительством РФ подготовлены законопроекты² о приобретении у Центрального банка РФ акций Сбербанка России в рамках размещения средств Фонда национального благосостояния.

¹ См.: п. 4, 5 Постановления Правительства Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 699 // СПС «КонсультантПлюс».

² Проект Федерального закона № 901 908-7 «О приобретении Правительством Российской Федерации у Центрального банка Российской Федерации акций публичного акционерного общества «Сбербанк России» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов российской Федерации». Проект Федерального закона № 901911-7 «О перечислении части доходов, полученных Центральным банком Российской Федерации от продажи обыкновенных акций публичного акционерного общества «Сбербанк России».

Однако подготовленные законопроекты не свободны от критических замечаний.

Во-первых, предложенный в законопроектах порядок изменения режима регулирования нефтегазовых доходов обеспечивается совершением сделки, правовая модель которой не имеет закрепления в актах финансового и гражданского законодательства, поскольку результатом такой сделки является приобретение субъектом его собственного имущества. Дело в том, что акции Сбербанка России, принадлежащие ЦБ РФ, являются его имуществом, которое согласно Федеральному закону от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» является федеральной собственностью. Иными словами, возникает ситуация, когда имущество, охватываемое режимом государственной собственности, обособленное в рамках одной структуры, приобретает за счет государственного имущества, обособленного в рамках другой структуры.

Во-вторых, сделка по размещению средств ФНБ в акции Сбербанка России не соответствует принципам развития государства, направленным на укрепление государственного суверенитета. Реализация указанной сделки означает передачу средств федерального бюджета в Центральный банк Российской Федерации, являющийся структурой, подчиненной международным финансовым организациям, в частности, Международному валютному фонду¹, поскольку в соответствии со Статьями Соглашения Международного Валютного Фонда² Центральный банк Российской Федерации за счет своих средств осуществляет операции и сделки, предусмотренные статьями Соглашения и является депозитарием средств Международного валютного фонда.

В-третьих, приобретение доли Сбербанка Правительством у Центрального банка Российской Федерации противоречит целям имплементированного в российскую правовую систему механизма «bail-in», нацеленного на исключение ситуации, когда в финансовом оздоровлении банков участвуют публичные фонды, сформированные государством за счет средств налогоплательщиков. Так, подготовленный Правительством РФ законопроект нацелен на использование Центральным банком Российской Федерации нефтегазовых доходов в размере 700 млрд руб., которые будут учтены в составе доходов Банка

¹ Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 22 мая 1992 г. № 285-1 «О вступлении Российской Федерации в международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития».

² Приняты 22 июля 1944 г.

России на 2020 год и по официальным данным будут использованы в целях возмещения убытков, понесенных Банком России от санации банков через Фонд консолидации банковского сектора, созданного с учетом Методических рекомендации Базельского комитета банковского надзора (Базель III).

Иными словами, средства федерального бюджета, обособленные в рамках ФНБ, вопреки воспринятым российской правовой системой международным правилам, будут использоваться в качестве инструмента санации банковской системы.

Проведенный анализ позволяет констатировать тот факт, что методы управления средствами Фонда национального благосостояния не позволяют обеспечить реализацию общенациональной идеи, заключающейся в распределении между гражданами России доходов от использования природных ресурсов, составляющих национальное достояние.

В зарубежной практике создание подобных фондов обеспечивается режимом общественной собственности на высокодоходные объекты природных ресурсов, что позволяет распределять между гражданами государств доходы, полученные от их использования. Например, в США Постоянный фонд Аляски, образуется из ежегодных отчислений от нефтяных доходов частных компаний, которые на условиях долгосрочной аренды добывают нефть¹ на территории этого штата. В 1982 г. законодательный орган штата Аляска одобрил постоянную программу дивиденда Фонда, согласно которой фонд выступает объектом общественного распоряжения и управления и используется, в частности, для выплаты дивидендов всем жителям Аляски².

В России нефтегазовые доходы Фонда национального благосостояния находятся в государственной собственности Российской Федерации, а соответственно, в отношении владения, пользования и распоряжения этими доходами доминирует государство (бюрократический аппарат), а не общество.

Резкое падение в 2020 году нефтегазовых доходов и, соответственно, нефтегазового трансферта не может не вызвать конкуренции между правомерным использованием средств ФНБ на пополнение Пенсионного фонда и «силовым» — для восполнения выпадающих доходов

¹ *Рязанов В. Т., Осадин Н. Н.* Общественная собственность и ее роль в формировании рыночной модели экономики России // <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=929> (дата обращения — 17 февраля 2014 г.).

² *Моргунов Е. В.* Фонд будущих поколений: сущность и содержание (на примере постоянного фонда Аляски) // <http://www.cemi.rssi.ru> (дата обращения — 17 февраля 2014 г.).

Федерального бюджета. Проблема не столько в получении согласия Думы, Совета Федерации и Президента РФ на использование ФНБ в качестве универсального резерва, сколько в целесообразности поддержать пенсионеров и иные категории нетрудоспособных граждан России, особо уязвимых от роста цен и тарифов в условиях экономических кризисов, чему и должен служить ФНБ как по закону, так и высшему смыслу его создания.

Хотелось бы увидеть в ближайшем будущем, еще до вхождения в потенциальный экономический кризис, решения ряда вопросов, порожденных несовершенством правовой конструкции Фонда национального благосостояния. Прежде всего, что в аспекте ФНБ понимается под термином «благосостояние», а точнее — ориентирован ли этот фонд на благосостояние граждан или же преследует цель удовлетворения кредитных и безвозвратных запросов крупного бизнеса и проведение инфраструктурных проектов в национальной экономике?

Представляется, что ответ на этот вопрос должен быть увязан с финансированием приоритетных национальных проектов, отражающих основные чаяния тех будущих положений, во имя которых фонд создавался. В этом случае управление средствами ФНБ целесообразно передать Президиуму Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов¹.

Вызывает сомнение допустимость предоставления Правительству РФ, а в реалиях, Министерству финансов права определять круг объектов инвестиций или наименование проектов и программ, для реализации которых могут быть использованы средства ФНБ. Особенность фонда нельзя абсолютизировать, поскольку ФНБ входит в состав Федерального бюджета и, следовательно, его автономия носит не сущностный, а прежде всего, учетный характер. Считаем, что Государственная Дума и Совет Федерации должны решать все принципиальные вопросы создания и использования ФНБ с возложением на Правительство и Минфин функции исполнителей.

Значимость Фонда для национальной экономики резко контрастирует с предельной лапидарностью законодательства о ФНБ. Представляется, что в будущем должен быть подготовлен отдельный Федеральный закон, подлежащий инкорпорированию в Бюджетный кодекс, упорядочивающий процедурные и материально-правовые правила, касающиеся ФНБ как основной «копилки» страны — главного финансового резерва в условиях турбулентности мировой экономики.

¹ Указ Президента РФ от 21.10.2005 № 1226.

■ **Фатхутдинова А. М.**

доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ», канд. юрид. наук, доцент

Правовые инструменты бюджетного регулирования в условиях цифровой экономики

Аннотация: Автор статьи исследует развитие бюджетного законодательства, регулирующего бюджетные правоотношения в связи с развитием цифровой экономики. Автор раскрывает бюджетные отношения в процессе возникновения и развития цифровой экономики, а также формирование комплексного правового регулирования появившихся новых отношений в связи с развитием в настоящее время цифровизации. На современном этапе необходимо не только совершенствовать, но и разрабатывать новые законодательные акты бюджетных правовых отношений, которые позвонили ли бы эффективно формировать и расходовать государственный бюджет. Доказано, что цифровизация привела к смене привычных форматов взаимоотношений, существует потребность новых подходов к правовому регулированию для того, чтобы защитить всех участников правоотношений в цифровой экономике, в том числе и бюджетной сфере. В настоящее время ведется работа по направлению снятия различных барьеров для дальнейшего развития экономики, создания нормотворческого процесса нового образца в бюджетном законодательстве.

Ключевые слова: Бюджетный кодекс РФ, бюджетная система, государственное управление, информационные технологии, нормативно-правовые акты, цифровая экономика, электронный бюджет.

■ **Fatkhutdinova A. M**

associate Professor of the Department of legal regulation of economic activities
Financial University under the government of the Russian Federation, candidate of law, PhD in law, associate Professor

Legal tools for budget regulation in the digital economy

Annotation: The author of the article examines the development of budget legislation that regulates budget relations in connection with the development of the digital economy. The author reveals budget relations in the process of emergence and development of the digital economy, as well as the formation of complex legal regulation, new relations that have appeared in connection with the development of digitalization at the present time. At the present stage, it is necessary not only to improve, but also to develop new legislative acts of budgetary legal relations, which would make it

possible to effectively form and spend the state budget. It is proved that digitalization has led to a change in the usual formats of relationships, there is a need for new approaches to legal regulation in order to protect all participants in legal relations in the digital economy, including the budget sphere. Currently, work is underway to remove various barriers to further economic development and create a new standard-setting process in the budget legislation.

Keywords: the budget code of the Russian Federation, the budget system, public administration, information technology, regulations, digital economy, electronic budget.

Государственный бюджет любой страны представляет собой основное средство мобилизации, а также расходования ресурсной базы страны, давая при этом политической власти реальные возможности влияния на экономическую обстановку. Бюджетные ресурсы позволяют оказывать финансовую поддержку структурной перестройке государства, стимулируя развитие наиболее приоритетных экономических секторов и обеспечивая социальную поддержку менее защищенных слоев общества.

На современном этапе, когда финансовые возможности Российской Федерации несколько ограничены, на первое место выходит грамотное применение ее бюджетных ресурсов. За счет экономически оправданного выбора направлений применения ресурсов удастся увеличить продуктивность тех мер, которые принимает непосредственно Правительство РФ в отношении экономических процессов.

За счет решения вопросов, которые относятся к созданию и осуществлению бюджетов разного уровня, снимается социальная напряженность в государстве, а также более эффективно расходуются государственные средства.

Структура бюджетных затрат каждый год определяется на бюджетном плане и зависит как от экономической ситуации, так и от общественных приоритетов.

При этом на масштабы и структуру расходов оказывают воздействие большое количество аспектов, к которым относятся: государственный строй, внутренняя и внешняя политика государства, общеэкономический уровень, качество жизни граждан, объемы государственного сектора в экономике.

При этом нужно отметить, что расходы имеют как качественную составляющую, так и количественную. Большое число разных типов бюджетных затрат обуславливается рядом причин:

- функциями, которые выполняет государство;
- уровнем развитости государства в целом;
- административным устройством страны;
- формами предоставления бюджетных средств и т. д.

От грамотно выстроенного процесса расходования бюджетных средств зависит эффективность аппарата управления в целом, а также принимаемых им решений.

Таким образом, во всех областях государственного сектора требуется:

- стандартизировать механизмы оказания государственных услуг;
- сформировать критерии оценивания качества работы государственных учреждений;
- существенно снизить число коррупционных случаев;
- согласовать принимаемые меры с нынешними требованиями;
- применять стимулирующие методы оплаты трудовой деятельности;
- обеспечить прозрачность расходования бюджетных ресурсов.

В целях обеспечения прозрачности расходования бюджетных средств на фоне развития активного технического прогресса в работе государственных органов и бюджетных учреждений применяются меры по введению современных информационных технологий, что также позволяет государственным предприятиям более продуктивно расходовать бюджетные средства.

Правительством РФ 28 июля 2017 года была принята программа «Цифровая экономика», на базе которой сформирована национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»¹.

Целями программы «Цифровая экономика» являются:

- создание экосистемы цифровой экономики РФ, в которой данные в цифровой форме являются ключевым фактором производства во всех сферах социально-экономической деятельности и в которой обеспечено эффективное взаимодействие, включая трансграничное, бизнеса, научно-образовательного сообщества, государства и граждан;
- создание необходимых и достаточных условий институционального и инфраструктурного характера, устранение имеющихся препятствий и ограничений для создания и (или) развития высокотехнологических бизнесов и недопущение появления новых препятствий и ограничений, как в традиционных отраслях экономики, так и в новых отраслях и высокотехнологичных рынках;
- повышение конкурентоспособности российской экономики на глобальном рынке.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7) // СПС «КонсультантПлюс».

Неотъемлемой частью формирующегося электронного государства постепенно становится электронный бюджет. Электронная модель управления государством уже включает в себя электронные государственные услуги (портал государственных услуг РФ www.gosuslugi.ru), электронное образование (проект Московской электронной школы), электронное здравоохранение (электронные медицинские карты). Все эти компоненты современной жизни могут быть дополнены и электронным бюджетом, который таким образом становится прозрачным и эффективным, повышается качество и эффективность государственного управления, обеспечивается открытость деятельности государства.

В ходе проведенных в 2005–2010 годах реформ к информации о деятельности публично-правовых образований в бюджетно-финансовой сфере сформулированы новые требования. В связи с чем появились новые информационные потоки, которые обрабатываются локальными автоматизированными информационными системами. Поэтому была разработана Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»¹.

Статья 241.2 БК РФ определяет понятие Единого портала бюджетной системы (ЕПБС) Российской Федерации и его основное назначение — обеспечение доступа к информации о бюджетной системе РФ². Портал начал свою работу 28 февраля 2013 года. С тех пор посещаемость единого портала увеличилось в 40 раз (до 40 000 посещений в день). Состав информации и порядок размещения информации определяет Министерство финансов РФ.

Наравне с ЕПБС РФ работает подсистема «Бюджетное планирование», которая представляет собой ведение сводной бюджетной росписи федерального бюджета.

Вышеуказанные электронные ресурсы позволяют систематизировать бюджетную информацию по всей стране. В нем отражены все субъекты, объекты бюджетных правоотношений, а также их идентификация. Таким образом созданы единые информационные ресурсы бюджетного процесса публично-правовых образований.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р (ред. от 14.12.2018) «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”» // СПС «КонсультантПлюс».

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

Необходимость внесения изменений в действующий БК РФ возникла еще в 2014 году. Поэтому 08.05.2015 г. Министерством финансов РФ была подготовлена Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Бюджетный кодекс РФ»¹. Целью новой редакции БК РФ является развитие открытости бюджетного процесса и информированности граждан о бюджете и бюджетном процессе. Нововведения касаются и положения об информационном обеспечении бюджетного процесса, а именно:

- принципы создания и ведения информационных систем в сфере бюджетных правоотношений;
- право Правительства Российской Федерации определить единые требования к созданию и ведению информационных систем в сфере бюджетных правоотношений;
- цели и содержание федеральной государственной информационной системы в сфере бюджетных правоотношений, а также право Правительства Российской Федерации определить порядок ее создания;
- порядок информационно-технологического взаимодействия информационных систем в сфере бюджетных правоотношений;
- требования к организации электронного документооборота;
- правовой статус и назначение единого портала бюджетной системы.

БК РФ продолжает изменяться, поэтому Министерство финансов РФ в 2018 году разработал его новую редакцию².

Использование в бюджетных отношениях цифровых технологий обеспечивает прозрачность как на стадии формирования бюджетов, так и при их расходовании. В связи с чем в новой редакции БК РФ у финансовых органов появляются дополнительные обязанности для формирования прозрачных бюджетных отношений. В результате чего общество сможет лучше оценить деятельность государственных органов по управлению бюджетными ресурсами.

Реализация принципа прозрачности (открытости) в бюджетном процессе зависит от предъявляемых законом требований, от финансовой стабильности государства.

В 2006 году государство разработало правовую базу, регулирующую отношения, связанные с информацией, например, ФЗ от 27.07.2006

¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Бюджетный кодекс РФ» (подготовлен Минфином России 08.05.2015) [Электронный ресурс] // Минфин России. – Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/document/npa_projects/?id_4=338-o_vvedenii_v_deistvie_byudzhethnogo_kodeksa_rossiiskoi_federatsii.

² Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации (ред. от 7.02.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

№ 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации». С учетом сферы применения информационных технологий, предусматривается регулирование и специальными законами.

В настоящее время информационное обеспечение бюджетного процесса не закреплено разовыми нормами. В новой редакции БК РФ¹ предусмотрена глава 18 «Информационное обеспечение бюджетного процесса», в которой в ст. 170–174 вводятся требования к информационным системам, основные принципы их функционирования; также определена цель создания и обеспечения федеральной государственной информационной системы; предусмотрена возможность информационно-технологического взаимодействия. Определено, что Министерство финансов РФ устанавливает технические стандарты и требования к информационно-технологическому взаимодействию информационных систем в сфере бюджетных правоотношений. В условиях цифровой экономики невозможно обойтись без электронного документооборота, без использования усиленной квалифицированной электронной подписи. Все это прописывается в новой редакции БК РФ (ст. 173).

К публичным информационным ресурсам РФ в сфере управления государственными (муниципальными) финансами относят официальные сайты государственных и муниципальных учреждений, а также ЕПБС РФ, который начал свою работу в 2013 году. Порядок обеспечения ЕПБС РФ регулируется действующим БК РФ (ст. 241.2)².

Таким образом, должна быть создана единая информационная система в сфере управления государственными финансами, регулируются основные направления информационного взаимодействия информационных систем в сфере управления государственными финансами.

Государство на переходном этапе к цифровой экономике стремится к повышению открытости бюджетного процесса. Так общество приобретает возможность отслеживать все этапы формирования бюджета, а также его использование. Чтобы определить эффективность расходования бюджетных средств, надо закрепить в законодательстве критерий эффективности. Проект нового бюджетного законодательства нуждается в серьезной доработке. Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» позволяет ускорить процесс его принятия.

Важно принимать меры, которые были бы наиболее эффективны по всем имеющимся направлениям расходов бюджета. Применяя

¹ Там же.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

инструменты цифровой экономики (например, видеотрансляция в сети Интернет), можно сократить «дистанцию» между объектом контроля и самим контролером (например, обществом). После внедрения ЕПБС системы со стороны поставщиков государственных услуг наблюдается большее соблюдение закона.

Министерство финансов РФ продолжает оптимизировать законодательство в сфере государственных закупок¹. В связи с чем разработан новый законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в котором комплексно совершенствуется порядок исполнения контракта. Вводится определение этапа исполнения контракта, формирование документа о приемке товара, работы, услуги в электронной форме с использованием единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС), расторжение контрактов переводится в электронную форму, что позволяет существенно сокращать сроки этой процедуры и обеспечивает фиксацию поступления одной стороне контракта решения о его расторжении, принятого другой стороной контракта.

Также оптимизируется процедура обжалования закупок. Устанавливается электронная форма подачи жалобы с использованием ЕИС. В электронную форму предусматривается перевод и документооборота между заказчиками и ФАС России, особенно это касается вопроса о включении информации в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в электронную форму с использованием ЕИС.

Бюджет государства является одним из основных инструментов осуществления экономической, а также социальной политики Правительства. А главной задачей бюджета при этом является обеспечение его прозрачности для всех членов общественной жизни страны. Бюджет должен преобразоваться в надежную опору и гаранта для всех получателей бюджетных средств, а для этого должен быть обеспечен механизм прозрачности бюджета и бюджетной системы при помощи действующего законодательства.

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»». [Электронный ресурс] // Минфин России. — Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/document/npa_projects/?id_4=5941-o_vnesenii_izmenenii_v_federalnyi_zakon_o_kontraktnoi_sisteme_v_sfere_zakupok_tovarov_rabot_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd_po_vop.

■ **Чевычелов В. А.**

профессор кафедры экономики ФГБОУВО
«Российский государственный университет
правосудия», д-р экон. наук, профессор

■ **Эдельханов И. Б.**

магистрант кафедры экономики ФГБОУВО
«Российский государственный университет
правосудия»

Бюджетные показатели социально-экономического развития регионов

Аннотация: Одним из возможных вариантов оценки социально экономического развития региона служит валовый региональный продукт. Этот показатель не в полной мере отражает ситуацию в регионе, так как существенная часть ВРП может перераспределяться в пользу Федерального центра. На экономическое благосостояние населения, бизнеса и бюджета влияет и публикуемый в немалых количествах массив данных по многим аспектам функционирования региональных экономик. Поэтому изучение бюджетных показателей социально-экономического развития регионов является важной и актуальной задачей.

Ключевые слова: бюджетные показатели, социально-экономическое развитие, регион, ВРП, экономика.

■ **Chevychelov V. A.**

Professor, Department of Economics,
Russian state University of justice,
Dr. Econ. science, Professor

■ **Edelkhanov I. B.**

master's student of the Department of Economics
"Russian state University of justice"

Budget indicators of socio-economic development of regions

Annotation. One of the possible options for assessing the socio-economic development of the region is the gross regional product. This indicator does not fully reflect the situation in the region, since a significant part of the GRP can be redistributed in favor of the Center of Russian Federation. The economic welfare of the population, business and the budget is also affected by the data arraes published in considerable quantities on many aspects of the functioning of regional economies. Therefore, the study of budget indicators of socio-economic development of the regions is an important and urgent topic.

Keywords: budget indicators, socio-economic development, region, GRP, economy.

Глобализация российской экономики в последнее десятилетие выступает основной тенденцией ее развития и функционирования¹.

В нашей стране есть различные бюджеты (федеральный, региональный, муниципальный).

Федеральный бюджет наполняется налоговыми и неналоговыми платежами (включая доходы от собственности) и безвозмездными перечислениями.

В данном случае бюджетными показателями социально-экономического развития регионов следует считать следующие поступления:

- налоговые — это налог на прибыль, НДС, НДСПИ, акцизы и некоторые другие налоги;
- неналоговые — таможенная пошлина, доходы от собственности (например, прибыль государственных предприятий) и некоторые другие категории;
- безвозмездные поступления — это перечисления из бюджетов других уровней².

У бюджетов регионов источники, примерно, такие же поступления формируются из других налогов.

Исторически так сложилось, что в одних регионах есть природные ресурсы, инфраструктура, промышленные производства, деловые центры, а в других ничего этого нет. Соответственно, одни регионы получают больше доходов, а другие — меньше.

Применительно к российской бюджетной системе многое упирается в численность населения и уровень зарплат, а также в успешность работы местного бизнеса — значительная часть бюджетов регионов формируется за счет НДФЛ и налога на прибыль. В промышленных регионах сюда добавляются налог на имущество организаций.

При этом регионы обеспечивают определенные сборы федеральных налогов, получая от федерального центра субсидии на решение некоторых общегосударственных вопросов, а также дотации на выравнивание бюджетного обеспечения. Одновременно регион формирует поступления в федеральный бюджет налоговых платежей и получает от него безвозмездные поступления.

¹Рейтинг социально экономического развития регионов. М., 2018. https://mkset.ru/attachments/4aff4859635c283ac537cdcddb78a8836aa90131/store/729fc57db6f0cf124a6857d941a1a573eea3bb7244b4294bb1d1be731d1d/rating_regions_2018.pdf (Дата обращения: 10.02.2020)

²Лобанова А. В. Оценка уровня социально-экономического развития регионов Центрального федерального округа как показатель взаимодействия региональной власти и бизнес-структур. 2019.

Бюджет региона или муниципального образования формируется исходя из собственных возможностей, разница покрывается в любой ситуации из федерального, реализуется механизм федерального перераспределения средств.

Отсюда может быть 2 вида регионов по бюджетным показателям:

- регионы-доноры — это те, которые только отдают федеральному бюджету деньги, но не получают от него дотации на выравнивание;
- регионы-реципиенты — те, которые получают дотации, то есть не могут обеспечить себя собственными доходами.

Достаточно большое количество методических аппаратов, оценивающих бюджетные показатели социально-экономического развития регионов, систематизировали в схематичном виде (*Рис. 1*).

Система показателей-индикаторов, Комиссия по устойчивому развитию ООН — 60 индикаторов по 4 областям: социальная, экономическая, экологическая, институциональная

Genuine saving (показатель «Истинных накоплений»), Всемирный банк — $GS (Genuine\ saving) = (GDS - CFC) + EDE - DRNR - DME$, где GDS — валовые внутренние сбережения, CFC — величина обесценения производственных активов, EDE — сумма расходов на образование, DRNR — величина истощения природных ресурсов, DME — ущерб от загрязнения окружающей среды

Интегральный показатель устойчивости региональной социально-экономической системы, Зарубин С. А. (уточненная методика д-ра экон. наук. Усковой Т. В.), Байкальский государственный университет — 3 группы показателей: экономические, социальные, экологические

Методика комплексной оценки уровня социально-экономического развития регионов, Скотаренко О. В. — 11 показателей: ВРП, объем инвестиций в основной капитал на душу населения, объем внешнеторгового оборота на душу населения, доля среднесписочной численности работников занятых на частных предприятиях и т. д.

Методика оценки социально-экономического потенциала, Тараненко И. В — пять сфер: реальный сектор, инвестиционная и внешнеэкономическая деятельность, финансовые результаты деятельности предприятий, социальный сектор, потребительский рынок

Методика оценки экономического потенциала территории, Сыров А. Н. — шесть сфер: трудовая, производственная, финансовая, природная, транспортная, инфраструктурная

Рис. 1. Методический аппарат оценки бюджетных показателей социально-экономического развития регионов¹

¹ *Соболева Г. В., Попова И. Н.* Стимулирование экономического развития регионов средствами бюджетной и налоговой политики. М., 2019.

Изучение существующих на современном этапе методологических подходов к оценке бюджетных показателей социально-экономического развития регионов показало, что единой, общепринятой методики не выработано. Представим наиболее, на наш взгляд, отражающие актуальную ситуацию бюджетные показатели социально-экономического развития регионов. Предлагается посмотреть на их основные сравнения с общероссийскими.

Таблица 1

**Бюджетные показатели социально-экономического
развития регионов¹**

| Регионы | Безработица, % | Средние доходы, рублей | Естествен- ный прирост (на 1000 че- ловек насе- ления) | Миграцион- ный прирост (на 1000 че- ловек насе- ления) | ВРП, в % от ВВП | ВРП на душу населения, рублей |
|-----------------------|-------------------|------------------------------|--|--|-----------------------|--|
| Калужская область | 3,9 | 28 860,4 | -4,7 | 1,9 | 0,56 | 411 565,3 |
| Московская область | 2,7 | 43 996,8 | -1,2 | 13,9 | 5,08 | 509 545,2 |
| Москва | 1,2 | 66 377,1 | 0,8 | 7,8 | 20,99 | 1263 698,0 |
| Ненецкий АО | 8,1 | 78 703,3 | 5,1 | -8,9 | 0,37 | 6288 467,9 |
| Ленинградская область | 4,1 | 30 430,1 | -5,3 | 23,7 | 1,29 | 535 717,3 |
| Санкт-Петербург | 1,5 | 42 718,0 | 0,8 | 5,2 | 5,16 | 727 210,6 |
| Татарстан | 3,3 | 33 371,4 | 0,5 | 0,7 | 2,82 | 543 522,4 |
| Самарская область | 3,7 | 28 018,4 | -3,1 | -0,1 | 1,80 | 422 024,7 |
| Свердловская область | 4,8 | 35 711,3 | -1,9 | -0,3 | 2,86 | 495 115,9 |
| ХМАО-Югра | 2,5 | 50 497,6 | 7,3 | -2,1 | 4,69 | 2127 213,5 |
| ЯНАО | 2,1 | 79 933,6 | 8,7 | -3,2 | 3,29 | 4581 150,1 |
| Тюменская область | 4,5 | 29 023,8 | 2,8 | 10,3 | 1,35 | 680 908,9 |
| Сахалинская область | 5,3 | 51 705,7 | -0,5 | -0,7 | 1,03 | 1577 910,3 |
| В целом по РФ | 4,8 | 33 010,2 | -1,6 | 0,9 | 100 | 510 253,1 |

Как видно, серьезных отличий у данных регионов по бюджетным показателям социально-экономического развития регионов

¹ Там же.

нет. Например, ХМАО имеет больше ВРП на душу населения, чем Москва — но там выше безработица, а среднедушевые доходы ниже. В Калужской области средние доходы даже ниже общероссийской цифры, но безработица ниже (скорее всего, за счет нескольких автопроизводителей, работающих в особой экономической зоне).

Есть и другие оценки бюджетных показателей социально-экономического развития регионов:

4 региона — Москва, Санкт-Петербург, ХМАО и ЯНАО, как регионы, дающие 60% федерального бюджета;

10 регионов с учетом их чистого вклада в федеральный бюджет.

По второй классификации есть цифры по доле налогов, которые остаются в регионе:

Получается, что Ханты-Мансийский автономный округ отдает в федеральный бюджет больше всех, но себе оставляет лишь 8% от собранных налогов, а в Москве оседает 58% налогов¹.

Очевидно, что такое распределение покажется нечестным нефтегазовым регионам, особенно учитывая отдаленность и суровые условия жизни и работы.

На самом же деле несправедливости в этом нет:

- основная сумма собираемых в ХМАО налогов — это НДС, который в полном объеме направляется в федеральный бюджет;
- большая часть налогов в Москве — это НДФЛ, который полностью остается в столице и часть налога на прибыль. Их собирают с компаний, которые зарегистрированы в Москве (даже если деятельность ведут в другом регионе).

В сложившейся системе межбюджетных отношений в России иной ситуации быть и не может — а отсюда идут и повышенные социальные выплаты жителям Москвы и огромные проекты вроде реновации, тогда как в других регионах на это просто нет денег.

На практике регионы крайне ограничены в своих возможностях — если субъект получает дотации из федерального бюджета, его полномочия урезаны. То есть в некоторых случаях в федеральном бюджете могут заложить меньшую сумму дотации, из-за чего региону придется отказываться от части расходов.

При этом урезать можно лишь незащищенные статьи, что еще больше снижает возможности регионов. Однако, чтобы погашать свои

¹ Лобанова А. В. Оценка уровня социально-экономического развития регионов Центрального федерального округа как показатель взаимодействия региональной власти и бизнес-структур. 2019.

обязательства и развиваться, регионы привлекают кредиты. С их возвратом все чаще возникают проблемы.

Впервые о дефолте региона в России заговорили в 2008 году, когда Московская область не смогла расплатиться с кредиторами. Через 7 лет то же случилось с Новгородской областью, которая не выплатила кредит ВТБ.

Формально это дефолтом не является, поэтому приходится верить рейтинговому агентству АКРА, которое учитывает 3 критерия банкротства региона:

- просрочки платежей по долгу;
- прекращение деятельности;
- вынужденная реструктуризация долга.

Чаще всего удается отследить долги регионов перед банками, и лишь по судебным решениям.

Причины банкротства регионов и городов те же — высокий уровень дотационности (муниципальные бюджеты на 75% состоят из дотаций), значительная централизация доходов, кассовые разрывы, проблемы в самой экономике.

Пример технического дефолта — просрочка по погашению кредита в размере 256 миллионов рублей, который ПАО «Саровбизнесбанк» предоставил администрации города Тамбова. Тогда город просрочил платеж на месяц, из-за чего «набежало» 2 миллиона рублей процентов и пени, которые банк успешно взыскал через суд.

Долги бывают не только в рублях. Например, в 2003 году возник спор между Бинбанком и Ингушетией по поводу долга в 1,8 миллиона долларов плюс 251 тысяча долларов как проценты.

К настоящему времени известно о 3 самых проблемных регионах — это Мордовия, Хакасия и Костромская область. В 2018 году их перевели на казначейское сопровождение, что означает жесткий контроль над тратами со стороны Минфина¹.

Подводя итог сказанному, отметим: по данным Росстата в 2019 г. более половины (52,2%) суммарного ВРП сформировали всего 10 регионов. Наибольший вклад внесла Москва (15724,9 млрд руб.), на долю которой приходилось 20,9%. Наименьший объем ВРП был получен в Республике Алтай — 44,6 млрд руб. Разрыв в уровне ВРП между этими регионами составил 352 раза. Конечно же, более корректно

¹ Рейтинг социально-экономического развития регионов. М., 2018 https://mkset.ru/attachments/4aff4859635c283ac537cdcddb78a8836aa90131/store/729fc57db6f0cf124a6857d941a1a573eea3bb7244b4294bb1d1be731d1d/rating_regions_2018.pdf (Дата обращения: 10.02.2020).

проводить сравнения по показателю ВРП в расчете на душу населения, но и в этом случае разрыв между максимумом (Ненецкий АО — 6288,5 тыс. руб.) и минимумом (Республика Ингушетия — 114,7 тыс. руб.) колоссальный — 54,7 раза¹.

Независимость и автономия бюджетов разных уровней — ключевой принцип бюджетного федерализма в нашей стране, однако технические разрывы покрываются с использованием кредитных взаимоотношений, что может стать дальнейшим путем их развития и темой отдельного исследования.

■ **Белоусов А. Л.**

доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности ФГБОУВО «Финансовый университет при Правительстве РФ», канд. экон. наук, доцент

Правовые и экономические аспекты реализации бюджетной политики по поддержке субъектов малого и среднего бизнеса

Аннотация: Представители малого и среднего бизнеса представляют собой ключевую опору экономической системы любого развитого государства. Благодаря малому и среднему бизнесу обеспечивается как самозанятость населения, так и создание значительного числа рабочих мест. Помимо этого, налоговые платежи от субъектов малого и среднего предпринимательства позволяют диверсифицировать источники наполнения бюджетов всех уровней, что приобретает особую актуальность для государств, ориентированных на экспорт сырьевых товаров. Также предприниматели формируют средний класс, который должен быть основой современного гражданского общества. Целью настоящей статьи является исследование вопросов реализации бюджетной политики по поддержке субъектов малого и среднего бизнеса, что представляет собой задачу актуальную и значимую.

Ключевые слова: предприниматели, малый и средний бизнес, меры поддержки, регулирование, бюджетная политика.

■ **Belousov A. L.**

Ph. D., associate Professor, Department of Legal Regulation of Economic Operations Financial University under the Government of the Russian Federation

¹ *Лобанова А. В.* Оценка уровня социально-экономического развития регионов Центрального федерального округа как показатель взаимодействия региональной власти и бизнес-структур. 2019.

Legal and economic aspects of the implementation of the budget policy to support small and medium-sized businesses

Annotation: representatives of small and medium-sized businesses represent a key pillar of the economic system of any developed state. Thanks to small and medium-sized businesses, both self-employment of the population and the creation of a significant number of jobs are ensured. In addition, tax payments from small and medium-sized businesses allow to diversify the sources of filling the budgets of all levels, which is of particular relevance for countries focused on the export of commodities. Also, entrepreneurs form the middle class, which should be the basis of modern civil society. In this regard, the purpose of this article is to study the implementation of budget policy to support small and medium-sized businesses, which is an urgent and significant task.

Keywords: entrepreneurs, small and medium business, support measures, regulation, budget policy.

В Российской Федерации власти в полной мере понимают необходимость развития предпринимательской инициативы. Проводится планомерная политика по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства (далее — субъекты МСП). Вместе с тем, учитывая, как еще относительно небольшой опыт развития предпринимательских отношений, что обусловлено практически семидесятилетним запретом на ведение бизнеса в советский период истории нашей страны, так и нестабильную экономическую и геополитическую обстановку, требуется продолжение формирования соответствующей институциональной базы и реализации на практике реальной помощи субъектам МСП. В этой связи стимулирование населения к занятию предпринимательством, обеспечение устойчивого развития субъектов малого и среднего бизнеса, их поддержка и защита, являются задачами актуальными и значимыми.

В настоящее время законодательством установлен широкий набор механизмов поддержки субъектов МСП как с помощью средств бюджета, так и внебюджетных источников финансирования. В том числе благодаря усилиям по развитию мер поддержки предпринимательства, в рейтинге *Doing Business*, который ежегодно составляет Всемирный Банк, опубликованном 24.10.2019 года, Российская Федерация поднялась на 28 место¹. Результат впечатляющий, учитывая то, что еще в 2011 году Российская Федерация занимала место во второй сотне².

¹ Рейтинг стран. Всемирный Банк. Оценка Бизнес Регулирования: Режим доступа: <https://russian.doingbusiness.org/ru/rankings>.

² Белоусов А. Л. Проблемы государственного регулирования ценообразования предпринимательской деятельности (на примере Вологодской области) // Современные

Тем не менее на практике до сих пор имеют место проблемы как экономического, так и институционально-правового характера, сдерживающие развитие малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. В этой связи целесообразно провести оценку работающих на сегодняшний день мер поддержки, выделить основные проблемы в их реализации на практике и сформулировать конкретные направления изменения правовой базы в данной сфере¹.

В Российской Федерации с 2007 года действует Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее — Закон о развитии МСП), который стал основой построения современной институциональной базы помощи субъектов МСП.

Если говорить о современном этапе, то можно отметить ряд действующих нормативно-правовых актов, которые определяют на сегодняшний день, либо будут определять в ближайшем будущем основные механизмы поддержки субъектов МСП. Так, приказом Минэкономразвития от 19 февраля 2015 г. № 74 утверждены основные положения Стратегии развития Национальной гарантийной системы поддержки малого и среднего предпринимательства на период до 2020 года (далее — Стратегия развития НГС)². Ключевая цель данной стратегии заключается в обеспечении повышения доступности финансовой поддержки и формирование единой системы гарантийной поддержки для субъектов МСП.

Также в 2015 году в рамках реализации положений Закона о развитии МСП на практике Указом Президента Российской Федерации от 05.06.2015 № 287 «О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства» было создано Акционерное общество «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» (далее — Корпорация МСП)³.

тенденции развития гражданского и гражданского процессуального законодательства и практики его применения. 2017. Т. 4. С. 39.

¹ Колосова Т. О., Белоусов А. Л. Внеплановые проверки ФАС России: как обеспечить баланс интересов антимонопольного органа и бизнеса // Преемственность и новации в юридической науке: Сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции. 2018. С. 61.

² Приказ Минэкономразвития России от 19.02.2015 № 74 (ред. от 04.05.2018) «Об утверждении основных положений Стратегии развития Национальной гарантийной системы поддержки малого и среднего предпринимательства на период до 2020 года».

³ Указ Президента РФ от 05.06.2015 № 287 «О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства».

Далее в 2016 году распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.06.2016 № 1083-р утверждается «Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Стратегия развития МСП)¹.

В данном документе, помимо прочего, формулируются и требующие решения основные проблемы, которые имеют место быть в сфере развития малого и среднего предпринимательства. В частности, говорится о том, что вклад малого и среднего предпринимательства в общие экономические показатели в Российской Федерации существенно ниже, чем в большинстве не только развитых, но и развивающихся стран. Также отмечается недостаточная инновационная и инвестиционная активность малых и средних предприятий. Помимо этого, для Российской Федерации характерно территориально неравномерное развитие малого и среднего предпринимательства.

Важным моментом Стратегии является четкая формулировка принципов, на основании которых предполагается осуществление мер поддержки МСП. Основными из них являются следующие:

Приоритет интересов малого и среднего предпринимательства при подготовке и претворении в жизнь нормативно-правовых актов, регулирующих данные или смежные группы отношений. В частности, требуется уйти от применения мер поддержки в пользу представителей крупного бизнеса в случае, если при этом ухудшаются условия деятельности субъектов МСП. Также в рамках данного принципа презюмируется необходимость упрощения регулятивного воздействия и внедрения в правоприменительную практику более гибких инструментов регулирования, направленных на стимулирование правомерного режима осуществления предпринимательской деятельности.

Стимулирование полного перехода в легальное правовое поле субъектов предпринимательской деятельности. Для этого представителям малого и среднего бизнеса дается послыл о том, что работать легально не только безопасно, но и выгодно. Это возможно обеспечить в том числе путем значительного уменьшения взаимодействия

¹ Распоряжение Правительства РФ от 02.06.2016 № 1083-р (ред. от 30.03.2018) «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года» (вместе с «Планом мероприятий (“дорожной картой”) по реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года»).

субъектов предпринимательской деятельности с регулирующими органами.

Внедрение на практике механизмов акселерационного развития, которые будут способствовать качественному росту субъектов МСП в приоритетных сферах российской экономики.

Реализация дополнительных мер поддержки на региональном и местном уровнях.

Обеспечение стабильности действующего законодательства для возможности субъектам МСП формирования долгосрочных инвестиционных планов развития.

В том числе и для решения обозначенных задач в 2018 году в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹ был определен ключевой вектор дальнейшего развития государственной политики, включающей применение как финансовых, так и не финансовых мер поддержки субъектов МСП. В рамках данного указа Президентом перед Правительством поставлена цель — обеспечение к 2024 году занятости в сфере МСП до 25 млн человек. Во исполнение Указа Президента РФ Министерством экономического развития разработан паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»². Данный документ включает в себя пять федеральных проектов, направленных на поддержку МСП.

Подводя итог анализу мер поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, можно отметить, что действующее законодательство содержит достаточно широкий набор инструментов воздействия и механизмов стимулирования предпринимательской активности в сферах малого и среднего бизнеса. Вместе с тем в условиях сложной экономической ситуации, выражающихся в стагнации доходов значительной части населения, являющихся основным потребителем товаров, работ, услуг субъектов МСП, а также санкционном давлении на российскую экономику,

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

² Паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (утв. президентом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16).

возникает объективная необходимость пересмотра отдельных подходов к регулированию деятельности малых и средних предприятий с целью их дальнейшего устойчивого развития¹. В том числе и для преодоления указанных проблем в 2018 году вышел Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Конкретизацию положения Указа Президента по отношению к поддержке МСП получили в Паспорте национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Эти документы представляют основное видение развития данной сферы на период до 2024 года. Однако для того, чтобы поставленные в них задачи были успешно решены, необходимо сформулировать проблемы экономического и институционально-правового характера, препятствующие эффективной реализации данных мер поддержки субъектов МСП.

Как представляется, несмотря на значительные усилия государства по стимулированию развития малого и среднего бизнеса, в настоящее время не удастся достичь серьезных результатов по данному направлению. В первую очередь стоит признать, что это связано не столько с институциональными факторами, а скорее с сокращением платежеспособного спроса на товары, работы, услуги субъектов МСП, что обусловлено планомерным снижением начиная с 2014 года реальных располагаемых доходов населения. Поэтому одними институциональными факторами, без обеспечения роста платежеспособного спроса со стороны потребителей, достаточно сложно дать импульс развитию малого бизнеса. Для этого требуется либо насыщение экономики деньгами через смену подходов в вопросах таргетирования инфляции и денежно-кредитной политике, либо стимулирование дальнейшего развития потребительского кредитования. Однако оба варианта, давая эффект в краткосрочный период времени, несут заметные риски в среднесрочной и долгосрочной перспективах. Поэтому в настоящее время имеет смысл сосредоточить основное внимание на решении проблем институционально-правового характера, препятствующие эффективной реализации мер поддержки субъектов МСП.

¹ Белоусов А.Л. Вопросы деятельности института уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации // Управление трансформацией социально-экономического пространства территорий: тенденции, проблемы, перспективы: Материалы научно-практической конференции. 2018. С. 66.

■ **Ступаченко Е. В.**

старший научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в социально-экономической сфере НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, канд. юрид. наук

Международное и отечественное регулирование цифровой экономики

Аннотация. В статье рассматривается международный и отечественный опыт правового регулирования общественных отношений в условиях цифровой экономики. Автором анализируются правовые акты международных организаций, международные договоры Российской Федерации и российское законодательство, имеющее отношение к вопросам регулирования цифровой экономики. На основе содержания указанных правовых актов автором сформированы принципы, которые должны определять правовое регулирование цифровой экономики в обозримой перспективе.

Ключевые слова: правовое регулирование, международные договоры, законодательство, принципы.

■ **Stupachenko E. V.**

senior researcher of the Department of scientific support of Prosecutor's supervision and strengthening of the rule of law in the socio-economic sphere of the research Institute of The University of the Prosecutor's office of the Russian Federation, PhD in law.

International and domestic regulation of the digital economy

Annotation. The article examines the international and domestic experience of legal regulation of public relations in the digital economy. The author analyzes the legal acts of international organizations, international treaties of the Russian Federation and Russian legislation related to the regulation of the digital economy. On the basis of the content of these legal acts, the author has formed principles that should determine the legal regulation of the digital economy in the foreseeable future.

Keywords: legal regulation, international treaties, legislation, principles.

Современное 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.

Несмотря на то, что цифровая экономика переживает бурный рост и активно обсуждается в периодической и научной литературе именно в последние годы (примерно с 2016 г.), следует отметить, что правовое регулирование отдельных категорий общественных отношений, складывающихся в условиях цифровой экономики осуществляется в нашей стране и в мире достаточно давно.

Отметим наиболее важные документы международного характера. Организацией Объединенных Наций (далее — ООН) 23 ноября 2005 г. принята Конвенция об использовании электронных сообщений в международных договорах, которая для Российской Федерации вступила в силу с 01.03.2013¹. Данная Конвенция применяется к использованию электронных сообщений в связи с заключением или исполнением договоров между сторонами, коммерческие предприятия которых находятся в разных государствах. Кроме того, Российская Федерация как член ООН, участвует в работе Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (далее — ЮНСИТРАЛ), основной целью которой является содействие прогрессивному согласованию и унификации права международной торговли. В рамках своей деятельности ЮНСИТРАЛ принимает документы, регламентирующие отдельные аспекты развития цифровой экономики, такие как:

- рекомендация ЮНСИТРАЛ о правовой ценности компьютерных записей (1985);
- правовое руководство ЮНСИТРАЛ по электронному переводу средств (1987);
- типовые законы ЮНСИТРАЛ «Об электронной коммерции» (1996), «Об электронных подписях» (2001), «Об электронных передаваемых записях» (2017);
- технические рекомендации ЮНСИТРАЛ по урегулированию споров в режиме онлайн (2017)².

Помимо указанных организаций универсального характера, Российская Федерация участвует в работе региональных международных

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2013 №940 «О принятии Конвенции Организации Объединенных Наций об использовании электронных сообщений в международных договорах» // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5564.

² Официальный сайт ЮНСИТРАЛ // <https://uncitral.un.org/ru> (дата обращения: 27.01.2020).

организаций, среди которых отметим Совет Европы (далее — СЕ), Содружество Независимых Государств (далее — СНГ) и Евразийский экономический союз (далее — ЕАЭС).

В рамках СЕ Российская Федерация приняла на себя обязательства по исполнению Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (1981)¹, целью которой является обеспечение на территории каждой Стороны для каждого физического лица, независимо от его гражданства или местожительства, уважения его прав и основных свобод, и в частности его права на неприкосновенность частной жизни, в отношении автоматизированной обработки касающихся его персональных данных.

Среди международных актов, принятых СНГ, следует отметить Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации (2001)², имеющее целью обеспечение эффективной борьбы с преступлениями в сфере компьютерной информации. Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ 09.12.2000 принят Модельный закон об электронной цифровой подписи³, который призван обеспечить правовые условия для использования электронных цифровых подписей, при соблюдении которых подпись признается достоверной, им устанавливаются права, обязанности и ответственность организаций, предоставляющих услуги по удостоверению электронных цифровых подписей.

ЕАЭС, одним из учредителей которого является Российская Федерация, уделяет большое внимание развитию цифровой экономики, в рамках данного союза государствами-участниками реализуется решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года»⁴ (далее — Основные направления). Основные направления являются среднесрочным документом

¹ Ратифицирована Федеральным законом от 19.12.2005 № 160-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» // СЗ РФ. 2005. № 52. Ч. 1. Ст. 5573.

² Ратифицирована Федеральным законом от 01.10.2008 № 164-ФЗ «О ратификации Соглашения о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации» // СЗ РФ. 2008. №. 40. Ст. 4499.

³ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2001. № 26. С. 310–326.

⁴ Официальный сайт Евразийского экономического союза // <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 27.01.2020).

и определяют цели, принципы, задачи, направления и механизмы сотрудничества государств-членов по вопросам реализации цифровой повестки ЕАЭС до 2025 г. Для целей нашего исследования отметим, что в статье 1 раздела I Основных направлений дается легальное определение понятия цифровой экономики, под которой понимается часть экономики, в которой процессы производства, распределения, обмена и потребления прошли цифровые преобразования с использованием информационно-коммуникационных технологий. Среди других документов органов ЕАЭС, касающихся развития цифровой экономики, отметим следующие:

- решение Высшего Евразийского экономического совета от 26.12.2016 № 21 «О формировании цифровой повестки Евразийского экономического союза»;

- решения Евразийского межправительственного совета: от 25.10.2017 № 4 «О Порядке проработки инициатив в рамках реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза»; от 01.02.2019 № 1 «О механизмах реализации проектов в рамках цифровой повестки Евразийского экономического союза»; от 30.04.2019 № 2 «О реализации проекта Евразийская сеть промышленной кооперации, субконтрактации и трансфера технологий»; от 30.04.2019 № 6 «О создании условий для развития цифровой экосистемы торговли в Евразийском экономическом союзе»; от 25.10.2019 № 9 «Об утверждении Порядка взаимодействия центров компетенций государств — членов Евразийского экономического союза и Евразийской экономической комиссии в рамках реализации цифровой повестки Союза»;

- решение Совета Евразийской экономической комиссии от 20.12.2017 № 111 «О критериях оценки инициатив в рамках реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза в целях обеспечения их проработки»;

- решения Коллегии Евразийской экономической комиссии: от 19.02.2018 № 29 «О формате и структуре предоставления информации об инициативе в рамках реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза»; от 16.04.2019 № 58 «О требованиях к пакету документов для инициации проекта в рамках реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза и форме паспорта такого проекта»¹.

Отечественное законодательство, регламентирующее общественные отношения в сфере цифровой экономики, базируется на нормах

¹ Официальный сайт Цифровой повестки ЕАЭС // <https://digital.eaunion.org/extranet/about/pravbase.php> (дата обращения: 28.01.2020).

Конституции Российской Федерации, среди которых в первую очередь отметим часть 4 статьи 15, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. С учетом данной нормы требования международных договоров и иных правовых актов, указанных в данном параграфе, являются частью правовой системы Российской Федерации, на них должны ориентироваться органы законодательной, исполнительной и судебной власти. К нормам Конституции Российской Федерации, которые устанавливают основы правового регулирования общественных отношений в условиях цифровой экономики, полагаем возможным также отнести:

- ст. 24 (ч. 1. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются; ч. 2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом);

- ч. 4 ст. 29 (Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом);

- ст. 34 (ч. 1. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; ч. 2. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию);

- ст. 74 (ч. 1. На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств; ч. 2. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей);

- ч. 1 ст. 75 (денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются).

В ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации не имеется каких-либо указаний на то, в чьем ведении (Федерации или субъектов Российской

Федерации) находятся вопросы регулирования цифровой экономики. На наш взгляд, данное обстоятельство вовсе не является пробелом в Конституции Российской Федерации, так как нормы цифрового права сосредоточены в различных отраслях законодательства, и они направлены на решение тех вопросов, которые обозначены в ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации (например, п. «ж» ст. 71 — установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики).

Читателю, не искушенному в вопросах правового регулирования цифровой экономики, может показаться, что федеральные законы, посвященные этому вопросу, начали приниматься только в последнее время (2019–2020 гг.). Но это не так, отметим следующие федеральные законы, которые имеют прямое отношение к предмету нашего исследования:

- от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»;
- от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;
- от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»;
- от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

В отраслевых федеральных законах, которые направлены на регулирование отдельных отраслей экономики и направлений экономической деятельности государства, также содержатся нормы, регулирующие отдельные элементы цифровой экономики, например:

- от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (часть вторая ст. 27 — «Введение на территории Российской Федерации других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов запрещаются»);
- от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (статьи, устанавливающие порядок оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде, создания федеральной информационной системы досудебного (внесудебного) обжалования, использования информационно-телекоммуникационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг);
- от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (статьи, касающиеся оборота электронных денежных средств);
- от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (статьи, касающиеся электронного документооборота в бухгалтерском учете);
- от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

нужд» (статьи, посвященные «электронизации» торгов, введенные Федеральным законом от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

Перечисленные федеральные законы были приняты до появления и широкого распространения технологии блокчейн, криптовалют, больших данных и других современных явлений четвертой промышленной революции. В этой связи федеральным законодателем оперативно принимаются меры, направленные на преодоление «цифрового разрыва» Российской Федерации с мировым сообществом.

Так, с 1 октября 2019 г. вступил в силу Федеральный закон от 18.03.2019 № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации». Данным законом в ст. 128 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) обозначен новый вид объектов гражданских прав — цифровые права, определение которых дается в ст. 141¹ ГК РФ. Так, цифровыми правами признаются названные в таком качестве в законе обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам. Осуществление, распоряжение, в том числе передача, залог, обременение цифрового права другими способами или ограничение распоряжения цифровым правом, возможны только в информационной системе без обращения к третьему лицу. Кроме того, названным Федеральным законом предусматривается возможность совершения сделок с помощью электронных либо иных технических средств (ст. 160 ГК РФ), голосования членов органов управления юридических лиц с помощью электронных или иных технических средств (ст. 181² ГК РФ), а также другие изменения, направленные на возможность приобретения и осуществления гражданских прав и обязанностей при помощи современных информационных технологий.

С 1 января 2020 г. вступил в силу Федеральный закон от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данный Закон является значительным шагом вперед с точки зрения развития цифрового законодательства в России: он регламентирует деятельность по организации привлечения инвестиций, устанавливает требования к участникам

такой деятельности, а также определяет ряд важных понятий, таких как инвестиционная платформа, операторы и участники инвестиционной платформы, утилитарные цифровые права и другие¹.

Кроме того, в декабре 2019 г. приняты следующие федеральные законы, вступающие в силу в 2020 г.:

- от 16.12.2019 № 439-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде», который предусматривает внедрение электронных трудовых книжек;

- от 27.12.2019 № 480-ФЗ «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и отдельные законодательные акты Российской Федерации», с учетом норм которого обеспечивается возможность автоматизированной проверки информации о нотариальном документе с использованием машиночитаемой маркировки, размещенной на документе; определяются правила взаимодействия единой информационной системы нотариата с иными информационными системами;

допускается право нотариуса устанавливать личность гражданина, обратившегося за совершением нотариального действия, посредством единой биометрической системы; обеспечивается возможность представления сведений об открытии наследственного дела с использованием сети «Интернет».

Президент Российской Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. С учетом указанной нормы Президент Российской Федерации задает в том числе и вектор развития цифровой экономики. Так, в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15.01.2020 указано, что «надо поддерживать высокотехнологичный экспорт и, безусловно, расширять спрос на инновации внутри самой страны. В этой связи считаю правильным ускорить цифровую трансформацию реального сектора экономики. При этом установить требование, чтобы национальные проекты осуществлялись главным образом на основе программных продуктов отечественного производства»².

¹ Статья: Закон о краудфандинге (Филиал партнерства с ограниченной ответственностью Брайан Кейв Лейтон Пейзнер (Раша) ЛЛП в г. Москве, Практика ТМТ / Банковская и финансовая практика / Практика интеллектуальной собственности) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2019) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.01.2020).

² Российская газета. 16.01.2020. № 7.

Конкретные направления развития цифровой экономики задаются Президентом Российской Федерации посредством национальных проектов, стратегий и программ. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в настоящее время разработаны и реализуются следующие 12 национальных проектов: демография; здравоохранение; образование; жильё и городская среда; экология; безопасные и качественные автомобильные дороги; производительность труда и поддержка занятости; наука; цифровая экономика; культура; малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; международная кооперация и экспорт. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» утвержден 4 июня 2019 г. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол № 7) (далее — национальный проект «Цифровая экономика»). Структурно национальный проект «Цифровая экономика» состоит из шести федеральных проектов: нормативное регулирование цифровой среды; информационная инфраструктура; кадры для цифровой экономики; информационная безопасность; цифровые технологии; цифровое государственное управление. Национальный проект «Цифровая экономика» преследует достижение до 31.12.2024 следующих целей:

- увеличение внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех источников (по доле в валовом внутреннем продукте страны) не менее чем в три раза по сравнению с 2017 г.;
- создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступной для всех организаций и домохозяйств;
- использование преимущественно отечественного программного обеспечения государственными органами, органами местного самоуправления и организациями.

Финансирование реализации национального проекта «Цифровая экономика» предполагается за счет различных источников: федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации, внебюджетных источников (всего за счет всех источников 1 627 146,46 млн руб.).

Следует отметить, что в Российской Федерации уже предпринимались попытки цифровизации экономики на основе

планово-программного метода. К сожалению, направления совершенствования правового регулирования, предусмотренные Федеральной целевой программой «Электронная Россия (2002–2010 годы)», во многом так и не были реализованы, а сама программа так и не была выполнена, в том числе и по причине неэффективного использования бюджетных средств¹.

Среди указов Президента Российской Федерации, касающихся вопросов регулирования цифровой экономики, следует отметить следующие: от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»; от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»; от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации».

Решения стратегического характера, принятые Президентом Российской Федерации, получают практическое воплощение благодаря деятельности Правительства Российской Федерации. В частности, Правительством Российской Федерации в рамках реализации национального проекта «Цифровая экономика» приняты следующие постановления:

- от 02.03.2019 № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»;
- от 26.04.2019 № 501 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидии автономной некоммерческой организации «Университет национальной технологической инициативы 2035» в целях реализации отдельных мероприятий федерального проекта «Кадры для цифровой экономики»;
- от 03.05.2019 № 548 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета автономной некоммерческой организации «Центр компетенций по импортозамещению в сфере информационно-коммуникационных технологий»;
- от 03.05.2019 № 549 «О государственной поддержке компаний-лидеров, разрабатывающих и обеспечивающих внедрение продуктов, сервисов и платформенных решений преимущественно на основе

¹ Генеральная прокуратура РФ направила в Следственный департамент МВД РФ материалы проверки по факту хищения около 300 млн руб. бюджетных средств ФЦП «Электронная Россия» // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-73035/> (дата обращения: 30.01.2020).

российских технологий и решений для цифровой трансформации приоритетных отраслей экономики и социальной сферы в рамках реализации дорожных карт по направлениям развития «сквозных» цифровых технологий»;

- от 03.05.2019 № 551 «О государственной поддержке программ деятельности лидирующих исследовательских центров, реализуемых российскими организациями в целях обеспечения разработки и реализации дорожных карт развития перспективных «сквозных» цифровых технологий»;

- от 29.10.2019 № 1382 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на достижение отдельных результатов федерального проекта «Информационная безопасность» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»;

- от 08.11.2019 № 1427 «О проведении эксперимента по совершенствованию применения технологии электронной подписи».

В соответствии с паспортом национального проекта «Цифровая экономика» руководство реализацией национального проекта возложено на Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее — Минкомсвязи России). Минкомсвязи России принимает нормативные правовые акты в форме приказов, среди которых перечислим наиболее актуальные:

- от 31.10.2019 № 637 «Об утверждении Плана (дорожной карты) реализации Концепции построения и развития узкополосных беспроводных сетей связи «Интернета вещей» на территории Российской Федерации»;

- от 21.11.2019 № 755 «О конкурсной комиссии Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации по проведению конкурсного отбора на предоставление Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации субсидий из федерального бюджета на достижение отдельных результатов федерального проекта «Информационная безопасность» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»;

- от 24.12.2019 № 891 «Об утверждении Методики расчета показателя «Количество подготовленных специалистов по образовательным программам в области информационной безопасности, с использованием в образовательном процессе отечественных высокотехнологичных комплексов и средств защиты информации»;

- от 27.12.2019 № 923 «Об утверждении Концепции создания и развития сетей 5G/IMT-2020 в Российской Федерации».

Изучение содержания перечисленных нормативных правовых актов международного и национального уровней дает возможность сформулировать ряд тезисов касательно принципов правового регулирования в условиях цифровой экономики. В науке основные принципы права определяются как «сквозные и генеральные идеи», в которых выражается общий «дух» и направленность правового регулирования. Существуют различные классификации принципов права по различным основаниям, но представляется, что для целей нашего исследования будет полезным применить классификацию, предложенную в работах Л. С. Явича, Н. Н. Вопленко, В. А. Рудковского и других авторов. Так, указанными авторами принципы права подразделяются на общесоциальные и специально-юридические. К группе общесоциальных принципов права относятся такие идеи, которые выражают и фиксируют начала права, производные от факторов экономической, политической и иных сфер жизни общества, в связи с чем общесоциальные принципы права подразделяются на экономические, политические, идеологические, нравственные и социально-структурные. Безусловно, в первую очередь интерес представляют экономические принципы, под которыми понимаются идейные начала права, обусловленные господствующим способом общественного производства, формами собственности, обмена и распределения продуктов. В современном российском праве такими принципами выступают: равенство всех форм собственности, их гарантирование и охрана, свобода договора, свобода предпринимательства, единство экономического пространства.

Специально-юридические принципы права представляют такие центральные идеи правового регулирования, которые выражают специфику материи права как особой социальной реальности. Это такие начала правовой жизни общества, которые выявились и сформировались в праве в качестве именно специфических средств и методов юридического управления делами общества. Вне правовой сферы они утрачивают свою значимость. К ним относятся: законность, выражение в праве воли и интересов народа, равенство всех граждан перед законом, единство (сочетание) прав и обязанностей, ответственность за вину, сочетание убеждения и принуждения.

Полагаем, в процессе правового регулирования общественных отношений в сфере цифровой экономики как общесоциальные (экономические), так и специально-юридические принципы не теряют своей актуальности.

Вместе с тем полагаем, что правовое регулирование в рассматриваемой сфере должно базироваться не только на традиционных принципах,

но и опираться на новые идеи и начала, обусловленные достижениями четвертой промышленной революции. Так, одним из таких принципов правового регулирования должен стать принцип преодоления цифрового неравенства (цифрового барьера, цифрового разрыва). Не является секретом разная обеспеченность цифровыми технологиями как отдельных стран и регионов (например, в Западной Европе и Африке), так и внутри государств (в городах и сельской местности) и общества (между молодежью и пенсионерами). Различия в возможности доступа к цифровым технологиям в современном мире не должны приводить к невозможности реализации субъективных прав и возложения обязанностей. Например, отсутствие доступа к сети Интернет, перебои, связанные с услугами связи, зачастую приводят к невозможности реализации таких прав, как право поставить ребенка на очередь в детский сад, получать государственные и муниципальные услуги в электронном виде (оформить право на управление транспортным средством, заграничный паспорт и т. п.), участвовать в закупках для государственных и муниципальных нужд и т. п. В этой связи правовое регулирование должно обеспечивать такое состояние нормативной правовой базы, при которой все субъекты права (граждане, юридические лица, публичные образования) могли реализовать свои права и исполнить возложенные на них обязанности в цифровой экономике вне зависимости от своего финансового и географического положения. Принцип преодоления цифрового неравенства в настоящее время в Российской Федерации реализован в законодательстве о связи, которое предусматривает введение услуг бесплатного доступа к сети Интернет в школах и библиотеках, предоставление доступа к сети Интернет по социальному тарифу, развития услуг связи в труднодоступных местностях, создание точек доступа в населенных пунктах численностью от 250 до 500 человек и т. п.¹

Другой не менее важной проблемой является отставание России от других стран в правовом регулировании цифровой экономики примерно на 2 года. Во многом такое отставание объясняется громоздкостью и неповоротливостью законодательного механизма.

Одним из основных «поставщиков» проектов федеральных законов для Государственной Думы является Правительство Российской Федерации. Так, по итогам 2018 года из 576 законов, принятых Государственной Думой, 312 являлись правительственными законопроектами (то есть более 50%).

¹ Официальный сайт Минкомсвязи России // <https://digital.gov.ru/ru/events/34915/> (дата обращения: 31.01.2020).

В свою очередь порядок законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации определен Регламентом Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 № 260 (далее — Регламент). Согласно Регламенту фактически законопроектная деятельность переложена на федеральные органы исполнительной власти, которые сами разрабатывают законопроекты, согласовывают их между собой (в том числе используя согласительные процедуры), а Правительство Российской Федерации планирует и координирует эту деятельность. Как следствие — законопроекты разрабатываются годами.

В этой связи при решении вопросов правового регулирования цифровой экономики следует пересмотреть традиционный набор принципов правового регулирования и поставить вопрос о введении и реализации нового принципа — принципа оперативного регулирования. Данный принцип, по нашему мнению, означает оперативный (ускоренный, упрощенный) порядок разработки и принятия законопроектов и иных нормативных правовых актов. Возможно, для реализации этого принципа потребуется отказаться от наработанных законодательных процедур (стадия «нулевого чтения», прохождение проектов актов через многочисленные заседания согласительных комиссий) или усовершенствовать имеющиеся стадии (например, сократить во времени стадию внесения поправок), не жертвуя, однако, качеством нормотворческой работы. Представляется, что одним из важных положений принципа оперативного регулирования является изначальная разработка проектов нормативных правовых актов при участии научного сообщества на самых ранних стадиях этого процесса, а также научная работа, опережающая нормотворческие устремления.

Следует отметить, что в определенной степени принцип оперативного регулирования уже нашел реализацию в отечественном законодательном процессе. Так, согласно абзацу седьмому пункта 57 Регламента согласование проектов актов, подготавливаемых в рамках реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», осуществляется с учетом особенностей, устанавливаемых положением о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». В соответствии с указанным Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 02.03.2019 № 234, введен особый порядок разработки и согласования проектов нормативных правовых актов в рамках реализации национальной программы

«Цифровая экономика», который во многом соответствует обозначенному нами принципу оперативного регулирования.

В этой связи можно ожидать, что принцип оперативного регулирования может стать одним из принципов правового регулирования цифровой экономики и получит дальнейшее закрепление в деятельности всех участников нормотворческого процесса в Российской Федерации¹.

■ **Батяева А. Р.**

доцент кафедры административного
и финансового права ФГАОУВО «Российский
университет дружбы народов»,
канд. юрид. наук, доцент

Цифровая экономика в финансовой сфере: вчера, сегодня, завтра

Аннотация: Россия активно занимается развитием инновационных технологий, что подтверждается фактом принятия в июле 2017 г. программы «Цифровая экономика Российской Федерации». В статье приводится анализ внедрения цифровых технологий в различные сферы жизни государства в целом и каждого гражданина в отдельности.

Ключевые слова: цифровая экономика, цифровые технологии, банковская экономика, платёжные системы.

■ **Batyayeva A. R.**

associate Professor of the Department of
administrative and financial law Peoples' friendship
University of Russia, Ph. D., associate Professor

Digital economy in the financial sphere: yesterday, today, tomorrow

Annotation. Russia is actively engaged in the development of innovative technologies, which is confirmed by the fact that the program "Digital economy of the Russian Federation" was adopted in July 2017. the article provides an analysis of the introduction

¹ *Ступаченко Е. В.* К вопросу о принципах правового регулирования цифровой экономики на современном этапе // Проблемы гармонизации экономических отношений и права в цифровой экономике: Монография, коллектив авторов / МГУ им. М. В. Ломоносова, Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Московское отделение Ассоциации юристов России, Международный союз юристов и экономистов (Франция) / Отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2020. С. 81–88.

of digital technologies in various spheres of life of the state as a whole and each citizen individually.

Keywords: digital economy, digital technologies, banking ecosystem, payment systems.

Происходящее в последние годы слияние онлайн- и офлайн- сфер подтверждает перспективы цифровой экономики. Это стало возможным благодаря нескольким фундаментальным факторам: всеобщей подключенности, стремительному распространению сенсорных устройств и большим базам данных по всему миру.

Термин «цифровая экономика»¹ появился в 1995 году и был связан, прежде всего, с интенсивным развитием информационно-коммуникационных технологий. Данный термин в 1995 году американский информатик Николас Негропonte² ввёл в употребление термин «цифровая экономика». Цифровая экономика — деятельность, в которой ключевыми факторами производства являются данные, представленные в цифровом виде, а их обработка и использование в больших объёмах, позволяет повысить эффективность, качество и производительность в различных видах производства, технологий, economic sciences оборудования, при хранении, продаже, доставке и потреблении товаров и услугах³. В настоящее время этим термином пользуются во всем мире, он вошёл в обиход политиков, предпринимателей, журналистов. В 2016 году один из главных докладов Всемирного банка содержал отчёт о состоянии цифровой экономики в мире. Нормативное регулирование цифровой экономики в России представлено Программой «Цифровая экономика Российской Федерации»⁴. Программой определены цели, задачи, направления и сроки реализации основных мер государственной политики по созданию необходимых условий для развития в России цифровой экономики, в которой данные в цифровом виде являются

¹ Электронная (цифровая, веб, интернет) экономика — экономическая деятельность, основанная на цифровых технологиях // <https://prostocoin.com/>.

² Николас Негропonte (англ. *Nichola Negroponte*, род. в 1943) — американский информатик греческого происхождения // <https://dik.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1064653>.

³ Полтева Т. В., Быкова Н. Н. Современное состояние рынка цифровых финансовых технологий в России // Карельский научный журнал. 2017. Т. 6. № 4 (21). С. 264 // <http://npravno.ru/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=2332#4>.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» // <https://base.garant.ru/71734878/>.

ключевым фактором производства во всех сферах социально-экономической деятельности.

Согласно представленной программе, цифровая экономика представлена тремя уровнями:

- рынки и отрасли экономики (сферы деятельности), где осуществляется взаимодействие конкретных субъектов (поставщиков и потребителей товаров, работ и услуг);
- платформы и технологии, где формируются компетенции для развития рынков и отраслей экономики (сфер деятельности);
- среда, которая создаёт условия для развития платформ и технологий и эффективного взаимодействия субъектов рынков и отраслей экономики (сфер деятельности) и охватывает нормативное регулирование, информационную инфраструктуру, кадры и информационную безопасность¹.

Также 21 октября 2017 г. президент В. В. Путин утвердил перечень поручений по вопросу использования цифровых технологий в финансовой сфере².

Президент заявил о необходимости законодательно урегулировать статус таких технологий и закрепить их понятия («технология распределённых реестров», «цифровой аккредитив», «цифровая закладная», «криптовалюта», «токен», «смарт-контракт»), установить требования к «майнингу», включая порядок налогообложения такой деятельности.

Рассмотрим понятие «цифровые финансовые технологии». В широком понимании финансовые технологии (или финтех) — это любые технологические инновации в отрасли финансовых услуг. Те, кто занят в сфере финтеха, разрабатывают новые технологии для разрушения традиционных финансовых рынков. В процессе создания подобных технологий были задействованы различные стартапы. Кроме того, многие из ведущих банков мира, включая HSBC и Credit Suisse, также разрабатывают свои собственные проекты в этой области. Финтех компании используют самые разные технологии, начиная от платёжных сервисов для более сложных программных приложений, таких, как искусственный интеллект.

К отрасли финансовых технологий относятся как крупные организации, которые улучшают и оптимизируют предоставляемые

¹ Полтева Т. В., Быкова Н. Н. Указ. соч. // <http://napravo.ru/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=2332#4>.

² Перечень поручений по итогам совещания по вопросу использования цифровых технологий в финансовой сфере (утв. Президентом РФ 21 октября 2017 г. № Пр-2132) // <http://www.kremlin.ru>.

финансовые услуги (например, Сбербанк, Альфа-Банк, Тинькофф Банк), так и технологические стартапы, которые предлагают простые и удобные сервисы для пользователей, корпораций или государства¹.

Сегодня всё ещё большая часть населения (к которым относится население более старшего возраста — от 55 и старше) предпочитает пользоваться получением услуг в обычном, привычном для них формате: посещая учреждения лично, собирая множество документов на бумажном носителе. А это, как мы понимаем, затрачивает значительное время на заполнение документов, посещение различных ведомств. Переход к цифровизации различного рода предоставляемых государственных и не только, услуг, снимает все эти проблемы.

Уже создан и прекрасно выполняет свои функции единый портал государственных и муниципальных услуг «Госуслуги», основными целями работы которого являются снижение административных барьеров, упрощение процедуры предоставления услуг и сокращение сроков их оказания, внедрение единых стандартов для обслуживания граждан, проживающих на различных территориях². Так личный кабинет «Госуслуги» даёт большие возможностей для решения своих вопросов через интернет всего лишь в пару кликов мыши. Наиболее востребованными являются: оплата штрафов ГИБДД; подача заявления в Пенсионный фонд и отслеживание пенсионных накоплений; регистрация транспортного средства; отслеживание и оплата налоговой задолженности; отслеживание и оплата судебной задолженности; оплата услуг ЖКХ; оформление паспорта и многое другое.

И единый портал государственных и муниципальных услуг не является единственной возможностью получить необходимые государственные и муниципальные услуги и не является единственным ярким примером воплощения цифровых технологий в жизнь государства в целом и в жизнь каждого рядового гражданина нашей страны. Равные возможности в получении такого рода услуг (в их цифровом формате) предоставляет Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии³, Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП) и государственного

¹ Полтева Т. В., Быкова Н. Н. Указ. соч. С. 265 // <http://napravo.ru/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=2332#4>.

² Официальный интернет-портал государственных услуг / <https://www.gosuslugi.ru/>.

³ Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Режим доступа <https://rosreestr.ru>.

кадастра недвижимости (ГКН), также сайт Федеральной налоговой службы России¹ предоставляющий электронные сервисы налоговой.

Также развиты информационные и цифровые технологии в области социального страхования, например, официальный портал Пенсионного фонда РФ (ПФР)². Ещё в марте 2017 года Пенсионный фонд России представил мобильное приложение, которое позволяет с ещё большей лёгкостью получить информацию о состоянии своего индивидуального лицевого счета в ПФР, проверить перечисленные работодателем страховые взносы, а также записаться на приём и заказать нужные документы.

Не осталась без внимания повсеместной цифровизации и банковская сфера. Сегодня мы все знакомы с цифровым банком, с расширением интеграционных возможностей, появлением новых платёжных систем, банковская экосистема, системы искусственного интеллекта, внедрение Единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА) для клиентов банков, использование биометрических данных, использование технологий блокчейн и многое другое.

1. Цифровой банкинг — не просто перевод традиционного банкинга в цифру. Цифровой банкинг — это не только и не столько оцифровка существующих продуктов и технологий, сколько создание новых технологий, продуктов, каналов и причин взаимодействия банка и клиента. Это способ организации процессов, позволяющий сократить себестоимость банковских услуг и продуктов³. Как считают Полтева Т. В., Быкова Н. Н. переход на цифровые каналы обслуживания даёт возможность существенно снизить такие затраты⁴.

2. *Расширение интеграционных возможностей.* Прежде всего, это создаёт новые возможности: свобода экономического пространства, снятие различных барьеров, передвижение ресурсов, в нашем случае финансовых⁵. Данное направление позволяет, с одной стороны, клиентам упростить расчёты, например, по оплате ЖКХ, в частности автоматизировать их, и с другой стороны, расширяет возможности банка по отслеживанию «спящей» клиентской базы.

¹ Федеральная налоговая служба. Режим доступа <https://www.nalog.ru>.

² Пенсионный фонд Российской Федерации. Режим доступа www.pfrf.ru.

³ <http://confer.fbc-cis.ru/minsk2016/>.

⁴ Полтева Т. В., Быкова Н. Н. Современное состояние рынка цифровых финансовых технологий в России // Карельский научный журнал. 2017. Т. 6. № 4 (21). С. 265 // <http://napravo.ru/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=2332#4>.

⁵ Международный обмен технологиями и информацией // <https://thepresentation.ru/obrazovanie>.

3. *Появление новых платёжных систем.* Данная тема достойна отдельного внимания, т. к. первый электронный перевод денег был произведён 1971, компанией Western Union. В России электронные платёжные системы впервые появились в 1998 году. Именно тогда начала работу компания «PayCash». А годом позже появилась популярная «WebMoney», которая до сих пор находится в ТОПе на рынке цифровой наличности¹. И затем их рост не заставил себя долго ждать: Так: «Webmoney» — создана в 1998 году, более 20 миллионов пользователей; «ЯндексДеньги» — создана в 2002 году; QIWI — создана в 2007 году, используется в более чем 22 странах мира и в России в том числе; «Perfect money» — создана в 2007 году, используется в России и странах СНГ; «ePayments» — создана в 2011 году, действует во всём мире; «Payeer» — создана в 2012 году, работает с финансовыми организациями, число пользователей более 2,5 миллионов человек; «Advcash» — создана в 2014 году, используется в более чем 200 странах мира. Этот список можно продолжить, только вот есть ли необходимость. Нам кажется читатель и так понял, что цифровизация глубоко «запустила свои руки» в банковскую сферу. На сегодня всё же самой популярной и востребованной в России стала «Мир», созданная в 2016 году, а годом позже на её основе была выпущена первая национальная платёжная карта. «МИР» был создан как альтернатива глобальным конкурентам на случай, если они под влиянием санкций покинут российский рынок, и призвана обеспечить финансовую безопасность страны от внешних политических и экономических факторов.

В 2016 году кредитные учреждения начали использовать «Apple Pay» и «Samsung Pay», что говорит о тренде к применению более удобных средств платежей и платёжных систем, и думается, это не предел, и следует ожидать появления других аналогичных технологий.

4. *Банковская экосистема*². На современном этапе банкам, чтобы оставаться конкурентоспособными и прибыльными, приходится отказываться от привычной нишевой стратегии, предполагающей специ-

¹ Обзор популярных электронных в 2020 году платёжных систем // <https://cryptonisation.ru/obzor-populjarnyh-jelektronnyh-platezhnyh-sistem/>.

² Дефиниция данного понятия. «Экосистема — это система взаимодействия компаний — провайдеров услуг, регуляторов и потребителей, которая включает в себя как конкуренцию, так и сотрудничество, для того чтобы предоставить пользователю тот или иной сервис») / Орлов И., Балашова А. Греф пообещал превратить Сбербанк в «финансовую экосистему» // РБК: информационный портал. 2016 // <https://www.rbc.ru/finances/08/11/2016/5821d4c09a79475232ca62d7>.

ализацию деятельности на узком сегменте с ограниченным спектром услуг, и переходить к стратегии широкой дифференциации, когда банки становятся вовлечены во все большее количество сфер жизни общества и расширяют перечень предоставляемых услуг. В связи с этим все больше приверженцев среди банков набирает принцип организации деятельности как экосистемы. Реализации проекта по трансформации классического банкинга в финансовую экосистему, в выигрыше останутся все участники, вовлечённые в этот процесс: клиенты смогут сэкономить время, получить льготы, быть уверенными в предлагаемом продукте, поскольку доверяют посреднику — банку; банки смогут получить большую прибыль за счёт комиссионных и расширить сферы влияния, получить выход за границу; компании-партнёры обретут поддержку крупных финансовых институтов, а также снизят конкурентную борьбу на общем рынке, но повысят внутри предлагаемых ими услуг внутри экосистемы¹.

5. *Системы искусственного интеллекта.* Внедрение в работу банков и не только так называемых ботов (роботы-консультанты). Также крайне перспективными технологиями являются системы искусственного интеллекта, способные самообучаться и помогающие принимать сложные решения на основе обработки больших массивов данных.

Далее, у нас с вами рынок страхования, который сегодня предлагает страховщику огромное количество различных сервисов. Это и фронт-офисные решения, заточенные под нужды страхового рынка, и специальные приложения для прогнозирования и аналитики. Перечень услуг страховых компаний, предоставляемых онлайн через интернет и мобильные приложения, включает в себя: предоставление информации о страховой компании и продуктах, проведение операций в режиме самообслуживания, обработка и покупка услуг страховой компании онлайн, коммуникации с клиентом в режиме онлайн, учёт в цифровой форме, сбор документов и многое другое.

Также не лишним будет обратить свой взгляд на фондовый рынок, или рынок ценных бумаг. Фондовый рынок имеет развитую инфраструктуру, без фондового рынка невозможно представить современную экономику. Так, основные участники фондового рынка — это инвесторы, эмитенты, профессиональные участники (брокеры, дилеры, управляющие, депозитарии, регистраторы, организаторы торгов).

¹ *Фатхутдинова Т. Ф.* Банк как экосистема // Научное сообщество студентов: Междисциплинарные исследования: Сборник статей по материалам XLVI международной студенческой научно-практической конференции. № 11 (46) // <https://sibac.info/archive/meghdis/11> (46).

И одно из ключевых направлений развития финансового рынка — совершенствование механизмов электронного взаимодействия. Сегодня без применения информационных технологий представить взаимодействие участников фондового рынка просто невозможно. Так, интернет-трейдинг уже воспринимается как неотъемлемый элемент фондового рынка, то есть каждый может купить акцию с помощью интернета — через компьютер или планшет — в один клик.

В конце 2015 года генеральный директор онлайн-ритейлера Overstock.com Патрик Бирн объявил, что Комиссия по ценным бумагам и биржам США одобрила его план выпуска акций на основе технологии блокчейн. Заявление Патрика Бриана стало сенсацией, и финансовый мир открыто заговорил о возможностях блокчейн в индустрии. Официальное разрешение на применение механизмов блокчейн на рынках ценных бумаг эксперты сочли переломным моментом в истории мирового финансового рынка. Предполагается, что, благодаря использованию криптографических алгоритмов, работающих в обширной сети независимых компьютеров, блокчейн поможет более точно и открыто контролировать торговлю акциями, облигациями и другими ценными бумагами¹.

Далее, валютный рынок, это направление можно рассматривать с двух сторон: с одной стороны, цифровизация как направление развития технологий, упрощающих доступ к торговле классическими валютами, с другой стороны — как развитие цифровых (виртуальных) валют, основанных на блокчейн-технологии. Самым известным примером виртуальных денег — криптовалют — является биткойн, курс которого в последнее время побил все рекорды.

Как мы можем видеть, развитие интернета и мобильных коммуникаций являются «базовыми технологиями цифровой экономики», и в итоге эти процессы повлияли на все секторы экономики и социальной деятельности, в том числе производство, здравоохранение, образование, финансовые услуги, транспорт и т. д. На наш взгляд, нельзя не согласиться с мнением Полтевой Татьяны Владимировны и Быковой Натальи Николаевны о перспективах цифровизации финансовой сферы. Эти перспективы весьма велики и обширны, и мы станем свидетелями появления всё новых и новых продуктов в данной области, что повлечёт за собой упрощение взаимодействия участников финансовых отношений.

¹ Цифровые ценные бумаги: как Blockchain изменит будущее биржевой торговли // <https://geektimes.ru/company/itinvest/blog/269314/&from=mirtesen>.

■ **Бит-Шабо И. В.**

профессор кафедры финансового права
ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия», д-р юрид. наук,
доцент

Формирование бюджета Пенсионного фонда РФ в условиях цифровой экономики

Аннотация: статья посвящена отдельным вопросам применения цифровых технологий в процессе формирования Пенсионного фонда РФ. Проанализированы основные нормативно-правовые акты, регламентирующие внедрение и применение электронных документов в рамках трудовых, социальных и финансовых правоотношений. Доказано, что цифровые технологии способны оптимизировать финансовую деятельность Пенсионного фонда РФ.

Ключевые слова: цифровизация, Пенсионный фонд, бюджет, индивидуальный учет, электронный документ.

■ **Bit-Shabo I. V.**

Professor of the Department of financial law
Russian state University of justice,
doctor of law, associate Professor

Formation of the budget of the Pension fund of the Russian Federation in the conditions of digital economy

Annotation: the article is devoted to certain issues of the use of digital technologies in the process of forming the Pension Fund of the Russian Federation. The basic regulatory acts governing the implementation and use of electronic documents in the framework of labor, social and financial legal relations are analyzed. It is proved that digital technologies are able to optimize the financial activities of the Pension Fund of the Russian Federation.

Keywords: digitalization, Pension Fund, budget, individual accounting, electronic document.

Цифровизация происходящих в стране социально-экономических процессов — отличительная черта современной действительности, обусловленная заинтересованностью государства в минимизации затрачиваемых ресурсов¹, создании прозрачных платформ взаимодействия

¹ Так, например, предполагается сокращение штата Пенсионного фонда РФ в связи с внедрением в его работу цифровых сервисов. См. подробнее:

частных и публичных субъектов, сокращении времени на выполнении различных функций в целях обеспечения общественных нужд. Digital-процессы успешно внедряются и применяются в области налогообложения, банковской деятельности с участием Банка России, государственных (муниципальных) закупок. Не является исключением и бюджетная система Российской Федерации, в состав которой входит бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации. «Происходящие метаморфозы, связанные с цифровизацией всех сфер жизни общества и государства, неизбежно проникают и в сферу бюджетных правоотношений. Именно бюджет является одним из базовых и необходимых элементов государственного механизма, необходимого для его эффективного функционирования, что, в свою очередь, предопределяет его достаточно высокую востребованность в научной и законодательной сферах»¹.

Следует констатировать, что оптимизация процессов формирования и распределения бюджета Пенсионного фонда РФ возможна исключительно в условиях поэтапного и системного использования цифровых инструментов, в том числе и до ситуации непосредственного аккумулирования денежных средств. Так, с 2020 года вводится новый формат трудовых книжек — электронный, который должен способствовать совершенствованию индивидуального учета в системе обязательного пенсионного страхования и, как следствие, реализации базовой функции Пенсионного фонда РФ — социальной защите граждан посредством выплаты пенсий и иных пособий социального характера. Индивидуальный персонифицированный учет осуществляется на протяжении всей трудовой деятельности индивида и служит для обеспечения прав последнего в рамках пенсионного страхования, что, в конечном итоге, способствует решению задачи эффективного формирования бюджета Пенсионного фонда РФ.

В 2016 г. Минтруда России был издан Приказ, утверждающий Инструкцию о порядке ведения индивидуального (персонифицированного) учета сведений о застрахованных лицах², которая также закрепляет возможность применения цифровых инструментов.

Информационные технологии в Пенсионном фонде РФ //Электронный ресурс: URL: http://www.tadviser.ru/index.php/Статья: Информационные_технологии_в_Пенсионном_фонде_РФ (Дата обращения 15 февраля 2020 г.).

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

² Приказ Минтруда России от 21 декабря 2016 г. № 766н (в ред. от 14 июня 2018 г.) «Об утверждении Инструкции о порядке ведения индивидуального (персонифицированного) учета сведений о застрахованных лицах» // СПС «КонсультантПлюс».

Цели индивидуального учета закреплены в ст. 3 Федерального закона от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ (в ред. от 16 декабря 2019 г.) «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (далее — Закон № 27-ФЗ), которые следует дифференцировать на:

- организационные (абз. 2, 3, 5, 7 ст. 3 Закона № 27-ФЗ);
- информационные (абз. 4, 8, 10 ст. 3 Закона № 27-ФЗ);
- просветительские (абз. 6 ст. 3 Закона № 27-ФЗ);
- оптимизационные (абз. 9, 11 ст. 3 Закона № 27-ФЗ).

Процесс осуществления индивидуального учета предполагает использование цифровых инструментов в рамках взаимодействия работодателя и Пенсионного фонда РФ. Статья 8 Закона № 27-ФЗ предусматривает возможность представления необходимой информации в электронной форме посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

В ноябре 2019 г. был разработан Проект Постановления Пенсионного фонда РФ «Об утверждении Порядка электронного документооборота между страхователями и Пенсионным фондом Российской Федерации»¹.

Формирование бюджета Пенсионного фонда РФ в соответствии со ст. 17 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 16-ФЗ (в ред. от 16 декабря 2019 г.) «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» предполагает аккумулирование определенных денежных средств, среди которых страховые взносы, суммы пени и иных финансовых санкций и т. д. Застрахованный гражданин (работник) имеет возможность ознакомления и контроля за своим индивидуальным лицевым счетом путем обращения на сайт Пенсионного фонда РФ в раздел «Личный кабинет гражданина».

Основным источником формирования бюджета Пенсионного фонда РФ являются страховые взносы, информация о которых содержится на индивидуальном лицевом счете застрахованного лица (работника) наряду с информацией о пенсионных баллах, стаже и пр.

В Законе № 27-ФЗ указано, что индивидуальный лицевой счет — это электронный документ, хранящийся в информационных ресурсах Пенсионного фонда.

¹ Электронный документ URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56713211/> (Дата обращения 20 февраля 2020 г.).

Именно в специальной части индивидуального лицевого счета содержится информация о поступивших за застрахованное лицо страховых взносах, направляемых на финансирование накопительной пенсии, и результатах их инвестирования.

Документом, подтверждающим регистрацию в системе персонифицированного учета, является уведомление по форме АДИ-РЕГ, которое может быть направлено, в том числе, и в электронной форме¹. Формирование электронного документа осуществляется автоматически и носит заявительный характер. То есть для формирования необходимы:

- либо запрос зарегистрированного лица, обратившегося лично либо через своего представителя непосредственно в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации, в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг;
- либо запрос в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети «Интернет», включая федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг», «Личный кабинет зарегистрированного лица» на официальном сайте Пенсионного фонда Российской Федерации.

Право на получение такого документа, в том числе и в электронной форме, закреплено в ст. 14 Закона № 27-ФЗ. Указанному праву корреспондирует обязанность Пенсионного фонда РФ, регламентированная ст. 16 Закона № 27-ФЗ.

В целом можно утверждать, что использование цифровых сервисов в процессе формирования бюджета Пенсионного фонда РФ, в части фиксации трудовых отношений с застрахованным лицом, а также уплаты в его пользу страховых взносов, существенно оптимизирует обозначенный процесс, делая его более доступным обывателю, прежде всего, в контексте контроля поступлений от страхователя. Более того, застрахованный субъект путем получения информации об индивидуальном личном счете сможет более тщательно и оперативно осуществлять финансовое пенсионное планирование, принимать решение о необходимости применения института дополнительного пенсионного страхования, который потенциально способен снизить нагрузку на государства в рамках пенсионного обеспечения.

¹ Постановление Правления ПФ РФ от 13 июня 2019 г. № 335п «Об утверждении формы документа, подтверждающего регистрацию в системе индивидуального (персонифицированного) учета, и порядка его оформления в форме электронного документа» // СПС «КонсультантПлюс».

Однако не следует забывать и о сложностях, которые неизбежно повлечет за собой глобальная цифровизация. В первую очередь, речь идет о сохранности и цифровой безопасности аккумулированных в руках Пенсионного фонда РФ большого массива данных, являющихся основанием всего процесса пенсионного обеспечения и страхования в целом и формирования бюджета Пенсионного фонда РФ, в частности.

■ **Пастушенко Е. Н.**

профессор кафедры финансового, банковского и таможенного прав ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», д-р юрид. наук, профессор

■ **Неверова Н. В.**

доцент кафедры финансового, банковского и таможенного прав ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», канд. юрид. наук, доцент

Развитие взаимодействия Центрального банка Российской Федерации и Федерального казначейства как субъектов бюджетного права в условиях цифровой экономики

Аннотация: В статье обращается внимание на новеллы бюджетного законодательства относительно введения с 1 января 2021 года режима единого казначейского счета и соответствующей модификации взаимодействия Центрального банка Российской Федерации и Федерального казначейства в связи с этим. Отмечается регулирующая роль нормативных актов Банка России как источников финансового права и востребованность программных правовых актов Банка России как стратегических документов в обозначенной сфере общественных отношений в бюджетной системе Российской Федерации в условиях развития цифровой экономики.

Ключевые слова: Центральный банк Российской Федерации, Федеральное казначейство, единый казначейский счет, нормативные акты Банка России, бюджетные правоотношения, бюджетное законодательство.

■ **Pastushenko E. N.,**

Professor of the Department of financial, banking and customs law, Saratov state law Academy, doctor of law, Professor

■ **Neverova N. V.**

associate Professor of the Department of financial, banking and customs law, Saratov state law Academy, Ph. D., associate Professor

Development of interaction between the Central Bank of the Russian Federation and the Federal Treasury as subjects of budget law in the digital economy

Annotation. The article draws attention to new budget laws referring the introduction of the single Treasury account regime from January 1, 2021 and the corresponding modification of the interaction between the Central Bank of the Russian Federation and the Federal Treasury in this regard. The authors state the regulatory role of the Bank of Russia as a source of financial law and the relevance of the Bank of Russia legal acts as strategic documents within the area of public relations in the budget system of the Russian Federation under the digital economy development.

Keywords: Central bank of the Russian Federation, Federal Treasury, uniform treasury account, regulatory acts of the Bank of Russia, budget legal relationships, budget legislation.

Подготовка статьи осуществлена в рамках исследования при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) по научному проекту № 18-29-16 102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики», исполнителем которого выступает д-р юрид. наук, профессор Пастушенко Е. Н.

В современных социально-экономических и политико-правовых реалиях вопросы развития бюджетной системы Российской Федерации с использованием цифровых технологий являются актуальным направлением финансово-правовой политики российского государства. Эффективность финансово-правовой политики в сфере бюджетных отношений зависит от качества функционирования механизма правового регулирования¹, что ставит вопрос о системном характере воздействия на общественные отношения федерального законодательства и подзаконных нормативных актов. Важность взаимодействия субъектов финансовых правоотношений требует законодательного

¹ Химичева Н. И., Покачлова Е. В. Финансово-правовая политика // Правовая политика России: теория и практика: Монография / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 446.

закрепления основ взаимодействия субъектов финансового контроля в законопроекте о финансовом контроле¹. Совершенствование бюджетного законодательства и подзаконных нормативных актов в сфере бюджетных отношений требует учета принципов финансового права², что имеет отношение и к Центральному банку Российской Федерации при реализации нормотворческой функции при осуществлении обслуживания счетов Федерального казначейства. Центральный банк Российской Федерации и Федеральное казначейство являются субъектами финансового права³, обладающими правосубъектностью в бюджетных отношениях⁴.

Центральный банк Российской Федерации и Федеральное казначейство в последние годы активно внедряют новые финансовые технологии, каковыми являются электронные расчеты в платежной системе Банка России, срочные и несрочные переводы, пул ликвидности банковских счетов, периодический перевод по ежедневному перечислению остатков, обмен электронными сообщениями с участниками обмена в платежной системе Банка России и др., что свидетельствует о совершенствовании технологий по исполнению бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации как приоритете взаимодействия Центрального банка Российской Федерации и Федерального казначейства.

Новым этапом развития бюджетного законодательства является Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системе казначейских платежей», вступающем в силу с 01 января 2021 года. Центральному банку Российской Федерации и Федеральному казначейству предстоит подготовительная работа по реализации полномочий по обеспечению режима функционирования единого казначейского счета, обслуживанию Банком

¹ Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Очерки бюджетно-правовой науки современности: Монография / Под общ. ред. Е. Ю. Грачевой, Н. П. Кучерявенко. М.: Харьков: Право, 2012. С. 211.

² Химичева Н. И. Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования // Очерки бюджетно-правовой науки современности: Монография / Под общ. ред. Е. Ю. Грачевой, Н. П. Кучерявенко. М.: Харьков: Право, 2012. С. 15.

³ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017 (авторы главы — Беликов Е. Г. и Покачалова А. С.). С. 103, 106–108, 116–119.

⁴ Финансовое право: Учебник для бакалавров / Отв. ред. Е. Ю. Грачева. М.: Проспект, 2017. С. 22.

России банковских счетов Федерального казначейства, а также оказанию Банком России услуг Федеральному казначейству.

Центральный банк Российской Федерации приступил к изданию необходимых нормативных актов. Так, на официальном сайте Банка России размещен проект Положения Банка России «О правилах осуществления перевода денежных средств», с изданием которого утратит силу Положение Банка России от 19 июня 2012 года № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств». В новом нормативном акте Банка России будет уточнен порядок заполнения отдельных реквизитов распоряжений о переводе денежных средств в связи с переходом Федерального казначейства на проведение операций через единый казначейский счет, предусмотренными изменениями в Бюджетный кодекс Российской Федерации согласно Федеральному закону от 27 декабря 2019 года № 479-ФЗ. Сроки вступления в силу нормативного акта Банка России будут синхронизированы с датой вступления в силу указанного федерального закона, а именно – с 01 января 2021 года¹.

Следует отметить высокую культуру правотворчества Центрального банка Российской Федерации, которое осуществляется в условиях тщательно выверенного соответствия требованиям федерального законодательства. Как положительный факт следует расценить тот факт, что уже второй год подряд Банк России размещает на официальном сайте Банка России План подготовки нормативных актов Банка России. Так, 07 февраля 2020 года на официальном сайте Банка России размещен План подготовки нормативных актов Банка России на 2020 год². В указанном Плате подготовки нормативных актов Банка России на 2020 год предусмотрен ряд проектов в области бюджетных отношений.

На реализацию новелл Бюджетного кодекса Российской Федерации (статья 242.12 в редакции Федерального закона от 27 декабря 2019 года № 479-ФЗ) направлен проект Положения Банка России «О платежной системе Банка России», разрабатываемый взамен Положения Банка России от 06 июля 2017 года № 595-П «О платежной системе Банка России», в котором в том числе будет предусмотрен порядок приема и исполнения распоряжений о переводе денежных

¹ Пояснительная записка к проекту положения Банка России «О правилах осуществления перевода денежных средств» // www.cr.ru/Queries/XsetBock/File/50892/3065/note (дата обращения: 16.02.2020).

² План подготовки нормативных актов Банка России на 2020 год // www.cbr.ru/analytics/na_vr/project/#a_63104 (дата обращения: 07.02.2020).

средств в валюте Российской Федерации с банковских счетов, входящих в состав единого казначейского счета, а также вопросы перехода Федерального казначейства на использование единого казначейского счета (пункт 1.23 Плана, срок — III квартал 2020 года).

Во исполнение норм Федерального закона от 27 декабря 2019 года № 479-ФЗ запланировано издание совместного нормативного акта Банка России и Минфина России — Положения Банка России и Минфина России «О ведении банковских счетов территориальных органов Федерального казначейства» (пункт 2.31 Плана, срок — II квартал 2020 года). Нормативный акт установит особенности порядка расчетного и кассового обслуживания банковских счетов территориальных органов Федерального казначейства при проведении операций через единый казначейский счет, в частности, порядок заполнения реквизитов платежных поручений при переводе территориальными органами Федерального казначейства денежных средств через единый казначейский счет. Кроме того, из состава субъектов, на которых распространяется нормативный акт, будут исключены финансовые органы и органы управления государственными внебюджетными фондами.

В системной взаимосвязи с проектом Положения Банка России и Минфина России «О ведении банковских счетов территориальных органов Федерального казначейства» находится издание другого совместного нормативного акта Банка России и Минфина России — Указания Банка России и Минфина России «О признании утратившим силу Положения Центрального банка Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации от 23 января 2018 года № 629-П/12н «О ведении счетов территориальных органов Федерального казначейства и финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации» (пункт 2.32 Плана, срок — II квартал 2020 года).

Важен опыт правового регулирования национальной платежной системы. В этом направлении планируется издать Положение Банка России «О порядке обеспечения бесперебойности функционирования платежной системы Банка России при переводе денежных средств на основании распоряжений о переводе денежных средств в электронном виде, переданным по каналам связи». Другим вариантом решения обозначенной проблемы является издание нормативного акта Банка России «О внесении изменений в Положение Банка России от 27.0.2019 № 680-П «О порядке обеспечения бесперебойности

функционирования платежной системы Банка России в части сервиса срочного перевода денежных средств и сервиса несрочного перевода денежных средств при предоставлении распоряжений о переводе денежных средств в электронном виде по каналам связи (пункт 2.90 Плана, срок III квартал 2020 года).

Учитывая, что Центральный банк Российской Федерации является администратором доходов бюджета, в целях актуализации бюджетных полномочий запланировано внесение изменений в Положение Банка России от 04 декабря 2019 года № 704-П «О порядке администрирования Центральным банком российской Федерации поступлений в бюджетную систему Российской Федерации отдельных видов доходов» (пункт 2.33 Плана, срок — II квартал 2020 года; пункт 2.145 Плана, срок — IV квартал 2020 года).

На реализацию норм Федерального закона от 02 декабря 2019 года № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» предусмотрено издание нормативного акта Банка России о формах документов, применяемых при казначейском обеспечении обязательств при банковском сопровождении государственных контрактов, и порядке их заполнения (пункт 1.5 Плана, срок — I квартал 2020 года).

С позиций юридической техники запоздало обновление Указания Банка России от 05 декабря 2016 года № 4226-У «О порядке направления в банк (иную кредитную организацию) поручения территориального органа Фонда социального страхования Российской Федерации на перечисление сумм страховых взносов в бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации со счетов страхователей в электронном виде через территориальные органы Федерального казначейства» в части актуализации ссылок на отмененное Положение Банка России от 29 июня 2012 года № 384-П «О платежной системе Банка России» (пункт 2.91 Плана, срок — III квартал 2020 года). Дело в том, что заменившее утративший силу нормативный акт Банка России — Положение Банка России от 06 июля 2017 года № 595-П «О платежной системе Банка России», как уже указывалось, запланировано к переработке в 2020 году (пункт 1.23 Плана, срок — III квартал 2020 года).

Анализ изложенных позиций Плана подготовки нормативных актов Банка России на 2020 год свидетельствует о концептуальном характере его положений, которые, как представляется, нуждаются в развитии. С указанных позиций заслуживает внимания опыт Банка России по инициативному изданию программных правовых актов. В 2018 году Банком России были изданы Основные направления

развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов¹ и Стратегия обеспечения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 годов². В указанном аспекте представляется обоснованным предложить Банку России издание программного правового акта в области бюджетных отношений, например, Стратегию реализации Банком России бюджетных полномочий, в которой в числе прочих вопросов отразить развитие цифровых технологий в бюджетной системе Российской Федерации с участием Банка России.

В заключение следует подчеркнуть, что совершенствование бюджетного законодательства требует развития форм взаимодействия Центрального банка Российской Федерации и Федерального казначейства по вопросам реализации правосубъектности в бюджетной системе Российской Федерации, включая внедрение использования цифровых технологий в бюджетных отношениях, что может проявляться в издании Банком России правовых актов, к которым следует отнести программные правовые акты Банка России, нормативные акты Банка России, правоприменительные акты Банка России, интерпретационные акты (акты толкования) Банка России, договорные акты Банка России.

■ **Кожушко С. В.**

старший преподаватель кафедры
административного и финансового права
СКФ ФГБОУВО «Российский государственный
университет правосудия» (г. Краснодар)

Реализация бюджетно-правового принципа прозрачности (открытости) в условиях развития цифровой экономики

Аннотация: В статье рассматриваются правовые основы реализации принципа прозрачности (открытости) как принципа бюджетного права в условиях развития цифровой экономики, обусловленные специфическим содержанием «цифровых»

¹ Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов (документ Банка России) // www.cbr.ru/StaticHtml/File/36231/ON_FinTex_2017.pdf (дата обращения: 16.02.2020).

² Стратегия обеспечения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 годов (документ Банка России) // www.cbr.ru/Content/Document/File/44104/str_30032018.pdf (дата обращения: 16.02.2020).

отношений. Сделан вывод о том, что эффективная реализация бюджетно-правового принципа прозрачности (открытости) напрямую связана с развитием технологий цифровой экономики. Аргументируется необходимость реализации и правового закрепления в национальном праве приоритетных направлений последующих действий для России по повышению прозрачности в бюджетной сфере Международного бюджетного партнерства.

Ключевые слова: бюджетно-правовой принцип прозрачности, цифровая экономика, Международное бюджетное партнерство, индекс открытости бюджета.

■ **Kozhushko S. V.**

senior lecturer of the Department of administrative and financial law of the Russian state University of justice (Krasnodar)

Implementation of the budget and legal principle of transparency (openness) in the conditions of the development of the digital economy

Annotation: The article discusses the legal basis for the implementation of the principle of transparency (openness) as a principle of budget law in the development of the digital economy, due to the specific content of “digital” relations. It is concluded that the effective implementation of the fiscal principle of transparency (openness) is directly related to the development of digital economy technologies. The need for the implementation and legal consolidation in national law of priority directions for subsequent actions for Russia to increase transparency in the budget sphere of the International Budget Partnership is argued.

Keywords: fiscal principle of transparency, digital economy, international budget partnership, budget openness index.

Принцип прозрачности (открытости) как принцип, обеспечивающий правовое регулирование правоотношений по раскрытию бюджетной информации, определяется нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ) (ст. 28, 36). Хотя указанный принцип формально не закреплен как принцип бюджетного права, по существу и своей правовой природе он является таковым¹.

Значение принципа прозрачности (открытости) как принципа бюджетного права заключается в том, что он позволяет обеспечить большую степень информированности общества о расходовании бюджетных средств, осуществляемого органами публичной власти, в том числе посредством цифровых телекоммуникаций.

¹ Бочкарева Е. А., Кожушко С. В. Принципы бюджетного права и бюджетной системы: понятие и соотношение // Право и практика. М., 2017. С. 120–124.

Экономика, осуществляемая с помощью цифровых телекоммуникаций, носит в настоящее время название цифровой¹. Развитие технологий цифровой экономики становится одним из факторов развития бюджетных правоотношений, связанных с обеспечением реализации бюджетно-правового принципа прозрачности (открытости).

Показатель эффективности реализации бюджетно-правового принципа прозрачности является своеобразной характеристикой, позволяющей определить уровень развитости бюджетной и финансовой системы в целом².

В этой связи уровень реализации указанного принципа является важнейшим фактором не только внутри России, но также и на мировой арене, поскольку выступает одним из важных показателей определения инвестиционной привлекательности российской экономики для зарубежных активов³.

В этой связи отметим обоснованное внимание к реализации принципа прозрачности (открытости) или транспарентности (как отмечают наши зарубежные коллеги) Международного бюджетного партнерства (International Budget Partnership) (Далее — МБП). Партнерство проводит оценку стран по уровню прозрачности (открытости) бюджета и присваивает им международный индекс открытости бюджета (the Open Budget Index).

Последняя проведенная оценка по уровню прозрачности (открытости) бюджета Российской Федерации была проведена в 2017 году, в результате которой нашей стране присвоен индекс открытости бюджета — 72⁴. Таким образом, Россия оказалась на 15 месте в рейтинге.

С 2006 по 2017 года наблюдается положительная динамика индекса прозрачности (открытости) бюджета Российской Федерации, что говорит о правовых и процедурных изменениях в направлении повышения уровня реализации принципа прозрачности (открытости).

Правовое регулирование в сфере информационных технологий и информационного пространства установлено Федеральным законом

¹ Бочкарева Е.А., Селюков А.Д. Правовые проблемы обеспечения принципа эффективности финансового контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 7.

² Поветкина Н.А., Хазова Е.В. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 9.

³ Брыкин К.И. Блокчейн как средство реализации принципа прозрачности (открытости) в сфере публичных финансов // Финансовое право. 2018. № 4.

⁴ Официальный сайт Международного бюджетного партнерства [Электронный ресурс] // URL: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=ru> (дата обращения: 24.02.2020 г.).

от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Однако надо заметить, что более детальное применение информационных технологий в той или иной сферах должно предусматриваться специальными законами, которых в бюджетной сфере пока нет. В этой связи в проекте БК РФ появляются требования бюджетного законодательства по реализации принципа прозрачности (открытости), касающиеся информационного обеспечения бюджетного процесса – (глава 18 «Информационное обеспечение бюджетного процесса»).

Можно отметить ст. 174 проекта БК РФ «Публичные информационные ресурсы», которая предусматривает дополнительные требования к функционированию единого портала бюджетной системы, такие как состав информации, порядок ее предоставления, устанавливаемый Министерством финансов РФ при этом создание и ведение единого портала бюджетной системы осуществляется Федеральным казначейством; ст. 170 «Информационные системы», предусматривающая основные направления, а также принципы для функционирования информационных систем, ст. 171 «Федеральная государственная информационная система», ст. 172 «Информационное взаимодействие информационных систем» и ст. 173 «Организация электронного документооборота»¹.

Кроме того, рассматривая вопрос о регулировании процессов по повышению уровня эффективной реализации принципа прозрачности (открытости), нельзя обойти ряд программных и концептуальных документов. Например, Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», «Бюджет для граждан», Единая информационная система в сфере закупок, Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы, Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»², и др.

¹ *Вершило Т.А.* Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в условиях цифровой экономики // Финансовое право. 2018. № 8.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р (ред. от 03.03.2017) «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными

На региональном уровне, например, Конкурс проектов по представлению бюджета для граждан на территории Краснодарского края в 2018 году (разработанный на основе Письма Минфина России от 31.05.2016 № 09-07-02/31 313), Программа поддержки местных инициатив Тверской области и иные ресурсы, которые обеспечили повышение уровня реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетов, доверия к деятельности органов государственной власти и органов власти субъектов РФ, появление по вопросам, связанным с бюджетными правоотношениями, информации в доступной и понятной форме для граждан и других заинтересованных субъектов¹.

финансами «Электронный бюджет» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4773; Бюджет для граждан [Электронный ресурс] // URL: <http://budget.open.gov.ru/> (дата обращения: 24.02.2020 г.); Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс] // URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 24.02.2020 г.); Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 03.02.2014. № 5. Ст. 547; Распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2039-р «Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы» // СЗ РФ. 02.10.2017. № 40. Ст. 5894; Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 (ред. от 29.03.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”» // СЗ РФ. 05.05.2014. № 18 (часть III). Ст. 2166; Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах» // СЗ РФ. 11.02.2019. № 6. Ст. 542; Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 «О системе управления реализацией национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» (вместе с «Положением о системе управления реализацией национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”») // СЗ РФ. 18.03.2019. № 11. Ст. 1119.

¹ Приказ Минфина Краснодарского края от 14.05.2018 № 197 «О проведении конкурса проектов по представлению бюджета для граждан на территории Краснодарского края в 2018 году» (вместе с «Положением о конкурсе проектов по представлению бюджета для граждан на территории Краснодарского края в 2018 году») // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2020 г.); Письмо Минфина России от 31.05.2016 № 09-07-02/31 313 «О подготовке субъектами Российской Федерации и муниципальными образованияами бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме, а также об организации взаимодействия финансового органа субъекта Российской Федерации с гражданами и организациями в процессе планирования и исполнения бюджета» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2020 г.); Постановление Правительства Тверской области от 29 декабря 2016 года № 440-пп «О государственной программе Тверской области “Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики” на 2017–2022 годы» (с изменениями

Таким образом, в России значительная часть бюджетной информации стала доступной для широкой общественности с помощью цифровых телекоммуникаций, посредством которых внедрялись инновационные проекты по раскрытию таких данных.

МБП отметило, что Россия предоставляет достаточную бюджетную информацию, чтобы обеспечить адекватные возможности для общественности принимать участие в обсуждении бюджета, для участия в бюджетном процессе и контроле за бюджетной деятельностью¹. Однако, указало и на недостатки, рекомендовав приоритетные направления последующих действий России, а именно:

1. По повышению прозрачности бюджета:

- Своевременно публиковать предварительную бюджетную отчетность в Интернете.
- Увеличить информацию о налоговых расходах и трансфертах государственным корпорациям.
- Увеличить объем предоставленной информации о сравнениях между запланированными доходами и фактическими результатами, а также сравнений между первоначальными макроэкономическими прогнозами и фактическими результатами в отчете на конец года.

2. По улучшению участия общественности в бюджетном процессе:

- Пилотные проекты для реализации обратной связи представителей общественности и должностных лиц исполнительной власти по вопросам государственного бюджета как при составлении национального бюджета, так и при контроле за его исполнением. Эти проекты могут основываться на инновациях, таких как составление бюджета с участием социальных аудиторов.
- Провести законодательные слушания по Аудиторскому отчету, в ходе которых представители общественности или организаций гражданского общества могут давать показания.
- Установить официальные механизмы для общественности, чтобы помочь высшему органу аудита в разработке его программы аудита.

на 4 марта 2019 года) (Вместе с приложением 3 и 4 «О Порядке предоставления из областного бюджета Тверской области бюджетам муниципальных образований Тверской области субсидий на реализацию программ по поддержке местных инициатив в Тверской области на территории городских округов Тверской области») [Электронный ресурс] // URL: <http://docs.cntd.ru/document/446203715> (дата обращения: 24.02.2020 г.).

¹ Официальный сайт Международного бюджетного партнерства: исследование открытости бюджета 2017 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=ru> (дата обращения: 24.02.2020 г.).

3. По увеличению эффективности бюджетного контроля и надзора:
- Убедиться, что органы законодательной власти рассматривают и публикуют отчеты об исполнении годового бюджета в режиме онлайн.
 - Убедиться, что процессы аудита проверены независимым агентством.
 - Рассмотреть возможность создания независимого фискального учреждения для дальнейшего усиления бюджетного надзора.

Анализируя правовые и процедурные рычаги для обеспечения повышения уровня эффективной реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетной информации, можно сделать вывод, что имеются намерения выполнить вышеуказанные рекомендации МБП, а именно в условиях активно развивающегося цифрового пространства. Однако на сегодняшний день реализовать данные направления представляется проблематичным, что связано, на наш взгляд, с:

1. Развивающейся системой законодательства по реализации бюджетно-правового принципа прозрачности (открытости) в области информационного пространства.

2. Формальным соблюдением мер по реализации принципа прозрачности (открытости).

3. Недостаточной цифровой и финансовой грамотностью населения.

4. Неразрешенными вопросами о безопасности открытых данных.

5. Неразрешенными вопросами финансового обеспечения перевода информации в цифровое пространство.

6. Нехваткой квалифицированных кадров по работе с открытыми данными.

7. Необходимой непрерывной актуализацией сервисов (технологий) и размещенных открытых данных¹.

Подводя итоги, отметим, что с момента вступления России в МБП проведен ряд реформ, направленных на повышение уровня реализации бюджетно-правового принципа прозрачности (открытости). В настоящее время реформирование законодательства Российской Федерации по реализации рассматриваемого принципа продолжается, но уже при активном использовании цифровых технологий. Однако при всем этом мы не вырвались на первое место в международном рейтинге по открытости бюджетной информации, хотя значительно продвинулись в этом направлении.

Для дальнейшего совершенствования и эффективной реализации бюджетно-правового принципа прозрачности (открытости) в условиях развития цифровой экономики, на наш взгляд, в первую очередь

¹ *Веремева О. В.* Совершенствование бюджетного законодательства в условиях построения цифровой экономики в Российской Федерации // Финансовое право. 2019. № 1.

необходимо использовать международный опыт в этой сфере и реализовывать рекомендуемые МБП приоритетные направления последующих действий для России путем их трансформации в нормы национального права, регулирующие реализацию рассматриваемого принципа в области информационного пространства.

■ **Матьянова (Губенко) Е. С.**

доцент кафедры финансового права
ФГБОУВО «Российский государственный
университет правосудия», канд. юрид. наук

Казначейское исполнение бюджета в условиях развития цифровой экономики¹

Аннотация: В статье рассматриваются направления развития Федерального казначейства России на период до 2021, приводятся статистические данные Минфина России и Банка России, касающиеся функционирования Федерального казначейства России.

Ключевые слова: платежная система Федерального казначейства, единый счет бюджета, электронное казначейство, электронный бюджет, государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах, платёж, бюджетные платежи.

■ **Matyanova (Gubenko) E. S.**

associate Professor of the Department of financial law, Russian state University of justice, Ph. D.

Treasury budget execution in the context of digital economy development

Annotation: the article considers the development directions of the Federal Treasury of Russia for the period up to 2021, provides statistical data of the Ministry of Finance of Russia and the Bank of Russia concerning the functioning of the Federal Treasury of Russia.

Keywords: payment system of the Federal Treasury, unified budget account, electronic Treasury, electronic budget, state information system on state and municipal payments, payment, budget payments.

Единая централизованная система органов федерального казначейства (казначейство) в Российской Федерации была создана в 1992 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 1556²

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

² Указ Президента РФ от 08.12.1992 № 1556 «О Федеральном казначействе». Режим доступа СПС «КонсультантПлюс».

с целью проведения государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами в процессе исполнения бюджета Российской Федерации, повышения оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств.

Правовое положение Федерального казначейства определяется Положением о Федеральном казначействе, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703¹, согласно которому Казначейство России является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой)², осуществляющим правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере. Актуальная версия Перечня функций Федерального казначейства размещена на официальном интернет-сайте Федерального казначейства (www.roskazna.ru).

Структура и характеристика органов Федерального казначейства
Структура органов Федерального казначейства представлена центральным аппаратом Федерального казначейства (далее — центральный аппарат ФК), в составе которого 23 управления по основным направлениям деятельности, и 85 территориальными органами: Межрегиональное операционное управление Федерального казначейства (далее — МОУ ФК) и 85 управлений Федерального казначейства (далее — УФК) по субъектам Российской Федерации.

Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, подведомственное федеральное казенное учреждение «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации, общественными объединениями и иными организациями.

Вот уже более 10 лет Федеральное казначейство, представляющее собой учетную, платежную, информационную и контрольную систему

¹ Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 49. Ст. 4908. // СПС «КонсультантПлюс».

² Пункт 1 Положения о Федеральном казначействе // СПС «КонсультантПлюс».

в области финансовой деятельности публично-правовых образований¹ подвергается реформированию. Основная цель преобразований — переход от управления бюджетными расходами к управлению результатами. Задачи Федерального казначейства в этой сфере закреплены в государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», принятой в апреле 2014 года².

Одним из достижений такого реформирования стало формирование в Российской Федерации современной системы управления государственными финансами путем развития системы Казначейства России, обеспечивающей кассовое обслуживание исполнения федерального бюджета, эффективный учет и контроль в процессе исполнения расходных обязательств Российской Федерации, построение единого казначейского счета и управление им³.

Статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяет **единый счет бюджета** — как счет (совокупность счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации), открытый (открытых) Федеральному казначейству в учреждении Центрального банка Российской Федерации отдельно по каждому бюджету бюджетной системы Российской Федерации для учета средств бюджета и осуществления операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Единые счета федеральному бюджету, бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам открыты Федеральным казначейством в Банке России с 2005 года⁴, однако реализация возможности построения единого счета бюджета, охваченного единой системой отношений в сфере обслуживания бюджетных счетов и платежей,

¹ В состав публично-правовых образований России входят: Российская Федерация; субъекты Российской Федерации (85 единицы); муниципальные образования (22 392 единицы). Приводится по: Национальная платежная система. Бизнес-энциклопедия / В. В. Адрианов, М. Я. Букирь, С. А. Бутенко и др.; ред.-сост. А. С. Воронин. М.: КНОРУС, ЦИПСИР, 2013.

² Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”» // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Приказ Минфина России от 29.08.2013 № 227 «Об утверждении Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: *Хоменко Е. Г., Тарасенко О. А.* Национальная платежная система Российской Федерации и ее элементы: Монография. М.: Проспект, 2017 // СПС «КонсультантПлюс».

появилась с принятием в 2011 году Закона о национальной платежной системе¹, когда у Федерального казначейства появилась возможность стать участником платежной системы Банка России с присвоением ему и его территориальным органам идентификационных кодов участников расчетов, аналогичных банковским идентификационным кодам (БИК), для указания в реквизитах распоряжений о переводе денежных средств.

С момента создания платежной системы Банка России в ней Федеральным казначейством и его территориальными органами открыты счета бюджетов в рамках единого счета бюджета². Общее количество счетов органов Федерального казначейства, открытых в платежной системе Банка России, насчитывается более 49 тысяч, в это число входят и счета государственных внебюджетных фондов, кассовое обслуживание которых с 2014 года осуществляется через лицевые счета, открытые в органах Федерального казначейства³.

Средства на едином счете бюджета формируются за счет остатков денежных средств участников системы бюджетных платежей на их казначейских счетах. На основе единого счета бюджета Федеральное казначейство осуществляет кассовое обслуживание исполнения бюджета, т.е. ведет учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

В соответствии с положениями ч. 1 ст. 166.1 Бюджетного кодекса РФ Федеральное казначейство производит распределение доходов от налогов, сборов и иных поступлений с учетом возвратов (зачетов, уточнений) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, между бюджетами бюджетной системы РФ по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным Бюджетным кодексом, законом (решением) о бюджете и иными муниципальными правовыми актами, и их перечисление на единые счета соответствующих бюджетов в порядке, установленном Минфином России.

¹ Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // СПС «КонсультантПлюс».

² Пункт 2.2. Концепции развития платежной системы Банка России на период до 2015 г. (одобрена решением Совета директоров Банка России от 16.07.2010 г., протокол № 16) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Статистические данные приводятся по: Национальная платежная система в 2014 году // Платежные и расчетные системы. Банк России. Анализ и статистика. 2016. Вып. 50. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kurscbr.ru/publ/?PrtID=prs&code=105>.

Учет поступлений в бюджетную систему РФ и их распределение между бюджетами бюджетной системы осуществляется Федеральным казначейством в соответствии с приказом Минфина России от 18 декабря 2013 г. № 125н¹. При исполнении Федеральным казначейством своих бюджетных полномочий по учету поступлений и их распределению между бюджетами бюджетной системы РФ Федеральное казначейство осуществляет учет поступлений и их распределение более чем по 4,5 тыс. кодам бюджетной классификации РФ.

По предварительным данным Федерального казначейства за январь — ноябрь 2018 года в бюджетную систему РФ (с учетом межбюджетных трансфертов) поступило 41 938,53 млрд рублей. Из них поступило в бюджеты бюджетной системы РФ:

- в федеральный бюджет 17 441,89 млрд рублей, что составляет 41,59% от общего объема поступлений в бюджетную систему;
- в бюджеты государственных внебюджетных фондов — 11 299,84 млрд рублей или 26,94% от общего объема поступлений в бюджетную систему;
- в бюджеты субъектов РФ — 9 585,18 млрд рублей или 22,86% от общего объема поступлений в бюджетную систему;
- в местные бюджеты — 3 611,62 млрд рублей или 8,61% от общего объема поступлений в бюджетную систему².

Анализируя Концепцию реформирования системы бюджетных платежей, Л.Л. Баланюк³ приходит к выводу о том, что сосредоточение на едином счете бюджета денежных средств всех участников бюджетного процесса позволяет центральному аппарату Федерального казначейства фактически осуществлять функции оператора платежной системы⁴, функции операционного и платежного клирингового центров, а органам Федерального казначейства РФ — функции оператора услуг платежной инфраструктуры⁵, что, по его мнению, говорит о том,

¹ Приказ Минфина России от 18.12.2013 № 125н «Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 48.

² Приводятся по: Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2018 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=127037.

³ Баланюк Л.Л. Анализ Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года на соответствие положениям действующего законодательства // Финансовое право. 2014. № 11. С. 7–10.

⁴ См.: ст. 15 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ.

⁵ См.: п. 5 ст. 16 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ.

что в России существует платежная система Федерального казначейства¹.

Между тем платежная система Федерального казначейства в нормативных актах не поименована в качестве отдельного субъекта национальной платежной системы, не используется в нормативных актах Российской Федерации и сам термин «платежная система Федерального казначейства», однако встречается в специальной литературе, например, в публикации «Национальная платежная система. Бизнес-энциклопедия»².

В перспективе (к 2021 году) Минфин России намерен трансформировать Федеральное казначейство в платежную систему. В текущем 2020 году планируется все счета Федерального казначейства в Банке России перевести в само Казначейство, преобразовав его в полноценную платежную систему, после чего оно сможет самостоятельно осуществлять операции со средствами бюджета³. Для этих целей Федеральным закон от 27.12.2019 № 479-ФЗ⁴ в Бюджетный кодекс РФ вводятся новые понятия: казначейский счет, единый казначейский счет, казначейское обслуживание, временно свободные средства, принцип единства кассы, и трансформируются старые, например, изменяется содержание понятия «единый счет бюджета».

В целях модернизации своей платежной системы, Федеральное казначейство для зачисления в бюджет и выплат из бюджета применяет современные платежные технологии на базе созданного «электронного казначейства», ведет работы по совершенствованию системы бюджетных платежей посредством перехода на обслуживание платежей через систему «Электронный бюджет». Интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» выступает ключевым направлением при создании организационно-технологической инфраструктуры для осуществления электронных

¹ Аналогичная точка зрения высказывается в публикации: *Комаров А. А.* Субъекты российских платежных систем: правовые основы статуса // Финансовое право. 2014. № 7. С. 32–38.

² См.: Национальная платежная система. Бизнес-энциклопедия / В. В. Адрианов, М. Я. Букирь, С. А. Бутенко и др.; ред.-сост. А. С. Воронин. М.: КНОРУС, ЦИПСИР, 2013.

³ Казначейство России переделают в платежную систему. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://cnews.ru/news/top/2018-03-21_kaznachejstvo_prevrtyat_v_platzhnyu_sistemu.

⁴ Федеральный закон от 27.12.2019 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» // Российская газета. 2019. № 296.

платежей при оплате государственных услуг, позволяющая осуществлять общественный финансовый контроль за расходованием государственных финансов¹.

В рамках проекта «Электронное казначейство» осуществлен переход на безбумажный (электронный) документооборот не только с клиентами территориальных органов Федерального казначейства, но и с территориальными подразделениями Банка России, в которых открыты и ведутся счета Федерального казначейства. Завершение данного этапа открыло новые технологические и организационные возможности для включения органов Федерального казначейства в систему БЭСП (банковских электронных срочных платежей²) Банка России, что способствует сокращению времени проведения операций со средствами федерального бюджета между счетом Федерального казначейства и счетами его территориальных органов по субъектам Российской Федерации.

Большее значение для работы по обслуживанию платежей через единые счета бюджетов играют такие подсистемы электронного бюджета, как управление расходами, управление доходами и управление денежными средствами, позволяющие отразить зачисления и выплаты по счетам бюджета.

Подсистемы электронного бюджета также позволяют повысить прозрачность операций Федерального казначейства, связанные с размещением на банковских депозитах временно свободных остатков денежных средств, имеющихся на единых счетах бюджетов. Так, по состоянию на 1 января 2019 года действует 18 генеральных соглашений между кредитными организациями и Федеральным казначейством о размещении средств федерального бюджета на банковских депозитах. В 2018 году Федеральным казначейством проведено 156 отборов заявок кредитных организаций на заключение с Федеральным казначейством договоров банковского депозита в валюте Российской Федерации с применением плавающей процентной ставки и 6

¹ Создание системы «Электронный бюджет» служит организующим звеном при решении одной из задач Государственной программы РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313.

² Концептуальные основы системы валовых расчетов в режиме реального времени были одобрены в июне 1997 г. С 1997 года началось внедрение электронных расчетов в платежной системе Банка России, были разработаны и внедрены единые требования к электронной цифровой подписи, единые форматы электронных банковских сообщений.

отборов с применением фиксированной ставки, по результатам которых на банковских депозитах в кредитных организациях размещено 4 641 636,0 млн рублей. Сумма зачисленных в федеральный бюджет процентов по заключенным договорам банковского депозита составила 67 273,8 млн рублей.

Кроме того, в 2018 году проведено 46 отборов заявок кредитных организаций на заключение договоров банковского депозита в долларах США, по результатам которых на банковских депозитах в кредитных организациях размещено 20 825,0 млн долларов США, уплачено процентов на сумму 12,2 млн долларов США.

На повышение прозрачности финансовой системы Российской Федерации направлена работа Федерального казначейства по запуску в эксплуатацию аналитической системы мониторинга ключевых показателей исполнения бюджетов. Данная аналитическая система предназначена для формирования оперативной информации о ходе и результатах исполнения бюджетов Российской Федерации, позволяющей органам исполнительной власти соответствующего уровня повышать эффективность принятия управленческих решений. Для граждан данная аналитическая система повышает публичность и прозрачность сектора государственного управления. Кроме того, системы мониторинга ключевых показателей исполнения бюджетов активно используется для осуществления анализа эффективности бюджетных расходов на оплату результатов исполнения государственных и муниципальных контрактов¹.

Управление денежными средствами Федеральным казначейством осуществляется через Систему УНИФО², а также через разработан-

¹ Информация официального сайта Федерального казначейства. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/gis/informacionno-analiticheskie-sistemy-federalnogo-kaznachejstva/>.

² Проект Система учета начислений и фактов оплаты «Система УНИФО» был успешно завершён 20 февраля 2013 г. в связи с изданием Приказа Федерального казначейства от 18 января 2013 г. № 4. Система контролировала зачисление денежных средств на единый казначейский счет федерального бюджета, открытый в Банке России. Благодаря тому, что участниками системы УНИФО были как субъекты национальной платежной системы (некоторые из них одновременно являются субъектами платёжной системы Банка России), так и участники бюджетного процесса (администраторы доходов бюджетов бюджетной системы), произошло формирование единого цикла движения информации о денежных средствах, зачисляемых в бюджеты бюджетной системы РФ за счет уплаты физическими и юридическими лицами государственных пошлин, штрафов и других денежных сборов. См.: *Поветкина Н. А., Хазова Е. В.* Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. №9. С. 11–17.

ную на её базе и введенную в действие с 1 января 2013 г. **Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП)**.

Создание, ведение, развитие и обслуживание государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах осуществляется Федеральным казначейством.

Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах является информационной системой, предназначенной для размещения и получения информации по принципу одного окна об уплате физическими и юридическими лицами: платежей за оказание государственных и муниципальных услуг¹; платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; иных платежей, в случаях, предусмотренных федеральными законами². В частности, информационная система содержит информацию по начислениям; информацию о сумме, подлежащей уплате в бюджет; информация о факте уплаты начислений; сведения о порядке получения и предоставления выше-названной информации³.

ГИС ГМП имеет централизованный характер, через неё обеспечивается прием, учет и передача информации между администраторами доходов бюджета, организация приема платежей, порталов, многофункциональных центров, взаимодействие которых с ГИС ГМП производится через систему межведомственного электронного взаимодействия⁴.

¹ Примерами обязательной к передаче в ГИС ГМП информации можно назвать информацию об уплате административного штрафа (КоАП РФ) или информацию о факте уплаты иностранным гражданином государственной пошлины за выдачу разрешения на временное проживание на территории РФ. См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

² Ст. 21.3 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. 2010. № 168.

³ *Поветкина Н. А., Хазова Е. В.* Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 11–17.

⁴ О порядке ведения ГИС ГМП см.: Приказ Казначейства России от 12.05.2017 № 11н «Об утверждении Порядка ведения Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах» (Зарегистрировано в Минюсте России 21.07.2017 № 47 500). Режим доступа: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 25.07.2017.

Создание ГИС ГМП направлено на повышение прозрачности информации о платежах, поступающих в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, с ее помощью осуществляется сопоставление начислений, совершенных администраторами доходов бюджетов, и факты уплаты по данным начислениям в режиме реального времени.

В целях развития ГИС ГМП к концу 2014 года в качестве её участников были зарегистрированы 97,5% всех кредитных организаций, работающих на территории России¹; через Банк России организован обмен в электронном виде между подразделениями Банка России, федеральными органами исполнительной власти и кредитными организациями, а также обмен информацией, предусмотренной Налоговым кодексом РФ и иными федеральными законами².

По состоянию на 1 января 2019 года участниками Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП) являются 68 681 организация и учреждение, из числа которых:

- 484 кредитные организации, из которых 470 кредитными организациями обеспечивается взаимодействие с ГИС ГМП;
- 55917 администраторов начислений (администраторы доходов бюджетов бюджетной системы РФ, государственные и муниципальные учреждения), из которых 28394 администраторами начислений обеспечивается взаимодействие с ГИС ГМП.

За 2018 год участниками передано в ГИС ГМП 1386204813 извещений о начислениях и извещений о приеме к исполнению распоряжений.

Развитие системы бюджетных платежей обеспечивается нормативно-правовой базой, основа для создания которой, была заложена в 2011–2012 гг. внесением изменений в правовое регулирование платежных технологий и появлением новых терминов в платежном

¹ Данные приводятся по: Национальная платежная система в 2014 году // Платежные и расчетные системы. Банк России. Анализ и статистика. 2016. Вып. 50. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kurscbr.ru/publ/?PrtID=prs&code=105>.

² В целях исполнения требований Налогового кодекса РФ (статьи 46, 60 и 76) выпущено Положение Банка России от 06.11.2014 № 440-П «О порядке направления в банк отдельных документов налоговых органов, а также направления банком в налоговый орган отдельных документов банка в электронной форме в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах», в котором разработан порядок направления в банк документов налоговых органов, а также порядок направления банком в налоговый орган документов банка в электронной форме через Банк России, и перечень указанных документов.

обороте. Так, с принятием Закона о национальной платежной системе введен в оборот термин «перевод денежных средств», по своей правовой природе равнозначный термину «безналичные расчеты» или «платежи в безналичной форме»¹, а Концепция реформирования системы бюджетных платежей, принятая в августе 2013, определила понятие «система бюджетных платежей»².

Согласно вышеназванным правовым источникам под переводом денежных средств понимаются действия оператора по переводу денежных средств в рамках применяемых форм безналичных расчетов по предоставлению получателю средств денежных средств плательщика; а под системой бюджетных платежей — совокупность процессов, обеспечивающих проведение расчетов и учет денежных средств в ходе кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Названные нормативные акты, а также другие действующие нормативно-правовые акты, регламентирующие платежные процессы, не раскрывают термин «платеж», содержание которого имеет значение для понимания платёжных процессов, происходящих в различных сферах государственной деятельности. В то же время термином «платеж» обозначается уплачиваемая сумма при передаче денег в возмещение чего-нибудь³. Современный экономический словарь термин «платёж» раскрывает как «денежные средства, которые уплачиваются за используемые ресурсы, приобретённые товары, за предоставленный кредит в виде установленных законом взносов, в форме расчетов по обязательствам»⁴.

Термин «платеж» является определяющим для процесса формулировки определения понятия «бюджетные платежи», которое также не раскрывается в нормативных источниках.

¹ Принятие данного Федерального закона повлекло обновление нормативно-правовых актов Банка России в сфере безналичных расчётов. Взамен ранее действующих было принято Положение Банка России от 19 июня 2012 г. № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств»// Вестник Банка России. 2012. № 34.

² Приказ Минфина России от 29 августа 2013 г. № 227 «Об утверждении Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.minfin.ru/gu/ebudget/nra/>

³ См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / Под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. 18-е изд., стереотип. М.: Русс. яз., 1986. С. 449.

⁴ См.: *Борисов А.Б.* Большой экономический словарь. М.: Книжный мир, 2002. С. 532.

Современный экономический словарь¹ рассматривает под бюджетными платежами — отчисления, взносы физических и юридических лиц, вносимые в государственный бюджет (федеральный, региональный, местный). То есть бюджетные платежи, зачисляемые на единые счета бюджетов бюджетной системы и формирующие их доходную часть, приравниваются к понятию «платежи в бюджет». Вместе с тем к бюджетным платежам относят и кассовые зачисления, и кассовые отчисления, в совокупности составляющие процедуру кассового исполнения бюджета². Например, бюджетные платежи, совершаемые в адрес государственных и муниципальных заказчиков, санкционируются Федеральным казначейством при осуществлении им кассового исполнения бюджета посредством выполнения функций оператора программно-аппаратного комплекса государственных закупок, представляющего собой единый электронный ресурс, в котором размещается информация обо всех торгах, публикуются все государственные и муниципальные контракты, все акты выполненных работ заказчиков всех уровней — федеральных, региональных и местных.

Следовательно, к бюджетным платежам следует относить как платежи, зачисляемые на единые счета бюджетов бюджетной системы, формирующие их доходную часть (кассовые зачисления), так и платежи, осуществляемые в рамках исполнения бюджета по расходам (кассовые отчисления).

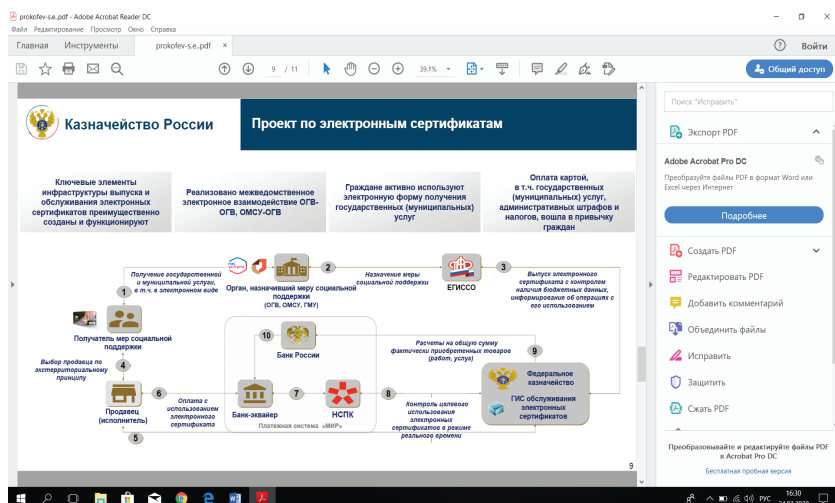
Функции Федерального казначейства по исполнению федерального бюджета, а также кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляются в форме электронного документооборота. Объем бюджетных платежей Федерального казначейства и его территориальных органов составляет значительную долю в платежах, которые проводятся через платежную систему Банка России. Основная часть бюджетных платежей органов Федерального казначейства — 90,4% от общего объема переводов совершается с использованием электронных технологий.

Помимо перехода системы бюджетных платежей на электронный документооборот, Концепция реформирования системы бюджетных платежей предусматривает снижение выплат наличными денежными средствами при осуществлении кассового обслуживания счетов бюджетополучателей. С этой целью для бюджетополучателей вместо

¹ См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцев Е. Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999.

² См.: Хазова Е. В. Система бюджетных платежей как инструмент формирования доходной части Федерального бюджета // Финансовое право. 2014. № 5. С. 38–42.

объявлений на взнос наличными и денежных чеков введены современные платежные инструменты – расчетные (дебетовые) банковские карты. Эти меры направлены на полномасштабный переход к электронному документообороту при исполнении федерального бюджета, в рамках которого запущен проект по электронным сертификатам (см. схему). Для электронного взаимодействия посредством использования электронных сертификатов запущен процесс создания государственной информационной системы обслуживания электронных сертификатов.



Усилия Федерального казначейства, связанные с усовершенствованием системы бюджетных платежей, получили свое развитие в области управления остатками на едином счете бюджета. Так, в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2013 г. № 777¹ в 2018 году Федеральным казначейством продолжено регулярное осуществление операций покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо (операции репо) с привлечением Банка России и небанковской кредитной организации акционерное общество «Национальный расчетный депозитарий» (НКО АО НРД) с различными

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2013 г. № 777 «О порядке осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо и открытия счетов для осуществления таких операций» // СР РФ. 2013. № 37. Ст. 4697.

сроками исполнения обязательств: как ежедневные операции репо в режиме «overnight», так и на срок 7 и более дней.

С 12 апреля 2018 года (раньше запланированного срока) Федеральным казначейством запущены на постоянной основе операции репо с плавающей процентной ставкой. В рамках операций репо с плавающей процентной ставкой проведены размещения со сроками исполнения обязательств 35 дней, 42 дня, 49 дней, 91 день и 93 дня.

По результатам запуска операций репо с плавающей процентной ставкой приказом Федерального казначейства от 27 августа 2018 г. № 239 были внесены соответствующие изменения в формы и Порядок работы структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства при осуществлении операций покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо.

По состоянию на 1 января 2019 года заключено 39 генеральных соглашений о покупке (продаже) ценных бумаг по договорам репо, из которых 14 генеральных соглашений заключено с Федеральным казначейством, а 25 — с девятью территориальными органами Федерального казначейства (УФК по г. Москве, УФК по Приморскому краю, УФК по Свердловской области, УФК по Новосибирской области, УФК по Костромской области, УФК по Вологодской области, УФК по Оренбургской области, УФК по Амурской области, УФК по Республике Крым).

В 2018 году проведено 367 отборов заявок, в которых приняли участие 33 кредитные организации. По результатам проведенных отборов заключено 937 договоров репо и размещено средств федерального бюджета на сумму 17 306 890,0 млн рублей. Сумма зачисленных в федеральный бюджет процентов по заключенным договорам репо составила 16 427,6 млн рублей¹.

В заключение хотелось бы отметить, что обозначенные выше направления развития Федерального казначейства России, связанные с усовершенствованием системы бюджетных платежей, охватывают не все компоненты стратегического развития этого органа. Требуют отдельного внимания меры, направленные на усовершенствование системы финансового менеджмента в области управления казначейскими счетами бюджетов; на применение цифровых платежных технологий в системе казначейских платежей; на исполнение платежных

¹ Приводятся по: Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2018 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=127037.

функций Федерального казначейства России и управление бюджетной ликвидностью в области кассового обслуживания исполнения бюджетов и казначейского сопровождения операций с бюджетными средствами; на исполнение контрольных функций Федерального казначейства России; по созданию, ведению, развитию и эксплуатации информационных систем хранения цифровой информации (государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет; единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС); единой информационной системы в сфере закупок контроля на непревышение финансового обеспечения закупок при постановке на учет обязательств и последующем размещении информации о закупке; единой информационной системе в сфере закупок методологии и технологии казначейского сопровождения государственных закупок; государственной автоматизированной информационной системы «Управление» – интегрированной цифровой платформы государственного управления; Единого портала бюджетной системы РФ и др.); а также меры по обеспечению информационной открытости и безопасности указанных управленческих процессов, а это уже самостоятельное исследование и тема для других статей.

■ **Попова О. В.**

доцент кафедры предпринимательского права Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта, канд. юрид. наук

Профиль Минсельхоза России на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет»

Аннотация. Рассматривается понятие цифрового профиля на примере профиля Минсельхоза России на портале «Электронный бюджет». Понятия цифрового профиля органа государственной власти в законодательстве не определено. Тем не менее цифровой профиль является составной частью цифровой экономики и общества. Надлежащее отображение сведений об органе государственной власти в сети «Интернет» связано с обеспечением принципа публичности и открытости государственной власти, влечет доверие со стороны пользователей к деятельности органа государственной власти. Имеет смысл отграничить понятие «цифровой профиль» от смежных понятий: личный кабинет, личная страница. При создании профиля важно учитывать удобство для пользователей государственных услуг, и с другой

стороны, контролировать риски. Портал «Электронный бюджет» рассматривается как часть реализации программы, связанной с созданием электронного правительства и электронного государства.

Ключевые слова: Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, информационные системы, цифровой профиль, электронное государство, электронный бюджет, открытость, безопасность.

■ **Popova O. V.**

PhD in law, associate professor, Immanuel Kant
Baltic Federal University

Profile of the Ministry of agriculture of Russia on the Unified portal of the budget system of the Russian Federation “Electronic budget”

Annotation. The concept of a digital profile is considered on the example of the profile of the Ministry of agriculture of Russia on the portal “Electronic budget”. The concept of a digital profile of a public authority is not defined in the legislation. However, the digital profile is an integral part of the digital economy and society. The proper display of information about a public authority on the Internet is connected with ensuring the principle of publicity and openness of the public authority, and entails trust on the part of users in the activities of the public authority. It makes sense to limit the concept of a digital profile from related concepts: personal account, personal page. When creating a profile, it is important to take into account the convenience for users of public services, and on the other hand, to control risks. The E-budget portal is considered as part of the implementation of the program related to the creation of e-government and e-state.

Keyword: Ministry of agriculture of the Russian Federation, information systems, digital profile, electronic state, electronic budget, openness, security.

Важным вопросом доверия к государству граждан является соблюдение принципа открытости (прозрачности) деятельности государственных органов. Государственный орган в условиях цифровизации общества и экономики в первую очередь позиционирует себя через предоставление информации о себе в сети «Интернет». «Лицо» государственного органа в сети «Интернет» — его цифровой профиль.

25 марта 2019 года Минкомсвязь России внес на рассмотрение законодательного органа России законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части уточнения процедур идентификации и аутентификации)», ID 04/13/03-19/0 008 987 (URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=89871>, дата доступа 24.01.2020). Указанным законопроектом предполагается введение понятия цифрового профиля, под которым понимается совокупность сведений о гражданах и юридических лицах, содержащихся в информационных

системах государственных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, а также в единой системе идентификации и аутентификации. В Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — Федеральный закон об информации)¹ вводится статья 14.2, которая так и будет называться цифровой профиль.

Независимо от того, будет ли принят данный законопроект, — цифровые профили физических и юридических лиц уже имеют место быть в реальности.

Можно также говорить о цифровых профилях государственных органов.

Важной классификацией цифровых профилей является их расположенность в государственных и негосударственных информационных системах, которых существует уже множество². В государственных информационных системах гражданам и юридическим лицам иметь свой профиль необходимо, чтобы использовать предоставляемые через государственные информационные системы государственные услуги.

Для государственных органов также важно расположить сведения о себе в указанных системах, чтобы граждане и юридические лица могли использовать свое право на получение государственных услуг посредством сети «Интернет».

Согласно положениям статьи 21 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³ информационные системы, опосредующие получение услуг, называют порталами.

Воспользоваться государственными услугами в ряде случаев можно путем использования личного кабинета, зарегистрировавшись на ресурсе такой информационной системы.

Общего понятие личного кабинета не представлено, но дано определение для личного кабинета налогоплательщика в статье 11.2 Налогового кодекса Российской Федерации как информационный ресурс, размещенный на официальном сайте федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Можно сделать вывод, что личный кабинет в информационной системе — ресурс информационной системе, позволяющий осуществлять

¹ СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448.

² Амелин Р. В. Правовой режим государственных информационных систем: Монография / Под ред. С. Е. Чаннова. М., 2016. С. 7.

³ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

доступ к информации, размещенной в информационной системе, и осуществления двухсторонней коммуникации (связи) с владельцем информационной системы (получение и передачи документов (информации)).

Речь идет именно о владельце, а не об операторе, то есть о том субъекте, который самостоятельно и по своему усмотрению определяет порядок использования информационной системы, а не об операторе, который осуществляет деятельность по эксплуатации информационной системы, хотя эти субъекты могут совпадать.

Также акцент должен сделан на том, что главным вопросом в использовании ресурсов, называемых личными кабинетами, является именно использование информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств, а, значит, информационных систем, а не совокупности программ для электронных вычислительных машин, о которых говорится, когда речь идет исключительно о сайте.

Если исходить из анализа вышеуказанных актов, профиль отличается от личного кабинета.

Профиль — совокупность сведений о субъекте в информационной системе, а личный кабинет — ресурс, позволяющий субъекту использовать информационную систему. Сведения могут быть доступны только владельцу информационной системы. Если часть сведений о субъекте (пользователе информационной системы) расположены в открытом доступе, то можно назвать эти сведения публичным профилем. В ином случае, профиль — это некая электронная учетная запись, либо иначе аккаунт.

Для использования информационной системы необходимо введение имени (логина, идентификатор пользователя) и пароля, в результате чего осуществляется идентификация — распознавание сведений, и аутентификация — проверка (подтверждение) подлинности пользователя путем сравнения сведений в запросе системе с имеющимися данными. До осуществления этих процедур пользователь должен авторизоваться, то есть запросить и получить возможность использования ресурсов информационной системы путем предоставления сведений о себе владельцу информационной системы.

Все вышеуказанные понятия подлежат уточнению в нормативно-правовых актах, например, в Федеральном законе об информации, так как в бытовом смысле воспринимаются неоднозначно, а специалисты используют их, не объясняя неспециалистам.

Цели создания информационных систем различаются. Так, главной целью создания Единого портала бюджетной системы Российской

Федерации «Электронный бюджет» согласно положениям статьи 241.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации обеспечение доступа заинтересованных лиц к информации о бюджетной системе и об организации бюджетного процесса в России; об осуществлении публично-правовыми образованиями бюджетных полномочий и их участии в отношениях, регулируемых бюджетным законодательством России; к иным сведениям, определяемым Минфином России в соответствии с его бюджетными полномочиями.

Иными словами, является инструментом реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетов бюджетной системы России.

Согласно выводам ученых «Электронный бюджет» является частью электронного правительства, а принцип прозрачности (открытости) значительно изменяет правосубъектность участников бюджетных правоотношений¹, можно сделать вывод также, что «Электронный бюджет» является частью более крупного механизма — электронного государства².

Внедрение государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» рассматривается учеными как реализация в действии «кросс-отраслевой» совокупности бюджетных норм, пронизывающих иные отрасли законодательства, воздействующие на них и заставляющие их трансформироваться³. Действительно, создание информационной системы «Электронный бюджет» можно рассматривать как минимум с двух позиций: как нормы информационного права и как нормы бюджетного права. В этом также можно отметить уникальность таких, как называют ученые «циклических нормативных массивов»⁴.

Тем не менее самостоятельные или комплексные отрасли права (или законодательства) не могут не воспринимать в своем «теле» такие массивы норм. Каждый орган власти должен исполнять требования

¹ *Рыбакова С.В., Савина А.В.* Изменение содержания принципа прозрачности (открытости) в условиях функционирования бюджетной системы с применением цифровых технологий // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10 (107) октябрь. С. 44. DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.038-046.

² *Киселев А.С.* Современные теоретические подходы к понятию электронного государства // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6 (91) июнь. С. 7. DOI: 10.17803/1994-1471.2018.91.6.032-039.

³ *Поветкина Н.А.* Правовая форма интеграции информационных систем и информационных технологий в сферу публичных финансов // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 100. DOI: 10.12737/art_2018_5_10.

⁴ *Хабриева Т.Я.* Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. 12. С. 5. DOI: 10.12737/jrl. 2019.12.1.

бюджетного законодательства и развивать его в своих подзаконных нормативно-правовых актах.

Что мы и можем наблюдать в реализации требований законодательства по созданию Единого портала бюджетной системы «Электронный бюджет», размещенной в сети «Интернет» по адресу <http://budget.gov.ru/epbs/>.

Размещение информации на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации опосредует общественный контроль за деятельностью организаций сектора государственного управления. Главной функцией остается контрольная функция, связанная как с подотчетность деятельности публично-правовых образований, так и с контролем за деятельностью бюджетных учреждений и других субъектов, получающих бюджетные средства как посредством субсидирования, так и через закупочные процедуры.

Надо отметить, что путем создания «Электронного бюджета» государство реализует также функции: просветительскую (образовательную), так как открытой информацией могут пользоваться любые заинтересованные пользователи информационной системы, например, предусмотрено создание *бюджета для граждан*, обеспечивающего представление бюджета и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме.

Кроме того, «Электронный бюджет» усиливает конкурентоспособность российского государства, так как взаимодействие между участниками бюджетной системы в закрытой части портала позволяет сократить обмен информацией, а следовательно, ускорить принятие управленческих решений. Увеличивается повышение эффективности деятельности органов государственного управления и качество принимаемых ими решений. Этот положительный аспект создания «Электронного бюджета» отмечается специалистами¹.

При всех положительных аспектах создания прозрачной и эффективной информационной системы электронного бюджета следует учитывать и контролировать риски, связанные с обеспечением информационной безопасности, так как данная система должна быть отнесена к объектам критической информационной инфраструктуры, хотя бюджетная сфера прямо и не поименована в Федеральном законе от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»².

¹ Анохин Ю.В., Баранов М.П. Доктринальная характеристика идеологической функции государства в виртуальном пространстве // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 22. DOI: 10.12737/jrl. 2019.8.2.

² СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4736.

Необходимость создания и развития информационной системы «Электронный бюджет» была определена Концепцией создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р (ред. от 14.12.2018)¹.

Развитие информационной системы будет осуществляться в соответствии с государственной программой Российской Федерации «Информационное общество», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 30.11.2019)² и Национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7)³, где в том числе предусматривается обеспечения возможности получения гражданами и бизнесом комплексных государственных услуг в сфере сельского хозяйства, сгруппированных по основным жизненным ситуациям в сфере господдержки. Однако надо отметить, что в паспорте подпрограммы 4 «Информационное государство» среди участников подпрограммы Минсельхоз России не указан, хотя совершенно ясно, что определенная часть финансирования в форме субсидий на развитие сельского хозяйства предоставляется через (или с участием) Минсельхоза России.

Порядок создания и ведения единого портала бюджетной системы Российской Федерации закреплен Приказом Минфина России от 27.12.2013 № 141н (ред. от 03.03.2016) «О создании и ведении единого портала бюджетной системы Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.04.2014 № 32153) (Российская газета», № 106, 14.05.2014).

В соответствии с п. 4 Положения о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»» (ред. от 14.12.2018)⁴, система «Электронный бюджет» имеет следующую структуру: единый портал бюджетной системы Российской Федерации; централизованные под-

¹ СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4773.

² СЗ РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2159.

³ URL: <https://digital.gov.ru> по состоянию на 09.07.2019.

⁴ СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

системы системы «Электронный бюджет»; сервисные подсистемы системы «Электронный бюджет». К одной из сервисных подсистем можно отнести и личный кабинет единого портала бюджетной системы. Согласно пункту 17 вышеуказанного документа участниками системы «Электронный бюджет» являются: Минфин России; операторы системы «Электронный бюджет»; субъекты и пользователи системы «Электронный бюджет». К субъектам системы «Электронный бюджет» можно отнести, в частности, Минсельхоз России, а также юридические лица и крестьянские (фермерские) хозяйства, получающие средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Пользователями системы «Электронный бюджет» любые заинтересованные лица, использующие информацию, размещаемую на едином портале бюджетной системы Российской Федерации.

На портале «Электронный бюджет» представлен паспорт участника бюджетного процесса. Этот паспорт можно рассматривать как страницу сайта. Страница сайта в сети «Интернет» (интернет-страница) — часть сайта может быть посвящена одному из пользователей сайта. Мы также можем говорить здесь о странице информационной системы. Часто отдельная страница сайта (информационной системы) имеет место в случае, если организация имеет разветвленную корпоративную систему, филиалы, подразделения. На странице сайта могут быть размещены сведения о пользователе информационной системы, то есть может быть расположена часть цифрового профиля.

Кроме того, Минсельхоз России помимо странички на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» имеет свой собственный официальный сайт (<http://mcsx.ru/>). Необходимость размещения информации о государственном органе как в форме создания и ведения официального сайта, так и ведения странички на указанном выше портале предусмотрено нормами законодательства, в частности, Федеральным законом от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 25.12.2018) «О развитии сельского хозяйства» (далее — Федеральный закон о развитии сельского хозяйства)¹.

Предполагается, что должна быть создана целостная информационная структура сельского хозяйства, а информация, которая представлена о Минсельхозе России, на данных ресурсах может рассматриваться как части единого цифрового профиля государственного органа.

Информационное обеспечение сельскохозяйственных товаропроизводителей рассматривается в качестве меры реализации

¹ СЗ РФ. 01.01.2007. № 1 (ч. 1). Ст. 27.

государственной политики (подп. 5 ч. 1 статьи 6 Федерального закона о развитии сельского хозяйства) и одновременно как одно из основных направлений государственной поддержки (подп. 11 п. 1 ст. 7 Федерального закона о развитии сельского хозяйства). Основой системы государственного информационного обеспечения является информация о состоянии и тенденциях его развития, размещаемая в информационных системах Минсельхоза России и других уполномоченных органов (п. 2 ст. 17 Федерального закона о развитии сельского хозяйства).

На страничке Минсельхоза России портала «Электронный бюджет» указаны следующие сведения: функции учреждения, бюджетные полномочия, и некоторые дополнительные вкладки с информацией («кнопки»).

Функции Минсельхоза России перечислены, но не все. И возможной связи, например, с формированием бюджета, почему поименованы именно эти функции, не указано. К сожалению, отсылки к официальному сайту Минсельхоза России не сделано, хотя взаимосвязь сайтов, создание единой информационной инфраструктуры предполагалось в ряде нормативных документов.

Среди бюджетных полномочий поименованы: главный распорядитель средств федерального бюджета, главный администратор доходов федерального бюджета, главный администратор источников финансирования дефицита федерального бюджета. Также указаны контакты Минсельхоза России. Предполагается размещение на страничке информации о руководителе Минсельхоза России, но на момент исследования информация не отражена (блок не заполнен, а отсылки к сайту, как уже отмечалось, нет).

Среди дополнительных вкладок («кнопок»), которые перенаправляют нас к дополнительной информации, представлены «кнопки»: государственные услуги, ведомственная сеть и государственные программы. Какие-либо государственные услуги и государственные программы, которые реализуются Минсельхозом России, в системе «Электронный бюджет» не отражаются. Ведомственная сеть должна быть представлена в виде территориально распределенной структуры органов законодательной, исполнительной и судебной власти, с учетом деления на автономные, казенные и бюджетные учреждения. По крайней мере, для пользователя информация о ведомственной сети Минсельхоза России недоступна.

Таким образом выглядит в настоящее время профиль Минсельхоза России в информационной системе «Электронный бюджет».

Можно предположить, что есть необходимость его наполнить сведениями, которые будут интересны пользователям как в целях обеспечения прозрачности (открытости) исполнения федерального бюджета Минисельхозом России и его подведомственными учреждениями, так и в качестве прозрачности (открытости) реализации государственных программ, связанных с такими важными функциями государства и современного аграрного права, как обеспечение продовольственной безопасности и устойчивого развития сельских территорий.

■ **Костикова Е. Г.**

заместитель начальника Учебно-методического управления, профессор кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», канд. юрид. наук, доцент

Деятельность казначейских органов в условиях развития цифровой экономики

Аннотация: В статье анализируется деятельность казначейских органов в условиях цифровой экономики. Рассматриваются различные цифровые платформы, на которых ведется деятельность Казначейства.

Ключевые слова: Федеральное казначейство, цифровая экономика, цифровая платформа.

■ **Kostikova E. G.**

Deputy head of the Educational and methodological Department, Professor of the Department of financial law of the Russian state University of justice, Ph. D., associate Professor

Activities of Treasury bodies in the conditions of digital economy development

Annotation: the article analyzes the activities of Treasury bodies in the digital economy. Various digital platforms on which the Treasury operates are considered.

Keywords: Federal Treasury, digital economy, digital platform.

Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Федеральному казначейству был придан статус федеральной службы и переданы

правоприменительные функции Министерства финансов Российской Федерации по обеспечению исполнения федерального бюджета (п. 13). Функции и полномочия Федерального казначейства закреплены в Постановлении Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе». Указанным документом определено, что служба, которая находится в ведении Минфина России, помимо правоприменительной функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, также осуществляет кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, внешнему контролю качества работы аудиторских организаций.

В настоящее время следует констатировать, что деятельность Федерального казначейства ведется с использованием различных цифровых сервисов (платформ).

Так, на официальном сайте Федерального казначейства <http://roskazna.ru> анонсированы следующие цифровые платформы.

Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП)¹. Эта система создана и функционирует в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»². Эта система предназначена для размещения и получения информации о платежах физических и юридических лиц в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации за оказанные государственные и муниципальные услуги, а также иных платежей. Субъекты, которые производят расчеты по соответствующим основаниям, обязаны направлять информацию о платежах в эту систему³. Заинтересованные лица уполномочены получать информацию об уплате денежных средств из системы, не требуя подтверждающие документы от плательщиков.

Таким образом, ГИС ГМП предназначена для учета информации о доходах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

¹ См.: [http://roskazna.ru/gis/gosudarstvennaya-informacionnaya-sistema-o-gosudarstvennykh-i-municipalnykh-platezhakh-\(gis-gmp\)/](http://roskazna.ru/gis/gosudarstvennaya-informacionnaya-sistema-o-gosudarstvennykh-i-municipalnykh-platezhakh-(gis-gmp)/).

² СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

³ См.: Приказ Казначейства России от 12.05.2017 № 11н «Об утверждении Порядка ведения Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах» // СПС «КонсультантПлюс».

Государственная автоматизированная информационная система (ГАС «Управление», ГАСУ)¹. Эта цифровая система, как следует из пункта 2 Положения о государственной автоматизированной информационной системе «Управление», утв. Постановлением Правительства РФ от 25.12.2009 № 1088², представляет собой единую распределенную государственную информационную систему, обеспечивающую формирование и обработку данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления, в том числе для информационного обеспечения стратегического планирования, а также предоставление и анализ информации на основании указанных данных.

Таким образом, ГАСУ является инструментом управления, который позволяет на основе аккумулированной разнообразной информации (о показателях социально-экономического развития, эффективности деятельности органов власти в Российской Федерации, данных мониторинга исполнения программных документов, статистических данных, других сведений) принимать управленческие решения, а также контролировать и анализировать их реализацию. ГАСУ также обеспечивает платформу для общественного обсуждения отдельных инициатив.

Единая информационная система в сфере закупок³. Формирование указанной системы предусмотрено ст. 4 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁴; правила применения и функционирования указанной системы также содержатся в Федеральном законе от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»⁵, подзаконным нормативных правовых актах⁶.

Назначение указанного цифрового инструмента — информационное обеспечение контрактной системы в сфере закупок посредством

¹ См.: <http://roskazna.ru/gis/gosudarstvennaya-avtomatizirovannaya-sistema-upravlenie/>; <http://gasu.gov.ru/>.

² СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 101.

³ См.: <http://roskazna.ru/gis/oos/>; <https://zakupki.gov.ru/>.

⁴ Действ. ред. см.: СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Действ. ред. см.: СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См., напр.: Постановление Правительства РФ от 23.12.2015 № 1414 «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок» (вместе с «Правилами функционирования единой информационной системы в сфере закупок») // СПС «КонсультантПлюс».

формирования, обработки, хранения и предоставления данных (в том числе автоматизированных) участникам контрактной системы в сфере закупок, контроль за соответствием информации ведений установленным требованиям.

В целом эта система направлена на организацию исполнения расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет»¹. Эта система предназначена для обеспечения прозрачности, открытости и подотчетности деятельности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также для повышения качества их финансового менеджмента за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами².

Таким образом, указанный цифровой инструмент предназначен для раскрытия информации о финансовой деятельности государства, а также организации взаимодействия с общественностью по вопросам публичных финансов с тем, чтобы повысить эффективность управления в финансовой сфере³.

Помимо указанных цифровых сервисов, Федеральное казначейство администрирует и эксплуатирует при осуществлении

¹ <http://roskazna.ru/gis/ehlektronnyj-byudzhet/>.

² Пункт 2 Положения о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», утв. Постановлением Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

³ Информационная система «Электронный бюджет» вызвала достаточно большой интерес. См., напр.: *Вершило Т.А.* К вопросу об электронном бюджете // *Финансовое право*. 2011. № 11. С. 20–23; *Маковник Т.Д., Семкив Ю.М.* Электронный бюджет — важный этап в развитии «Электронной России» и улучшении позиции Российской Федерации в международном рейтинге // *Вестник Новгородского филиала РАНХиГС*. 2013. № 1. С. 37–56; *Исакова Н.Ю., Гоголина И.Н.* Реализация этапов создания и внедрения системы «Электронный бюджет» // *Вестник Уральского финансово-юридического института*. 2017. № 2 (8). С. 99–102; *Вершило Т.А.* Бюджет в условиях цифровой экономики (правовой аспект) // *Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права: Тезисы докладов международной научно-практической конференции*. 2018. С. 199–201 и др.

финансовой деятельности и другие информационные инструменты¹: Автоматизированную систему Федерального казначейства (АСФК), Систему удаленного финансового документооборота (СУФД-online)², Информационно-аналитическую систему мониторинга ключевых показателей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (КПЭ)³, Систему мониторинга и анализа государственных и муниципальных закупок⁴, Витрины данных (инструмент эффективного контроля за управлением общественными финансами со стороны гражданского общества; в системе представлены в понятном виде основные показатели, характеризующие состояние бюджетной системы Российской Федерации)⁵, Мобильное решение (позволяет проводить оперативный анализ исполнения бюджетов до уровня консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в ежедневном режиме по определенным направлениям).

Таким образом, следует констатировать, что Федеральное казначейство самым активным образом использует потенциал цифровой экономики, организуя и обеспечивая функционирование электронных платформ и сервисов, создание которых предусмотрено федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, так и запускаемых по собственной инициативе. Многообразие цифровых инструментов Федерального казначейства требует их изучения в целях формирования общих правовых основ их формирования, администрирования и применения в финансовой деятельности — как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях⁶.

¹ См.: <http://roskazna.ru/gis/informacionno-analiticheskie-sistemy-federalnogo-kanzachejstva/>.

² См.: <http://roskazna.ru/gis/sufd-onlajn/>.

³ См.: <http://budget.roskazna.ru/about.html>.

⁴ См.: <http://contracts.roskazna.ru/>.

⁵ См.: <http://datamarts.roskazna.ru/>.

⁶ Исследование уже начато, о чем свидетельствуют отдельные научные работы в этой сфере. См.: *Поветкина Н. А., Хазова Е. В.* Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 9 (213). С. 11–17; *Амелин Р. В.* Правовой режим государственных информационных систем: Монография / Под ред. С. Е. Чаннова. М.: ГроссМедиа, 2016; *Подосинников Е. Ю., Мутьлина К. О., Подушкина Е. В.* Создание и развитие механизмов государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» в Курской области // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. 2016. № 1 (8). С. 39–43 и др.

Кроме того, очевидно, что необходимо исследование «цифрового» аспекта финансовой деятельности Федерального казначейства в частности, а также органов государственной и муниципальной власти в совокупности.

■ **Кикавец В. В.**

заместитель заведующего кафедрой
финансового права ФГБОУ ВО «Российский
государственный университет правосудия»,
канд. юрид. наук, доцент

О проблеме соотношения публичных и частных финансовых интересов при приобретении недвижимого имущества в рамках контрактной системы в сфере закупок

Аннотация: Статья раскрывает проблему соотношения публичных и частных финансовых интересов в процессе приобретения квартир государственными и муниципальными заказчиками. Представлены правовые подходы в части решения указанной проблемы на примере арбитражной практики. В целях соблюдения баланса публичных и частных финансовых интересов в рамках контрактной системы в сфере закупок предложено приобретать квартиры новые или на вторичном рынке исключительно у собственников (право собственности на недвижимое имущество зарегистрировано), интересы которых могут при необходимости представлять поверенные или агенты.

Ключевые слова: право собственности, недвижимое имущество, участники закупок, контрактная система в сфере закупок.

■ **Kikavets V. V.**

Deputy head of the Department of Financial
Law of the Russian State University of Justice,
Associate Professor, Juris Doctor

On the problem of correlation of public and private financial interests in the acquisition of real estate under procurement contract system

Annotation: The article reveals the problem of the correlation of public and private financial interests in the process of acquiring apartments by state and municipal customers. The legal approaches to the solution of this problem are presented using example

of arbitration practice. In order to maintain a balance of public and private financial interests within the framework of the procurement contract system, it is proposed to purchase new apartments or in the secondary market exclusively from the owners (ownership of real estate is registered), the interests of which will be represented, if necessary, by attorneys or agents.

Keywords: ownership, real estate procurement participants, procurement contract system.

Постоянные изменения в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок не только не способствуют положительному имиджу демократического и правового государства, отталкивая инвесторов и снижая активность реального производственного сектора, но и увеличивают количество административных и арбитражных споров между заказчиками и хозяйствующими субъектами относительно права на заключение того или иного контракта с последующим получением бюджетных средств в качестве оплаты. При этом участники закупок используют все возможные и допустимые в правовом поле способы защиты своих частных финансовых интересов, зачастую в ущерб публичным.

Рассмотрим проблемы реализации норм Гражданского кодекса Российской Федерации¹ (далее — ГК РФ), Бюджетного кодекса Российской Федерации² (далее — БК РФ), Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ³, иных нормативных правовых актов, связанных с действиями государственных и муниципальных заказчиков (далее — заказчики) и участников закупок, предлагающих к продаже жилые помещения (далее — квартиры).

Из всех принципов, легально закрепленных в ст. 6 Закона № 44-ФЗ (*открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок*), Минфин России, ФАС России, а также иные контролеры, берущие пример с антимонопольного органа, **ошибочно и антинаучно**

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

придают огромное значение единственному принципу — принципу обеспечения конкуренции.

По их мнению, контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Поэтому заказчикам запрещено совершать любые действия, противоречащие требованиям Закона № 44-ФЗ и приводящие к ограничению конкуренции (к необоснованному ограничению числа участников закупок). Вместе с тем такой подход не сочетается с принципами финансового права и бюджетного процесса, призванными эффективно расходовать бюджетные средства, обеспечивая публичный финансовый интерес в процессе оплаты заказчиками контрактов, заключенных по результатам конкурентных и неконкурентных процедур.

1. Безальтернативное указание в аукционной документации требования о закупке квартиры только «новостройка» без возможности предложить участнику закупки квартиру в ранее построенном новом и сданном в эксплуатацию доме является ограничением конкуренции.

В обозначенной проблеме правовые позиции антимонопольного органа и судов сошлись воедино — заказчик, устанавливая требования приобретения квартиры исключительно в строящемся доме (новостройка), ограничивает конкуренцию, поскольку лишает возможности иных собственников новых квартир в уже построенных и сданных в эксплуатацию домов участвовать в конкурентной процедуре и предложить свои квартиры, не бывшие в употреблении.

Указанная позиция основана, прежде всего, на нормах жилищного законодательства и ч. 3 ст. 16 Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ¹, определяющих, что за счет средств фонда и соответствующих бюджетов приобретаются жилые помещения *в многоквартирных домах, в том числе в домах, строительство которых не завершено, включая многоквартирные дома, строящиеся (создаваемые) с привлечением денежных средств граждан и (или) юридических лиц.*

Учитывая, что под основной задачей Закона № 44-ФЗ понимается выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования и предотвращения

¹ Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее — Закон № 185-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

злоупотреблений в сфере закупок, приходим к однозначному выводу — для переселения граждан из аварийного жилищного фонда возможно приобретение квартир не только в многоквартирных домах, строительство которых не завершено, но и в многоквартирных домах, являющихся завершенными объектами капитального строительства. Более того, заказчики и при планировании, и при осуществлении закупок в силу ч. 1 ст. 12 Закона № 44-ФЗ обязаны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения соответствующих нужд.

Судами всех инстанций справедливо отмечено, что факт новизны квартир в строящихся домах не свидетельствует о том, что все остальные квартиры, расположенные в уже построенных домах, незаселенные и не бывшие в употреблении, утратили статус «новая квартира». Данное обстоятельство подлежало исследованию в силу нормы п. 7 ч. 1 ст. 33 Закона № 44-ФЗ, предполагающей поставку только нового товара (если иное не предусмотрено описанием объекта закупки).

С учетом изложенного выше суды правильно указали на наличие в действиях заказчика нарушений частных финансовых интересов путем создания необоснованных препятствий для собственников квартир, расположенных в уже построенных жилых домах, то есть для потенциальных участников закупки. Подобное требование заказчика повлекло тем самым сокращение количества участников закупок¹.

Вместе с тем заказчики вправе заключать контракты на участие в долевом строительстве в рамках Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ². При этом суды уверенно защищают права заказчиков в части оплаты фиксированной цены за построенный и сданный в эксплуатацию объект недвижимого имущества, пресекая попытки застройщика увеличить цену объекта в связи с фактическим увеличением площади недвижимого имущества по отношению к планируемому при заключении контракта. Вместе с тем цена контракта

¹ См.: решение Арбитражного суда Курганской области от 12 октября 2018 г. по делу № А34-9551/2017, оставленное без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций. Определением Верховного суда РФ от 9 октября 2019 г. № 309-ЭС19-18087 отказано в передаче жалобы в коллегии по экономическим спорам ВС РФ.

² Федеральный закон от 30.12.2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 214-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

фиксированная, твердая и определена на весь срок исполнения контракта, поэтому нормы п. 2 ст. 5 Закона № 214-ФЗ не применимы, в том числе и при согласии сторон¹.

2. Проблема «злоупотребления правом» со стороны поставщика такого товара, как квартира, в силу определенной сложности требует комплексного, но единообразного подхода.

Первый пример сформулированной проблемы о наличии либо отсутствии злоупотребления правом получил начало в момент, когда заказчик принял решение оформить уклонение победителя аукциона в связи с предоставлением ненадлежащего обеспечения исполнения контракта. Стоит отметить, что победитель воспользовался всеми возможными и легальными способами для максимально увеличения срока подписания контракта и предоставления обеспечения исполнения контракта в виде банковской гарантии, которую заказчик не принял в силу ее несоответствия требованиям п. 2 ч. 2 ст. 45 Закона № 44-ФЗ.

Во избежание непопадания в реестр недобросовестных поставщиков (далее — РНП) и потери обеспечения заявки победитель аукциона воспользовался спорным решением аукционной комиссии заказчика, допустившей заявку победителя к участию в аукционе. Согласно извещению и аукционной документации в качестве объекта закупки определено приобретение жилых помещений в многоквартирных домах в целях переселения граждан из аварийного дома. В описании цели закупки строгое указание на приобретение готовых для постоянного проживания благоустроенных жилых помещений (в жилых благоустроенных многоквартирных домах капитального исполнения, введенных в эксплуатацию не позднее срока окончания подачи заявок на участие в аукционе и не используемых до ввода в эксплуатацию; квартиры должны находиться в собственности на дату начала приемки квартир заказчиком).

Победитель аукциона (ООО «СибАлмаз») в заявке указал не на договор купли-продажи жилых помещений, а на долевое строительство жилых помещений, со сроком введения в эксплуатацию и передачи заказчику до 01.05.2017 г.

Протокол заказчика об отказе от заключения контракта ООО «СибАлмаз» обжаловало в УФАС России по Новосибирской

¹ См.: решение Арбитражного суда Нижегородской области от 3 сентября 2018 г. по делу № А43-14333/2018, оставленное без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций. Определением Верховного суда РФ от 20 июня 2019 г. № 301-ЭС19-8846 отказано в передаче в коллегия по экономическим спорам.

области, которое, выявив допущенное аукционной комиссией нарушение, признала жалобу частично обоснованной и выдало заказчику предписание прекратить нарушение, объективно описать объект закупки и отменить результаты закупки. Акцентируем внимание на том факте, что антимонопольный орган не исследовал все обстоятельства дела, в том числе факт «формального нарушения», на который ссылалась заинтересованная сторона (победитель аукциона) только после наступления для нее неблагоприятных финансовых и репутационных последствий.

Судебный спор также инициировал победитель аукциона, обжалуя решение и предписание УФАС России по Новосибирской области. Арбитражный суд Новосибирской области отказал в иске ООО «СибАлмаз», одновременно удовлетворив требования заказчика о признании недействительными в части решение и предписание антимонопольного органа, что и послужило основанием для рассмотрения спора в вышестоящих инстанциях.

Принимая во внимание норму ч. 3 ст. 70 Закона № 44-ФЗ, определяющую, что контракт заключается на условиях, указанных в извещении и аукционной документации, по цене, предложенной его победителем, суды вышестоящих инстанций, по сути, поддержав позицию антимонопольного органа в данной части, пришли к выводу о невозможности заключения контракта с ООО «СибАлмаз», поскольку названным участником закупки предлагались к продаже объекты долевого участия, а не квартиры. При этом комиссия заказчика не отклонила данную заявку на основании норм п. 2 ч. 4 ст. 67 Закона № 44-ФЗ. В результате чего свершился необоснованный допуск заявки, противоречащий целям закупки и способствующий возникновению неэффективного использования бюджетных средств¹.

С нашей точки зрения, в решениях вышестоящих судов не исследовалась возможность злоупотребления правом со стороны победителя аукциона. Возможно, это стало следствием недостаточной юридической подготовки представителя заказчика, не указавшего на данное обстоятельство ни в антимонопольном органе, ни в суде. Либо явное нежелание заказчика обжаловать ненормативный правовой акт в полном объеме, а не частично. Указанное позволило суду апелляционной инстанции воспользоваться разъяснениями Пленума ВАС РФ,

¹ См.: Постановление Седьмого Арбитражного апелляционного суда от 28 августа 2017 г. по делу № А45-2082/2017, оставленное без изменения кассационной инстанцией. Определением Верховного суда РФ от 22 февраля 2018 г. № 304-КГ17-23 044 отказано в передаче в коллегии по экономическим спорам ВС РФ.

изложенными в п. 25 постановления от 28.05.2009 г. № 36¹, согласно которому, если заявителем подана жалоба на часть судебного акта, суд апелляционной инстанции, проверяя судебный акт в оспариваемой части, по собственной инициативе не вправе выходить за пределы апелляционной жалобы, за исключением проверки соблюдения судом норм процессуального права, приведенных в ч. 4 ст. 270 Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации² (далее — АПК РФ).

Сама сущность приведенного спора не исключает вины самого заказчика, утвердившего спорную документацию о закупке, с учетом вносимых в нее изменений, и аукционной комиссии, допустившей ООО «СибАлмаз» к участию в конкурентной процедуре.

Вместе с тем ООО «СибАлмаз» воспользовалось правом на защиту своих интересов исключительно только после того, как не смогло представить надлежащим образом оформленную банковскую гарантию. Иными словами хозяйствующий субъект продолжал совершать действия, направленные на заключение контракта на поставку квартир, зная о несоответствии своей заявки требованиям документации о закупке (направлял протоколы разногласий заказчику при заключении контракта, оформил банковскую гарантию для обеспечения исполнения контракта и т. д.).

В случае, если бы ООО «СибАлмаз» воспользовалось альтернативной возможностью защиты своих прав и законных интересов, представленной нормой ст. 105 Закона № 44-ФЗ, путем обращения не в антимонопольный орган, а непосредственно в арбитражный суд, то получило бы явный отказ, мотивированный нормой п. 5 ст. 166 ГК РФ (заявление о недействительности сделки не имеет правового значения, если ссылающееся на недействительность сделки лицо действует недобросовестно, в частности если его поведение после заключения сделки давало основание другим лицам полагаться на действительность сделки).

Приведенный пример наглядно демонстрирует наличие достаточного количества пробелов в праве, позволяющих недобросовестным участникам правоотношений минимизировать свои потери и избежать справедливого наказания, поскольку публичный интерес не был

¹ Разъяснения Пленума ВАС РФ, изложенные в п. 25 постановления от 28.05.2009 г. № 36 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции» // СПС «КонсультантПлюс».

² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

удовлетворен, в действиях победителя аукциона присутствуют признаки злоупотребления правом, легально оформленные через «работу контролера в сфере закупок», которому важна исключительно конкуренция и формальное соблюдение заказчиком норм Закона № 44-ФЗ, не обращая внимание на публичный интерес, который распространяется не только на участников закупок, чьи права отчаянно защищаются в антимонопольном органе, но и на все население Российской Федерации, в том числе граждан, остро нуждающихся в квартирах.

Следующий пример наглядно демонстрирует слаженную работу судов всех инстанций относительно злоупотребления правом и применением п. 5 ст. 166 ГК РФ в отношении поставщика, заключившего контракт по итогам торгов на поставку квартир. Спор передан в арбитражный суд напрямую «без посредника» (антимонопольного органа). Судьей Арбитражного суда Красноярского края Шишкиной И. В. исследованы подробно и досконально все обстоятельства, имеющие значения для рассмотрения дела, оценены все факты и доводы сторон¹.

Суть дела заключается в том, что во избежание неустойки и иных неблагоприятных санкций, связанных с односторонним расторжением контракта заказчиком по причине ненадлежащего исполнения поставщиком принятых на себя обязательств, последний обратился в суд с требованием взыскать с заказчика неосновательное обогащение (обеспечение исполнения контракта). Позднее исковые требования были уточнены — признать торги недействительными и взыскать с заказчика неосновательное обогащение и судебных расходов на оплату услуг представителя.

Следует отметить, что формально основания для признания торгов недействительными были (комиссия заказчика в нарушение требований Закона № 44-ФЗ признала заявку участника закупки соответствующей требованиям документации о закупке). Судом первой инстанции установлен, а сторонами не оспорен тот факт, что в заявках истца не было информации о наличии во всех предлагаемых к поставке жилых помещениях разводки системы отопления, а также информации о наличии умывальника с разводкой системы горячего и холодного водоснабжения и установкой смесителя.

Вместе с тем суды всех инстанций справедливо отметили, что требования поставщика (истца) о признании торгов недействительными

¹ См.: решение Арбитражного суда Красноярского края от 05.05.2017 г. по делу № А33-12580/2016, оставленное без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций. Определением Верховного суда РФ от 14.02.2018 г. № 302-ЭС17-22938 отказано в передаче жалобы в коллегии по экономическим спорам.

по причине нарушения процедуры торгов не подлежат удовлетворению, в силу наличия злоупотребления правом с его стороны. Указанное полностью соотносится с правовой позицией, определенной в п. 71 постановления Пленума Верховного суда РФ № 50¹, согласно которой нарушения, допущенные организатором публичных торгов, признаются существенными, если с учетом конкретных обстоятельств дела судом будет установлено, что они повлияли на результаты публичных торгов и привели к ущемлению прав и законных интересов истца.

Заявляя требования о признании торгов недействительными, истцу необходимо представить суду не только сами доказательства нарушения закона при проведении торгов, но и доказательства нарушения его прав, которые необходимо будет восстановить суду в случае удовлетворения заявленных требований в части восстановления нарушенных прав и интересов, как это указано в Определении Конституционного суда Российской Федерации от 16.07.2009 г. № 739-О-О.

Судами было исследовано такое понятие, как «интерес» со стороны заказчика и победителя торгов, который определен в заключении и исполнении соответствующих контрактов. Установлено, что истец, победив в результате аукционного снижения, реализовал свое право на заключение контрактов путем перечисления необходимых финансовых средств заказчику в качестве обеспечения исполнения контрактов и размещения в единой информационной системе (далее — ЕИС) подписанных проектов контрактов и подтверждающих обеспечение исполнения контракта документов. Заказчик так же исполнил обязательство по заключению контрактов и разместил их в ЕИС.

В процессе исполнения контрактных обязательств был установлен факт несоответствия передаваемых квартир требованиям контрактов и условиям документации о закупке. Истцом были предприняты все возможные меры, необходимые для оборудования квартир, согласно требованиям заказчика, в том числе обращение в ООО «Агентство независимой экспертной оценки» для подготовки заключений о соответствии квартир требованиям, предъявляемым к жилым помещениям и соответствии их требованиям контрактов. И только лишь после расторжения заказчиком контрактов в одностороннем порядке заказчик обратился в суд с требованием возврата неосновательного обогащения (обеспечения исполнения контракта) и о признании торгов недействительными.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17.11.2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // СПС «КонсультантПлюс».

Учитывая, что:

- заказчик, преследуя интерес своевременного и за оптимальную стоимость приобретения квартир для переселения жильцов из аварийного жилья, исполнил свое обязательство и заключил контракт;
- поставщик, преследуя интерес в реализации квартир и получения прибыли, заключил контракт;
- на несоответствие передаваемых квартир документации о закупке обращено внимание только после заключения контрактов;
- выявленное несоответствие вызвано причинами, за которые отвечает поставщик как передающая квартиры сторона, поскольку ему, как участнику конкурентной процедуры, должно быть известно требование документации о закупке к приобретаемым жилым помещениям, в том числе к оборудованию их разводкой системы отопления и умывальником в совмещенном санузле —

судами был сделан справедливый вывод о том, что заявление поставщика (истца) о недействительности сделки в силу п. 5 ст. 166 ГК РФ не имеет правового значения.

Удержание заказчиком денежных средств, внесенных поставщиком в качестве обеспечения исполнения контракта, также справедливо, поскольку последний не исполнил принятые на себя по контрактам обязательства, что послужило легальным основанием для их расторжения в одностороннем порядке и соответствующими санкциями, предусмотренными для поставщика указанными контрактами — удержание обеспечения исполнения контракта в полном объеме.

Рассматривая в совокупности контрактную систему в сфере закупок, конкуренцию, публичные и частные финансовые интересы, в своем противоречии зачастую порождающие злоупотребление правом, как, с одной стороны, так и обоюдное, приходим к выводу о необходимости судам уделять внимание принципам правового регулирования отношений в сфере закупок, в данном случае принципам контрактной системы, защищающим по сути публичные интересы. В настоящее время, публичные интересы многими, в том числе и недобросовестными, участниками закупок, с учетом несколько странной позиции антимонопольного органа в части неоднозначного и нелегализованного подхода к пониманию конкуренции в публичных закупках, либо игнорируются, либо интерпретируются без комплексного учета, как всей совокупности принципов правового регулирования контрактной системы в сфере закупок, так и баланса публичных и частных финансовых интересов.

Комплексное применение указанных принципов призвано обеспечить баланс публичных и частных финансовых интересов в данном случае:

для заказчиков эффективный расход средств бюджета путем приобретения квартир за оптимальную и конкурентную цену, для поставщиков — реализовать квартиры и получить соответствующую прибыль.

Однако позиция антимонопольного органа по-прежнему остается непонятной для многих граждан, государственных органов, а также арбитражных судов, систематически отменяющих ненормативные правовые акты «контролера в сфере закупок». Стоит отметить, что число таких дел постоянно увеличивается, в то время как работа судей оплачивается за счет федерального бюджета.

Приведем позицию Верховного Суда РФ, отраженную в определении, вынесенном в рамках второй кассации в отношении «странного» подхода антимонопольного органа к ограничению конкуренции на торгах:

*«закрепленный в ст. 8 Закона № 44-ФЗ принцип обеспечения конкуренции, равно как и корреспондирующие этому принципу специальные положения Закона № 44-ФЗ, устанавливающие запрет на ограничение количества участников конкурентных процедур, должны применяться таким образом, чтобы контрактная система **способствовала удовлетворению государственных (муниципальных) нужд, обеспечивала экономность и результативность** соответствующих бюджетных ассигнований и **не приводила к созданию условий для длительного неудовлетворения таких нужд, ущемлению прав и законных интересов граждан** — жителей соответствующих публично-правовых образований, в интересах которых осуществляются расходы бюджетов»¹.*

Изложенное выше свидетельствует, что в целях гармонизации публичных и частных финансовых интересов в процессе приобретения квартир для государственные и муниципальных нужд, установления справедливого баланса таких интересов необходимо рассмотреть вопрос о возможности приобретения недвижимого имущества (квартир) исключительно у титульных собственников путем конкурентных переговоров, выявив лучшие условия в процессе сопоставления ценовых и неценовых (качественных) показателей с обязательным учетом имеющихся ценовых предложений на рынке недвижимости.

Принимая во внимание бюрократические сроки на внесение соответствующих изменений в нормативные правовые акты, а также возможное присутствие иных интересов отдельной группы лиц, отличных от публичных (заказчика) и частных (поставщика) — поскольку закон

¹ См.: Определение Верховного суда РФ от 18 ноября 2019 г. № 307-ЭС19-12629 по делу № А56-115357/2018.

о лоббировании интересов, в отличие от многих цивилизованных стран, в Российской Федерации до настоящего времени не принят, полагаем возможным предусмотреть приобретение квартир конкурентным способом, отличным от аукциона, позволяющим предварительно проверить и качественные (нестоимостные) характеристики предмета закупки.

Одновременно необходимо легализовать возможность участия в закупках агентов собственников квартир (особенно физических лиц), поскольку последние практически не знакомы с действующим законодательством о закупках, не имеют соответствующих навыков участия в государственных и муниципальных закупках, а также необходимых финансовых и технических возможностей. Данный подход значительно упростит создавшееся напряжение на рынке приобретения недвижимости государственными и муниципальными заказчиками.

■ Шарандина Н. Л.

старший преподаватель кафедры финансового права ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»

О структуре бюджетной системы и бюджетном устройстве Российской Федерации в условиях цифровой экономики: приглашение к дискуссии

Аннотация: в статье анализируется легальное определение термина «бюджетная система», а также научные позиции по вопросу понятия и структуры бюджетной системы и бюджетного устройства Российской Федерации, при этом автор предлагает собственное видение данной проблемы. Кроме того, рассматривается влияние цифровизации экономики на встраивание бюджетной системы в информационно-коммуникационную среду.

Ключевые слова: система, устройство, бюджетная система, бюджетное устройство, структура бюджетной системы, цифровая экономика, цифровые технологии, электронный бюджет, цифровизация государственного управления бюджетными финансами.

■ Sharandina N. L.

senior lecturer departments of financial law
The Russian state University of justice

On the structure of the budget system and the budget structure of the Russian Federation in the digital economy: invitation to discussion

Annotation: the article analyzes the legal definition of the term “budget system”, as well as scientific positions on the concept and structure of the budget system and the budget structure of the Russian Federation, while the author offers his own vision of this problem. In addition, the impact of digitalization of the economy on the integration of the budget system in the information and communication environment is considered.

Keywords: system, device, budget system, budget device, structure of the budget system, digital economy, digital technologies, electronic budget, digitalization of state budget Finance management.

Вопрос о структуре бюджетной системы можно было бы считать решенным, учитывая наличие в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ) легального определения понятия бюджетной системы.

В то же время приходится констатировать, что в науке не утихает дискуссия относительно понятия и содержания финансово-правовой категории «бюджетная система государства», которая, и на это указывают сами исследователи¹, на протяжении длительного времени является предметом различного уровня научных исследований, что очевидно свидетельствует о том, что вопрос не решен, тем более, что он не решен окончательно. Проблема существует, она актуальна и требует дальнейшего изучения и проработки потому, что, как подчеркивает Н. В. Омелехина, «бюджетная система государства претендует на отнесение к ключевым, системообразующим категориям финансового права»².

Н. А. Поветкина отмечает, что с середины XX в., когда представителями различных направлений науки стала активно изучаться проблема системных исследований различных явлений, сформулировано большое количество разнообразных определений понятия «система»³. Претерпев длительную историческую эволюцию, понятие «система» с этого времени стало одним из ключевых философско-методологических и специально-научных понятий.

Так, согласно «Электронной философской энциклопедии», а также «Советскому энциклопедическому словарю», система (от греч. σύστημα — целое, составленное из частей,

¹ См., напр.: Омелехина Н. В. Бюджетная система Российской Федерации в системе институтов финансовой безопасности государства // Журнал российского права. 2017. № 7. С. 81–93; СПС «КонсультантПлюс».

² Омелехина Н. В. Бюджетная система Российской Федерации в системе институтов финансовой безопасности государства // Журнал российского права. 2017. № 7. С. 81–93.

³ Поветкина Н. А. Принцип системности в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Финансовое право. 2017. № 11. С. 3–8; СПС «КонсультантПлюс».

соединение) — совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность, единство¹. Каждая система, указывается в «Электронной философской энциклопедии», характеризуется не только наличием связей и отношений между образующими ее элементами, но и неразрывным единством с окружающей средой, во взаимодействии с которой система проявляет свою целостность. Иерархичность присуща не только строению, морфологии системы, но и ее поведению: отдельные уровни системы обуславливают определенные аспекты ее поведения, а целостное функционирование оказывается результатом взаимодействия всех ее сторон и уровней².

В словаре Ожегова понятие «система» раскрывается следующим образом: «1) определенный порядок в расположении и связи действий; 2) форма организации чего-либо; 3) нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей; ... 5) совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое³...».

Согласно статье 6 БК РФ «бюджетная система Российской Федерации — основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов». Д.Л. Комягин указывает, что легальное определение не дает никакого представления о структуре бюджетной системы, не констатирует ни иерархичности, ни равенства в отношениях между бюджетами — элементами системы⁴.

Однако авторы большинства исследований, а также учебных изданий по финансовому и бюджетному праву вынуждены ориентироваться на данное определение и основываться на нем, рассматривая

¹ См.: Электронная философская энциклопедия. Электронная библиотека Института философии РАН. URL: <https://iphlib.ru/library/collection/newphilenc/document/HASH4b379ecd7a2f7c0c5fb64b>; См. также: Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. 2-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 1209.

² Электронная философская энциклопедия. Электронная библиотека Института философии РАН. URL: <https://iphlib.ru/library/collection/newphilenc/document/HASH4b379ecd7a2f7c0c5fb64b>.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / Под ред. докт. филол. наук проф. Н.Ю. Шведовой. 15-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1984. С. 640.

⁴ Казна и бюджет / Отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. С. 233.

понятие бюджетной системы¹. Например, так: «бюджетная система — это совокупность бюджетов, действующих на территории Российской Федерации»².

В то же время имеется расхождение в оценке разными авторами числа уровней российской бюджетной системы: одни полагают бюджетную систему трехуровневой³; другие, например, Ю. А. Крохина, указывают на наличие четырех уровней (третий и четвертый — единая форма местных бюджетов)⁴. Существует также позиция, согласно которой «не все местные бюджеты отражены в структуре бюджетной системы», в частности, бюджеты муниципальных образований с особым правовым режимом (статусом) — закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), наукоградов⁵.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П указано, что бюджет каждого территориального уровня как инструмент реализации финансовой политики государства служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований. Бюджет субъекта РФ или местный бюджет не существуют изолированно: они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации⁶.

¹ См., напр.: Бюджетное право: Учебное пособие / Под ред. М. В. Карасевой. М.: Эксмо, 2010. (Российское юридическое образование). С. 17, 18; Казна и бюджет / Отв. ред. Д. Л. Комягин. М.: Наука, 2014. С. 233; Финансовое право: Учебник / Под общ. ред. Э. Д. Соколовой; отв. ред. А. Ю. Ильин. М.: Проспект, 2019; СПС «КонсультантПлюс».

² Финансовое право: Учебник / Под общ. ред. Э. Д. Соколовой; отв. ред. А. Ю. Ильин. М.: Проспект, 2019; СПС «КонсультантПлюс».

³ Бюджетное право: Учебное пособие / Под ред. М. В. Карасевой. М.: Эксмо, 2010. (Российское юридическое образование). С. 18.

⁴ Крохина Ю. А. Бюджетное право России: Учебник для магистров / Ю. А. Крохина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2012. Серия: Магистр. С. 23, 24; Болтинова О. В. Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7. С. 57–67; СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Бюджетное право: Учебник / Под ред. И. А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. С. 33, 34.

⁶ Пункт 2.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного

Анализ легального определения понятия «бюджетная система» позволяет выделить в нем следующие элементы:

1. Совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, бюджетов муниципальных образований, бюджетов государственных внебюджетных фондов.

2. Законодательное регулирование, т. е. совокупность правовых норм.

3. Основа: экономические отношения и государственное (федеративное) устройство Российской Федерации¹.

Из этого следует, что экономические отношения и государственное устройство являются фундаментом для совокупности бюджетов разных уровней, а законодательство выступает в качестве инструмента регулирования данной «совокупности». По-видимому, законодатель полагает это достаточным, чтобы элементы системы (бюджеты всех уровней и бюджеты государственных внебюджетных фондов) сами по себе начали взаимодействовать между собой, а также с внешними по отношению к бюджетной системе факторами, явлениями и системами.

Однако представляется, что простая совокупность бюджетов не может составлять бюджетную систему так же, как совокупность федеральных, региональных и местных налогов, сборов, страховых взносов — это не налоговая система, а только лишь один из элементов налоговой системы — система налогов, сборов и страховых взносов; налоговая система «неработоспособна» без налогоплательщиков, законодательства, налогового администрирования.

Аналогично система бюджетов может выступать только в качестве подсистемы (или элемента) системы более высокого уровня — бюджетной системы, а не подменять ее.

В определении бюджетной системы, сформулированном в действующем БК РФ, отсутствует указание на другие звенья, на механизм, приводящий в действие, в кинетическое состояние установленную систему бюджетов.

Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803; Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4.

¹ Д. Л. Комягин справедливо обращает внимание на несовпадение конституционных норм и норм БК РФ: государственное устройство ограничено уровнем субъектов РФ; местное же самоуправление, будучи властью публичной, государственной властью не является. Однако в соответствии со ст. 6 БК РФ бюджетная система РФ включает местные бюджеты, не имеющие отношения к государственному устройству. См.: Казна и бюджет / Отв. ред. Д. Л. Комягин. М.: Наука, 2014. С. 233, 234.

Разработчики новой редакции Бюджетного кодекса РФ попытались частично исправить это положение и восполнить имеющийся пробел. В подпункте 4 пункта 1 статьи 1 проекта БК РФ бюджетная система определяется как «основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая бюджетным законодательством совокупность бюджетов и участников бюджетного процесса»¹. Однако и это не дает ответа на вопрос — каким образом, посредством каких инструментов, методов бюджетная система действует.

Обращает внимание, что федеративное устройство как основа бюджетной системы в проекте нового БК РФ осталось неизменным, — что представляется совершенно обоснованным; одновременно вносится уточнение: регулирование не просто «законодательством Российской Федерации», а конкретно «бюджетным законодательством»; отсутствует отдельное упоминание о государственных внебюджетных фондах как самостоятельного структурного элемента. В то же время добавляется новый «элемент» — участники бюджетного процесса, что также не прошло мимо внимания авторов научных работ². Однако и это определение не представляется полным, четко и ясно раскрывающим понятие бюджетной системы.

В научных исследованиях, посвященных бюджетно-правовой проблематике, понятие и структура бюджетной системы чаще всего рассматривается в увязке с другим понятием — «бюджетное устройство». Необходимо отметить, что в определенной степени к этому побуждает коллизия формулировок и нечеткость структурирования, допущенная законодателем, которая не устраняется с момента принятия и вступления в силу БК РФ. Кстати, понятие «бюджетное устройство» не раскрывается ни в действующем БК РФ, ни в проекте нового БК РФ, в связи с чем приходится логически выводить его, анализируя структуру соответствующего раздела БК РФ. Отмечая отсутствие легального определения бюджетного устройства, Э. Д. Соколова указывает, что такое определение присутствовало в отмененном Законе РСФСР от 10 октября 1991 г. «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»³, где бюджетное

¹ Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/bud_codex/.

² См., напр.: *Вершило Т.А.* К вопросу об устойчивости бюджетной системы как основы финансовой безопасности государства // Финансовое право. 2016. № 8. С. 14–18; СПС «КонсультантПлюс».

³ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

устройство определялось как «организация бюджетной системы и принципы ее построения»¹.

Часть вторая БК РФ именуется «Бюджетная система Российской Федерации», в то время как раздел I этой части называется «Бюджетное устройство Российской Федерации», а глава 3, открывающая этот раздел — «Бюджетная система Российской Федерации». По справедливому замечанию Ю. А. Крохиной, именно «структура БК дает ошибочное основание считать понятие «бюджетная система» более емким, чем понятие «бюджетное устройство»².

М. И. Пискотин, комментируя Бюджетный кодекс Российской Федерации, с сожалением констатировал: «...Эта важная категория финансового права осталась неопределенной в действующей редакции БК РФ. Возможно, это и привело к некоторым композиционным огрехам, проявившимся в структуре Кодекса и связанным с неурегулированностью на законодательном уровне понятий «бюджетная система» и «бюджетное устройство»³.

По мнению Т. А. Вершило, «отсутствие в БК РФ определения бюджетного устройства свидетельствует о недооценке и недопонимании взаимосвязи бюджетных категорий»⁴, более того — «об отсутствии системного подхода в понимании внутренних взаимосвязей и взаимодействия отдельных структурных элементов бюджетной системы»⁵.

По мнению А. Д. Селюкова, противопоставляющего понятия «система» и «устройство», «система означает, в отличие от *устройства*, два дополнительных свойства: взаимодействие элементов, обеспечивающее динамику их связи; целостность как качественное состояние

¹ Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2019 // СПС «КонсультантПлюс».

² Крохина Ю. А. Бюджетное право России: Учебник для магистров / Ю. А. Крохина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2012. Серия: Магистр. С. 22.

³ Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. А. Н. Козырина. М.: ЭКАР, 2002. С. 26. Источник: Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2019 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Финансовое право: Учебник для бакалавров / Под ред. И. А. Цинделиани. 3-е изд. М.: Проспект, 2016. С. 146.

⁵ Вершило Т. А. К вопросу об устойчивости бюджетной системы как основы финансовой безопасности государства // Финансовое право. 2016. № 8. С. 14–18; СПС «КонсультантПлюс».

взаимодействия, как новое качество, отсутствующее у взаиморасположенных, но не взаимодействующих между собой элементов, частей чего-нибудь»¹.

Словарь С. И. Ожегова определяет понятие «устройство» как «...2. расположение, соотношение частей, конструкция чего-нибудь. 3. установленный порядок, строй»², как производное от слова «устроить — 1. сделать, создать, организовать. ... 3. наладить, придав нужный вид, порядок»³.

В связи с изложенным, представляется возможным предложить следующую структуру **бюджетной системы** как совокупности подсистем (в качестве взаимосвязанных и взаимозависимых элементов):

1-я подсистема: — *бюджеты* всех уровней и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

2-я подсистема: *бюджетное законодательство*;

3-я подсистема: *участники бюджетного процесса*: уполномоченные органы власти и должностные лица, осуществляющие бюджетную деятельность; главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные распорядители (распорядители); главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;

4-я подсистема: *бюджетные правоотношения*, складывающиеся в сферах:

- формирования доходов;
- осуществления расходов;
- осуществления государственных (муниципальных) заимствований;
- регулирования государственного (муниципального) долга;
- составления проектов бюджетов, рассмотрения и утверждения бюджетов, исполнения бюджетов, осуществления бюджетного учета; составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности; осуществления государственного (муниципального) финансового контроля.

В свою очередь, **бюджетное устройство** как организационная структура, определяющая условия и порядок функционирования бюджетной системы, включает:

- принципы бюджетной системы;

¹ Селюков А. Д. Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2012. № 6. С. 19–23.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / Под ред. докт. филол. наук проф. Н. Ю. Шведовой. 15-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1984. С. 748.

³ Там же. С. 748.

- распределение бюджетных полномочий между уровнями власти (Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями);
- бюджетную классификацию;
- закрепление порядка распределения налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы, закрепление неналоговых доходов за бюджетами;
- регулирование порядка формирования и направления расходов бюджетами разных уровней бюджетной системы и исполнения расходных обязательств;
- установление условий и порядка осуществления на всех уровнях бюджетной системы государственных (муниципальных) заимствований, государственных (муниципальных) гарантий, эмиссии государственных (муниципальных) ценных бумаг;
- регулирование государственного (муниципального) долга.

При этом *бюджетное устройство* выступает как форма, а *бюджетная система* — в качестве содержания в данной «связке».

Таким образом, в предлагаемой логике рассуждений *бюджетная система* представляет собой совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых элементов — бюджетов всех уровней, бюджетного законодательства, участников бюджетного процесса и бюджетных правоотношений. *Бюджетное устройство* включает совокупность инструментов и методов организации и обеспечения функционирования бюджетной системы.

Последние годы ознаменованы активным развитием процесса цифровизации в России. Цифровая трансформация стала одной из ключевых целей, поставленных в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹. Постановлением Правительства от 15 апреля 2014 года № 313 утверждена государственная программа Российской Федерации «Информационное общество»².

Информационно-коммуникационная среда прочно встраивается в ткань не только повседневной жизни, но и в деятельность государственных органов. И в этом плане можно утверждать, что цифровые технологии пронизывают и связывают воедино бюджетную систему и бюджетное устройство России.

¹ СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817; <http://www.pravo.gov.ru>. 07.05.2018.

² Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 30.11.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» // <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2014; СЗ РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2159.

Государственной программой Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»¹ поставлены задачи по развитию экономики и финансовой сферы на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий, а также предоставление возможности доступа граждан к информации о деятельности организаций сектора государственного управления и в целом публично-правовых образований.

Поставленные задачи решаются, в том числе, посредством развития системы межведомственного электронного взаимодействия; методического и организационного обеспечения создания единой системы справочников и классификаторов, используемых в государственных (муниципальных) информационных системах; формирования единого пространства доверия электронной подписи; развития защищенной системы межведомственного электронного документооборота; создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации; развития единой вертикально интегрированной государственной автоматизированной системы «Управление» и проекта «Электронный регион».

Основная цель создания и развития системы «Электронный бюджет» — обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также повышение качества финансового менеджмента организаций сектора государственного управления за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления общественными финансами. Также осуществляется развитие интегрированной телекоммуникационной среды передачи данных, обеспечивающей информационное взаимодействие всех элементов системы «Электронный бюджет».

Составной частью системы «Электронный бюджет» является единый портал бюджетной системы Российской Федерации, предоставляющий в режиме реального времени необходимую информацию в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» о бюджете и бюджетном процессе в Российской Федерации, а также позволяющий принимать участие всем заинтересованным гражданам в управлении бюджетным процессом.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р (ред. от 14.12.2018) «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4773; <http://www.pravo.gov.ru>, 24.12.2018.

Единый портал бюджетной системы Российской Федерации обеспечивает доступ к информации о бюджетной системе Российской Федерации и об организации бюджетного процесса в Российской Федерации; об осуществлении публично-правовыми образованиями бюджетных полномочий и их участии в бюджетных правоотношениях, к иным сведениям, определяемым Министерством финансов Российской Федерации в соответствии с его бюджетными полномочиями¹.

Принятый в декабре 2019 года Федеральный закон о казначейском обслуживании и системе казначейских платежей², нормы которого вступят в силу с 2021 г., обозначил контуры новой казначейской системы. О значительных изменениях для структуры казначейской системы в 2020–2021 гг. рассказал руководитель Федерального казначейства Роман Артюхин в докладе в рамках VIII Васильевских чтений — ежегодного форума «Общественные финансы: наука и практика» 27 февраля 2020 г.

При действующей системе кассового обслуживания лицевые счета открыты и в Федеральном казначействе, и в Центральном банке. Очевидно, возникла необходимость в концентрации финансовых ресурсов. Поэтому внедрение Единого казначейского счёта будет следовать принципу единству кассы, который станет высшей формой его реализации. Кроме того, с принятием указанного закона произошла легализация понятия казначейского счёта. «Это качественный шаг вперёд в части правового регулирования. Теперь правовая форма полностью отражает экономическое содержание взаимоотношений, которые сложились на предыдущих этапах развития системы исполнения бюджета. Будет разработано положение о системе казначейских платежей для регулирования формы платежных операций...Мы наследуем все существующие передовые технологии. Федеральное казначейство сделает все, чтобы никто не почувствовал значительных изменений при переходе на Единый казначейский счёт. Мы модернизируем свою систему, чтобы не допустить сложностей для всех наших пользователей казначейской системы», — подчеркнул Р. Артюхин. Ещё один важный проект, который реализует Федеральное Казначейство, — это централизация бухгалтерского учета. «В последние годы

¹ URL: <https://www.roskazna.ru/gis/ehlektronnyj-byudzhet/edinyy-portal-byudzhetnoy-sistemy/>.

² Федеральный закон от 27.12.2019 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» // <http://www.pravo.gov.ru>, 28.12.2019; СЗ РФ. 2019. № 52 (часть I). Ст. 7797.

Казначейство России физически приступило к бухгалтерскому учету тринадцати федеральных органов исполнительной власти, которые находятся в ведении Правительства Российской Федерации. Эффектом этого проекта стала полная прозрачность, понятность и доступность информации в ежедневном режиме по периметру всех федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, — подчеркнул руководитель Федерального казначейства, — создан высокий уровень цифровизации государственного управления бюджетными финансами»¹.

Изложенное позволяет сделать некоторые выводы. Бюджетная система России и ее бюджетное устройство неизбежно проходят процесс трансформации в условиях развития информационно-коммуникационных технологий и встраиваются в общее информационное пространство в условиях цифровизации экономики, и в этом значительную роль играют уполномоченные органы специальной финансовой компетенции — Министерство финансов РФ и Федеральное казначейство.

В то же время вопрос о понятии и структуре бюджетной системы и о бюджетном устройстве остается дискуссионным в науке и коллизионным в законодательстве. Позиция автора, изложенная в данной статье, ни в коей мере не претендует на решение проблемы; это всего лишь приглашение к дискуссии.

¹ URL: <https://www.roskazna.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1427979/>.

СЕССИЯ 2

Доходы и расходы бюджетов бюджетной системы в условиях развития цифровой экономики

■ **Комягин Д. Л.**

профессор департамента дисциплин публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», д-р юрид. наук, профессор

К вопросу о едином механизме администрирования доходов бюджетов

Аннотация: Статья посвящена проблеме унификации налогового администрирования. Такая унификация планируется посредством установления всех платежей единым законодательным актом и назначения для их взимания единого администратора. Эту конструкцию планируется распространить и на неналоговые платежи. Приводятся аргументы против указанных решений. Делается предположение, что метод прямого принуждения (налоговое администрирование) может быть использован только для платежей, которые установлены с соблюдением принципов налогообложения. Иные платежи следует мобилизовать с использованием иных методов — прямой или частичной монополии, концессии (откупа). Это не мешает для целей учета и прозрачности объединить все фискальные платежи в рамках единой информационной системы, которая частично уже реализована в России.

Ключевые слова: Налоги, обязательные платежи, фискальные платежи, откуп, государственная монополия, бюджет, доходы бюджета, источники доходов бюджетов.

■ **Komyagin D. L.**

Professor, Department of Public Law, National Research University Higher School of Economics, Doctor of Juridical Sciences

About the unified way for the administration of budget revenues

Annotation: The article investigates issues relative to the unique experiment carried out today in Russia in unifying the collection of all obligatory payment. Such unification is planned through the establishment of all payments by a single rule and the appointment

of a single administrator to collect them. It is planned to extend this design to non-tax payments. The author calls arguments against these decisions. It is assumed that the method of direct forcing (tax administration) can be used only for payments that are established in accordance with tax principles. Other payments should be mobilized using other methods — direct or partial state monopoly, concession (tax farming). This does not prevent for the purposes of accounting and transparency to combine all fiscal payments into a single information system, which has been partially created in Russia.

Keywords: taxes; obligatory payments; fiscal charges, tax farming; state regalia, state monopoly; budget; public revenue; sources of revenue.

Настойчиво повторяемые из года в год планы Правительства о включении в Налоговый кодекс всех обязательных платежей (примерно с 2015 года) сегодня уже приобретают реальные очертания.

При этом, помимо намерения инвентаризации обязательных платежей, одновременно предлагается сократить число неналоговых платежей. Специалисты Счетной палаты Российской Федерации приводят информацию, что на сегодняшний день в той или иной форме на неналоговые платежи приходится 2/3 всех источников доходов бюджета (из общего числа платежей), а сумма поступлений превысила 1,5 трлн руб. в 2018 г. На тот момент в реестре федеральных источников доходов к неналоговым можно было отнести 5479 записей. Что интересно, Счетная плата ставила себе задачу определить правовую основу возникновения этих отобранных неналоговых платежей. Результатом такого анализа, однако, оказался лишь список нормативных правовых актов, которыми установлены данные платежи. В итоге сделан вывод, что нормативно-правовое регулирование неналоговых платежей отличается неопределенностью, они никак не систематизированы, многие платежи не имеют экономического обоснования, а размеры ставок по некоторым сборам давно потеряли свою актуальность. Ответственность за неуплату или несвоевременную уплату неналоговых платежей также не предусмотрена¹.

Неналоговые платежи, после их зачисления в бюджет, трансформируются в неналоговые доходы, в число которых включаются: безвозмездные поступления; страховые взносы на обязательное социальное страхование; доходы от внешнеэкономической деятельности; доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности; платежи при пользовании природными ресурсами; доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства; доходы от продажи материальных и нематериальных активов; административные платежи и сборы; штрафы, санкции, возмещение ущерба и прочие неналоговые доходы. Объем этих доходов,

¹ <https://www.vestifinance.ru/articles/124224> (дата обращения 08.02.2019).

согласно открытым данным за 2018, составляет около 27 процентов от общей суммы доходов федерального бюджета (примерно 5 228,30 млрд руб) и 16,4 процента от консолидированного бюджета (6 114,77 млрд руб). В 2019 году эта пропорция, судя по предварительному отчету об исполнении бюджета, сохраняется¹.

Однако опубликованные цифры совсем не дают реальной картины неналоговых платежей.

Во-первых, в число неналоговых платежей следует включить также и те платежи, которые принято именовать парафискальными. Число таких платежей растет. Можно перечислить такие «старые» парафискальные платежи, как третейский сбор², портовые сборы³. Относительно новые, но уже ставшие привычными отчисления операторов связи в резерв универсального обслуживания⁴, сбор за проезд автотранспортных средств, зарегистрированных на территории иностранных государств, по автомобильным дорогам Российской Федерации⁵, сборы средств для выплаты вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях⁶. Земля Москвы,

¹ http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82/%D0%94%D0%BE%D1%85%D0%BE%D0%B4%D1%8B?message=eyJDTERPMDFFcGFyYw1QZXXjpb2QiOnsibmFtZSI6IkNMRE8wMV9wYXJhbVBlcmVlZCIsInZhbHVlIjoiMjAyMC0wMS0zMVQwMDowMDowMC4wMDFBaWwIdHlwZSI6IkRBVEUifSwidmllld0NvZGUiOnsibmFtZSI6InZpZXdDb2RlIiwidmFs dWUiOiJJEYXlGZWRWaWV3In19&_adf.ctrl-state=18cpap8gwn_38®ionId=45 (дата обращения 08.02.2020).

² Ст. 15 Федерального закона от 24.07.2002 № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3019.

³ Пункт 1.2 Положения о портовых сборах, сборах за услуги в морских рыбных портах Российской Федерации, утв. Приказом Роскомрыболовства от 12 октября 1995 года № 161. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14182/ (дата обращения 30.07.2019).

⁴ Постановление Правительства РФ от 21.04.2005 № 243 «Об утверждении Правил формирования и расходования средств резерва универсального обслуживания» // СЗ РФ. 2005. № 17. Ст. 1574; Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 16 сентября 2008 г. № 41 «Об утверждении Порядка предоставления сведений о базе расчета обязательных отчислений (неналоговых платежей) в резерв универсального обслуживания» // БНА. 2008. № 42.

⁵ Пункт 4 Постановления Правительства РФ от 24.12.2008 № 1007 «О сборе за проезд автотранспортных средств, зарегистрированных на территории иностранных государств, по автомобильным дорогам Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 216.

⁶ Постановление Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 829 «О вознаграждении за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях» // СЗ РФ. 2010. № 42. Ст. 5398.

а затем и иных городов, представленная как парковочное пространство, дала еще один вид фискальных платежей¹; жилые помещения граждан с 2012 года стали объектом взносов на капитальный ремонт². Имеется немало иных новых обязательных платежей³. При этом Минфин России достаточно давно обнародовал законопроект о включении в НК РФ пяти новых глав — об экологическом налоге, утилизационном сборе, сборе с пользователей автодорог, налоге с операторов связи и о гостиничном сборе⁴, то есть платежей, ранее попадавших в категорию неналоговых и, частично, парафискальных⁵.

Во-вторых, всегда существуют так называемые децентрализованные публичные доходы (доходы государственных корпораций, Банка России, унитарных предприятий, автономных учреждений и т. д.)⁶, собственником которых де-юре является государство либо муниципальные образования, но де-факто — различные организации и публичные институты. В силу этого обстоятельства указанные суммы недоступны правительству даже для учета, а тем более — для распоряжения. В числе таких децентрализованных доходов есть как доходы от обязательных платежей, так и доходы, мобилизация которых осуществляется рыночными методами.

Таким образом, реальную перспективу инвентаризации всех публичных платежей следует охарактеризовать, как неопределенную (представляется, что это не только российская практика). Однако для целей учета фискальной нагрузки Правительству России, равно как и объединениям предпринимателей, важно получить точную картину всех платежей. Это служит поводом для постоянной постановки

¹ Постановление Правительства Москвы от 20 февраля 2007 г. № 99-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 15 (утратило силу).

² Ст. 169 Жилищного кодекса РФ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

³ Например, отчисления предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно-опасные и ядерно-опасные производства и объекты (Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078); страховые взносы в фонд обязательного страхования вкладов (ст. 6 Федерального закона от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. 2). Ст. 5029).

⁴ По состоянию на 22 февраля 2020 года в законопроекте сохранились только три сбора: утилизационный сбор, налог на доходы операторов сети связи общего пользования и гостиничный сбор.

⁵ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3931062> (дата обращения 20.07.2019); см. также: Коммерсант. 2019. № 5. С. 2.

⁶ Иначе это можно именовать децентрализованными финансами — в противоположность централизованным в бюджетах.

вопроса об унификации всех публичных платежей¹. Идеалом (для правительства) здесь было бы формирование единого механизма администрирования налоговых, таможенных и других фискальных платежей с единым законом (НК РФ) и единым администратором (ФНС)². Одним из результатов данного процесса стало включение в 2016 году в НК РФ страховых взносов как отдельного вида платежей, не относящегося ни к налогам, ни к сборам. Такая централизация, разумеется, снижает административные издержки и коррупционные риски.

В то же время нельзя не заметить, что задача по централизации обязательных платежей противоположна замеченному А. В. Деминим мировому направлению деформализации и децентрализации правовой регламентации, которая проявляется и в бюджетно-налоговой сфере³.

В данном случае представляется резонным поставить следующий вопрос — *можно ли административными решением просто реформативировать неналоговые платежи в налоговые*, то есть включить любые (все) неналоговые платежи в НК РФ, как это уже произошло со страховыми платежами?

Выше указано, что Счетная палата формулировала задачу исследования правовой природы неналоговых платежей. Возможно, решение такой задачи позволило бы дать ответ на поставленный выше вопрос.

В научной литературе крайне редко ставился вопрос о соотношении налоговых и неналоговых доходов бюджета. В целом признается, что неналоговые платежи — понятие собирательное, или учебное⁴ — к таким платежам относятся все платежи, которые не вошли в Налоговый кодекс РФ. Налоги и сборы должны быть установлены законом⁵, соответствовать принципам (основным началам) законодательства о налогах и сборах, то есть: учитывать фактическую способность налогоплательщика к их уплате; не иметь дискриминационного характера; иметь экономическое основание; не препятствовать конституционным правам и обязанностям граждан; не нарушать единое экономическое пространство государства, а также соответствовать принципу определенности, который выражается в установлении всех необходимых элементов налога⁶.

¹ См. <http://bhnews.ru/putin-i-medvedev-sozdayut-edinuyu-sistemu-dlya-nalogov-i-drugih-sborov/> (дата обращения: 28.02.2020).

² Налоговый кодекс Российской Федерации и Федеральная налоговая служба.

³ Демин А. В. «Мягкое право» в эпоху перемен: опыт компаративного исследования: Монография // М.: Проспект, 2016. С. 33.

⁴ Пешкова Х. В. Бюджетное право России. М., 2011. С. 256.

⁵ Ст. 57 Конституции РФ.

⁶ Ст. 3 НК РФ.

НК РФ содержит определение налога, сбора и страхового платежа (ст. 8), согласно которому под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый в форме отчуждения принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности денежных средств в целях обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований, под сбором — обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами юридически значимых действий. Страховые взносы — обязательные платежи на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, взимаемые с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения реализации прав застрахованных лиц на получение страхового обеспечения по соответствующему виду обязательного социального страхования.

Перечисление общеизвестных начал налогового законодательства здесь нужно для того, чтобы подчеркнуть — далеко не каждый платеж, даже имеющий обязательный характер, «созрел» до состояния налога, поэтому и остается неналоговым платежом. Чаще всего неналоговые платежи не соответствуют принципам налогообложения¹, например, не имеют экономического основания², иные имеют элементы персонафикации³ или не соответствуют требованию определенности.

Вообще бинарное противопоставление (налоговый — неналоговый платеж) в целом не является корректным. Не встречается возражений по поводу замечания И. И. Кучерова о том, что с правовой точки зрения налог есть некая юридическая конструкция⁴. На самом деле различные платежи, мобилизуемые публичными союзами, представляют собой целый лабиринт разнообразных правоотношений, возникших в связи не только с экономическими, но также с историческими, этническими, политическими и иными факторами. Как уже сказано выше,

¹ Хорошим примером нарушения всех принципов являются папские бенефиции и визитации.

² Например, исполнительский сбор, охотничьи лицензии, иные лицензионные платежи, административные и иные штрафы и, по мнению автора, акцизы, в особенности на алкоголь и табак.

³ Не что иное, как страховые взносы, взносы на капитальный ремонт, природо-ресурсные платежи, иные взносы.

⁴ *Кучеров И. И. Теория налогов и сборов. М., 2009. С. 143.*

лишь немногие из них достигают достаточного совершенства, чтобы быть поименованы налогами. Сами способы (методы) мобилизации бюджетных доходов условно можно разделить на *откуп-концессию, монополию и непосредственное легализованное государственное принуждение*¹. Эти способы взаимозаменяемы и носят черты друг друга. В действительности извлечение дохода из того или иного источника уникально, при этом сочетаются разные методы для достижения лучшего социального и экономического эффекта².

Платежи, именуемые неналоговыми, имеют такое же право на существование, как и налоговые, в силу объективной необходимости обеспечения задач и функций государства (публично-правовых образований). Как указано выше, число этих платежей в действительности растет, что соответствует закону постоянного роста государственных расходов.

Формат доклада не позволяет привести примеры платежей, которые не могут быть превращены в налоговые, они многолики и разнообразны³. Можно образно выразиться, что налоги составляют ядро этого разнообразия, на периферии которых существуют, видоизменяются, отмирают и появляются разные фискальные неналоговые платежи.

¹ Можно вспомнить также древнюю пронию, как форму натурального исполнения налоговой обязанности.

² *Комягин Д. Л.* Откуп налогов — за и против // *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2019. № 4. С. 52–71; *Крисчи Д.* Забытая реформа: отмена винных откупов в России / *Великие реформы в России 1856–1874 годов* / Под ред. Л. Г. Захаровой, Б. Эклофа, Дж. Бушнелла. М.: Издательство Московского университета, 1992. С. 126–139; *Ростовцев М. И.* История государственного откупа в Римской империи (от Августа до Диоклетиана) // *Древнее право.* 2003. № 1 (11). С. 160–172 (репринт); *Хвостова К. В.* О некоторых особенностях византийской пронии / *Византийской временник.* 1964. Том 25 (50). URL: <http://www.vremennik.biz/opus/VV/25/51932> (дата обращения 13.07.2019); *Янжул И. И.* Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. (первое издание — 1899 г.).

³ *Веселовский С. Б.* Азартные игры как источник доходов Московского государства в XVII веке // *Сборник статей, посвященных Василию Осиповичу Ключевскому его учениками, друзьями и почитателями ко дню тридцатипятилетия его профессорской деятельности в Московском университете.* М.: Т-во «Печатня С. П. Яковлева», 1909. С. 291–316; *Гавлин М. Л.* Роль винных откупов в формировании крупных капиталов в России в XIX в. // *Экономическая история. Ежегодник 2002 года.* М.: Российская политическая энциклопедия, 2003. С. 92–110; *Гирс А. К.* О соляной регалии и акцизе с соли в важнейших государствах Западной Европы. СПб: Издание комиссии для улучшения системы пошлин и податей, 1860. Хорошо иллюстрирует эту ситуацию часто цитируемая книга «Все начиналось с десятины: этот многоликий налоговый мир» (Сборник статей / Пер. с нем. М.: Прогресс. Универс, 1992).

Переходя к резюме изложенного, предлагается два следующих тезиса в качестве ответа на поставленный вопрос о возможности унификации всех платежей:

- следует признать наличие иных, помимо прямого легализованного государственного принуждения (налогового администрирования), способов мобилизации обязательных платежей, в числе которых — установление полной (частичной) государственной монополии, откуп-концессия;
- можно предложить следующий подход — обязательные платежи, соответствующие понятию налога и сбора и принципам налогообложения, мобилизуются методом налогового администрирования, а все иные (неналоговые) обязательные платежи мобилизуются другими методами.

Как быть с необходимостью учета всех фискальных платежей и определением фискальной нагрузки на граждан и предпринимателей? Здесь следует просто констатировать тот факт, что такой учет уже реализуется, но не через конструкцию единого администратора (ФНС) и единого законодательного акта (НК РФ), а через создание единой телекоммуникационной системы, что стало возможным благодаря цифровизации экономики¹. Следующим шагом может стать подключение к этой системе всех возможных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы (не только ФНС), в результате чего задача по унификации всех фискальных платежей просто отпадет.

Тютюрюков Н. Н.

член экспертного Совета по налогообложению
Комитета по бюджету и финансовым рынкам
Совета Федерации Федерального Собрания
России, д-р экон. наук, профессор

НДФЛ: в чем поможет цифровизация

Аннотация: В статье рассматриваются проблемные моменты налога на доходы физических лиц, порядок применения цифровых технологий при его уплате. Предложено более оперативно индексировать размеры предоставляемых налоговых вычетов хотя бы на уровень инфляции; создать в сервисе ФНС в кабинетах налогоплательщиков разделы о возможностях предоставления льгот и др.

Ключевые слова: НДФЛ, цифровизация, налоговые льготы, Налоговый кодекс РФ.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”». Система частично реализована: <http://budget.gov.ru/>.

■ **Tyutyuryukov N. N.**

member of the expert Council on taxation Of the Committee on budget and financial markets Federation Council Of The Federal Assembly Of Russia, doctor of Economics, Professor

Personal income tax: how digitalization will help

Annotation: the article deals with the problematic aspects of the tax on income of individuals, the procedure for using digital technologies in its payment. It is proposed to index the amount of tax deductions provided more quickly at least by the level of inflation; to create sections on the possibilities of providing benefits in the FTS service in the offices of taxpayers, etc.

Keywords: personal income tax, digitalization, tax benefits, Tax code of the Russian Federation.

Налоговые доходы от НДС формируют доходы консолидированных бюджетов субъектов России¹. В 2018 г. поступившая сумма НДС равнялась 3 635,0 млрд руб., или 38,9% налоговых доходов² (в 2017 г. — 3 251 млрд руб., 39,7% соответственно). Цифровизация экономики ставит совершенно новые задачи:

1. Перемещение производства к рынку покупателей.
2. Новые подходы к производству, требующие большого количества квалифицированных специалистов.
3. Рост человеческого потенциала, требующего значительного внимания на три фактора: доходы, образование и здоровье.

В государственном управлении цифровизация может ускорить процесс обработки данных для принятия решений, особенно в обеспечении устойчивого развития экономики. Цифровизация может обеспечить прозрачность формирования бюджетов всех уровней.

К концу 2019 г. в федеральном бюджете сформировался существенный профицит, большинство субъектов России имеют профицит бюджетов. Имеются хорошие экономические условия для реформирования НДС. Как НДС влияет на рост человеческого потенциала, можно увидеть из данных, представленных в табл. 1.

¹ На 01.01.2019 в состав России входят 85 субъектов, насчитывается 21 051 муниципальных образований. Согласно п. 2 ст. 56 Бюджетного кодекса России 85% сумм НДС поступает в бюджет субъектов России, а 15% — в муниципальные образования.

² Структура поступлений в консолидированный бюджет РФ (URL: <https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm> — доступ 22.12.2019).

В структуре налоговых вычетов стандартные вычеты уменьшились на 2 п. п., что уменьшает гибкость налога. Социальные вычеты хотя и выросли на 1,1 п. п., но их доля невысока. Можно сделать вывод, что налоговые вычеты слабо направлены на развитие человеческого потенциала, они находятся около порога несущественности, и направлены на повышение фискального значения налога. С учетом того, что в неформальном секторе продолжает трудиться существенная доля людей, доходная часть бюджетов формируется за счет людей, занятых в формальном секторе. На круглом столе, организованном в Совете Федерации, представители рейтингового агентства НКР, отметили, что «ликвидация теневой занятости позволило бы снизить ставку НДФЛ с 13 до 11%, практически не изменив при этом совокупный объем сборов НДФЛ в абсолютном выражении. Однако у государства нет для этого ни стимулов, ни рычагов»¹. Одновременно можно отметить, что плоская шкала не выполнила одну из поставленных перед ней задач: вывод зарплаты «из тени» не уменьшается: рейтинговое агентство НКР отмечает, что 25% зарплат россиян не видны ФНС.

Таблица 1

Сумма недопоступления доходов в бюджеты субъектов России в связи с установлением налоговых вычетов по НДФЛ (млн руб.) и доля занятых в неформальном секторе (%)

| Налоговые вычеты по НДФЛ | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Стандартные (в т. ч. на детей) | 42 267,0 | 42 469,9 | 47 666,4 | 46 906,3 |
| Социальные (в т. ч. на образование и медицинские услуги) | 7 412,0 | 8 593,0 | 10 063,0 | 11 212,2 |
| Имущественные | 121 863,5 | 151 105,0 | 156 063,1 | 149 031,3 |
| Доля в поступлениях НДФЛ, % | 6,9 | 7,5 | 5,6 | 6,9 |
| Уд. вес занятых в неформальном секторе в общей численности занятых | 19,7 | 20,1 | 20,5 | 21,2 |

Источник: материалы ФНС России к семинару 22.03.2018 «Налоговые льготы и преференции: их влияние на доходы бюджетов субъектов

¹ Круглый стол Совета Федерации «Государственные меры стимулирования развития малого и среднего предпринимательства как дополнительные источники доходов бюджетов субъектов Российской Федерации» 12 декабря 2019 г., аналитический обзор рейтингового агентства НКР (URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/111571/> – доступ 14.12.2019).

Российской Федерации», приложение № 1 (URL: http://budget.council.gov.ru/activity/activities/other_activities/89826/ – доступ 10.04.2018)

Налоговое законодательство относится к публичному. Действительно, плательщиков НДФЛ, которые могут заявить налоговые вычеты, – более 90 млн чел. А численность людей, реально заявивших социальные налоговые вычеты, слабо укладываются в определение публичного права (табл. 2). Граждане слабо знают о своих правах при определении налогового обязательства по НДФЛ или не хотят воспользоваться своими правами ввиду их несущественности или, по их мнению, сложности сбора и представления документов.

Статистика по заявленным вычетам на образование вызывает недоумение: за вычетами на обучение детей в 2017 г. по всей России обратилось только 3,7 тыс. физических лиц (остальные 2,9 тыс. чел. заявили вычет на обучение себя и своих братьев или сестер), в то время как только в московский кампус НИУ ВШЭ на платные места в 2017 г. поступило 3,8 тыс. чел.¹, а всего в России в 2017 г. насчитывалось 1924,6 тыс. студентов вузов, обучающихся по договорам об оказании платных образовательных услуг!² И это при значительном рынке иных платных лицензированных образовательных услуг (спортивные школы, языковые школы и т. д.).

Таблица 2

Количество сведений и физических лиц, заявивших налоговые вычеты по НДФЛ стандартные (на детей) и социальные, тыс. чел.

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|----------|----------|----------|----------|
| Всего количество сведений по доходам, по которым возможно предоставление налоговых вычетов (тыс. шт.) | 91 141,0 | 92 791,4 | 95 286,2 | 93 714,1 |
| СТАНДАРТНЫЕ, всего заявленные физическими лицами | 18 102,1 | 16 676,7 | 16 710,1 | 16 643,1 |
| СОЦИАЛЬНЫЕ: за оплаченное свое обучение ..., а также за обучение своих детей в возрасте до 24 лет | - | - | 4,8 | 6,6 |
| СОЦИАЛЬНЫЕ: за оплаченные медицинские услуги | - | - | 13,0 | 16,9 |

¹ Мониторинг качества приема в вузы. URL: <https://ege.hse.ru/rating/2017/72157675/gos/> (доступ 31.07.2019).

² Российский статистический ежегодник. 2018: Стат. сб. / Росстат. М., 2018.

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------|------|-------|-------|
| СОЦИАЛЬНЫЕ: по внесенным пенсионным взносам по договору (договорам) негосударственного пенсионного обеспечения | 785,8 | 65,1 | 680,2 | 709,5 |

Источник: выборка и обработка автора; форма 5-НДФЛ за соответствующее года (www.nalog.ru)

Примечание: в столбце за 2014 г. дано количество сведений.

Более того, максимальный размер вычета в 50 000 рублей в год на ребенка (подопечного) был установлен в 2007 г. и с тех пор не изменялся. В настоящее время эта сумма сопоставима со стоимостью одного курса иностранного языка в течение учебного года, но в 2–15 раз меньше стоимости одного года обучения на очном отделении вуза¹.

В последние годы расходы на образование и здравоохранение в процентах к ВВП, к сожалению, снижались (табл. 3). А. Н. Клепач отмечал на Московском академическом форуме в 2019 г., что расходы на образование по линии бюджетной системы в 2018 году оцениваются в 3,53% ВВП. Нацпроект «Образование» обеспечивает их стабилизацию (3,6–3,7% ВВП), но это ниже, чем было в 2010 году. Расходы на здравоохранение резко сократились относительно ВВП в 2013 и в 2017 годах. Нацпроект развития здравоохранения преодолевает тенденцию к снижению.

Таблица 3

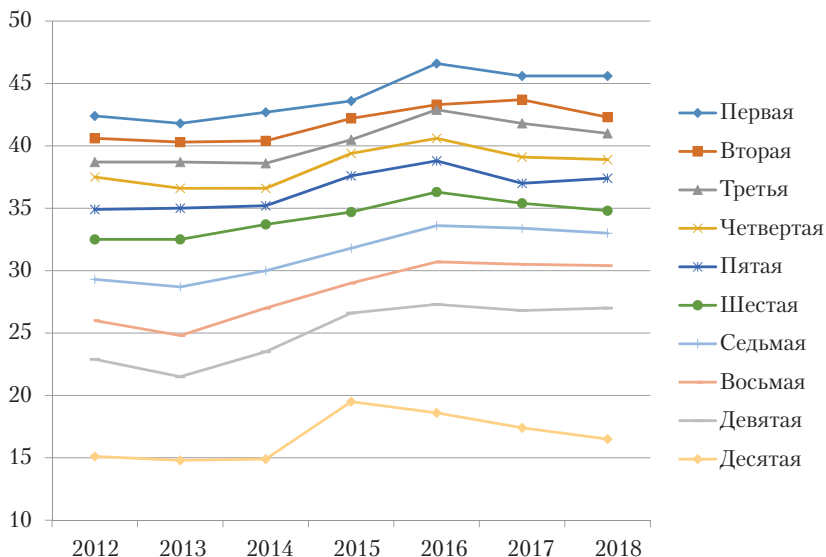
Динамика основных расходов развития (% к ВВП)

| Расходы | 2013 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| На образование | 4,69 | 4,38 | 4,33 | 4,28 | 4,30 | 4,36 |
| в т. ч. расходы бюджетной системы | 3,95 | 3,61 | 3,54 | 3,53 | 3,52 | 3,53 |
| На здравоохранение | 4,99 | 5,85 | 5,31 | 5,29 | 5,50 | 5,69 |
| в т. ч. расходы бюджетной системы | 3,17 | 3,63 | 3,06 | 3,19 | 3,36 | 3,51 |

Источник: Клепач А. Н. Технологические, структурные и финансовые факторы развития российской экономики // Труды ВЭО, т. 218, 2019. С. 99

¹ Стоимость обучения в популярных вузах России. Инфографика. URL: https://aif.ru/society/education/stoimost_obucheniya_v_populyarnyh_vuzah_rossii_info-grafika (доступ 08.08.2019).

Исходя из макроэкономических показателей развития России, необходимо расширять информацию для граждан о предоставляемых социальных налоговых вычетах; кроме этого, размер этих вычетов необходимо постоянно актуализировать и корректировать на уровень инфляции.



Динамика структуры потребительских расходов домашних хозяйств по 10-процентным группам населения

Источник: выборка и обработка автора; (URL: http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/# — доступ 11.11.2019)

С 2001 г. не утихают споры о необходимости восстановления прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц. До 2016 г., по данным Росстата, доли расходов на питание в структуре потребительских расходов домашних хозяйств в основном росли (см. рисунок). Поэтому введение прогрессивной шкалы до 2016 года ухудшило бы положение граждан, кроме десятой децильной группы, чьи расходы на питание в 2017 г. находились примерно на уровне Италии¹, в которой установлена прогрессивная шкала НДФЛ.

¹ Расходы семей на еду в странах Европы — рейтинг 2018 (URL: <https://giarating.ru/infografika/20181218/630114347.html> — доступ 22.12.2019)

Однако с 2018 г. снижение этой доли отмечается у шестой — десятой децильных групп (менее 35%), а это существенное множество людей, которые могут платить повышенный подоходный налог. Это означает, что восстановление прогрессивной шкалы НДФЛ уже может быть введено без ухудшения качества жизни. Одновременно можно снизить налоговую нагрузку на первую—пятую децильные группы без потерь региональных бюджетов.

НДФЛ в этом случае можно будет назвать стабилизирующим налогом, что больше соответствует теоретическому значению данного налога.

Заслуживает внимания, что в Паспорте федерального проекта «Цифровое государственное управление» предусмотрено, что доля приоритетных государственных услуг, предоставляемых без необходимости личного посещения государственных органов в 2024 г. составит 100%¹. Этой же программой планируется достичь следующих результатов в социальной сфере: отсутствие необходимости предоставления непосредственно гражданином документов для получения положенных ему государственных услуг, информация о праве на получение которых получена гражданином исходя из возникшей ситуации (получение только согласия гражданина)². Но с сожалением хотелось бы отметить, что в данном проекте не задействован ни Минфин России, ни ФНС, в частности.

Остается предположить, что цифровизация НДФЛ будет решаться в рамках налогового администрирования.

Предложения:

1. Необходимо более оперативно индексировать размеры предоставляемых налоговых вычетов хотя бы на уровень инфляции.

2. Создать в сервисе ФНС в кабинетах налогоплательщиков разделы о возможностях предоставления льгот. Это возможно, т. к. у ФНС имеется большой объем информации, позволяющий сопоставить разнообразную информацию о налогоплательщиках, например: с минимальным участием налогоплательщика можно получить связанную информацию о возможности не платить налог на имущество лицами пенсионного возраста и предложить таким налогоплательщикам воспользоваться законной льготой.

¹ Пункт 2 раздела 2 Цели и показатели федерального проекта Паспорта федерального проекта «Цифровое государственное управление», приложение № 7 к Протоколу президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 28 мая 2019 г. № 9).

² Пункт 1.49 Паспорта федерального проекта «Цифровое государственное управление», указанного выше.

3. Через МФЦ делать рассылку не только о суммах налогов и сроках их уплаты, но и об установленных льготах для физических лиц, особенно по региональным и местным налогам. Установленные льготы часто разнятся от субъекта России к субъекту России (для транспортного налога) или от муниципалитета к муниципалитету (для налога на имущество и земельного налога).

4. Рассмотреть возможность введения прогрессивного НДФЛ.

■ **JUDr. Dominik Králík**

сотрудник юридического факультета Карлова университета в Праге, кафедра финансового права, д-р юрид. наук

■ **Mgr. Zdeněk Petrášek**

аспирант юридического факультета Карлова университета в Праге, кафедра финансового права

Европейский цифровой налог

Аннотация: В марте 2018 года Европейская комиссия представила свой новый проект реформы, по результатам которого страны — участницы Европейского союза смогут налогооблагать прибыли больших дигитальных концернов, которые были созданы на их территории. Проект в теории должен устранить существующую несогласованность в том, где прибыль возникает, и в том, где осуществляется налогообложение. Реформа реагирует на происходящую дигитальную революцию. Первоначальные правила появились в прошлом веке перед введением в широкое пользование интернета и исходили из предположения, что международный рынок основан на физическом экспорте и импорте товаров и услуг. Таким образом, настоящее устройство не представляет возможным странам — участницам обложить налогом дигитальную компанию, пока последняя не имеет достаточное физическое присутствие. Реформа должна ввести в использование термин «дигитальное присутствие» компании на территории стран — участниц для целей корпоративного налогообложения. Благодаря этому стало бы возможным налогообложить компанию на территории данного государства и без ее физического присутствия. Решающим фактором тогда бы стала именно дигитальная активность компании.

Ключевые слова: Цифровой налог, европейское право, директива Европейского Союза, законодательство, политика Европейского Союза.

■ **JUDr. Dominik Kralik**

Ph. D., Doctor of Jurisprudence, Asisstant of Professor, Charles University in Prague — Chair of Financial Law

■ **Mgr. Zdenek Petrasek**
postgraduate student, Charles University in
Prague — Chair of Financial Law

European Digital Tax

Annotation: In March 2018, the European Commission submitted a draft directive on the basis of which EU member states will tax the income of international digital concerns created in the territory of this member state. The project, theoretically, should eliminate the real disharmony between where the income earned and taxed.

This directive is a response to the digital revolution under way in the EU. The original rules were established in the last century, before the advent of the Internet, so they were based on the physical import and export of goods and services. The main goal of introducing the so-called digital tax is to achieve a more equitable distribution of taxation.

Keywords: Digital tax, European law, European Union, Directive, Legislation, European Union Policy.

Введение

Единый цифровой рынок для граждан и предприятий является одним из политических приоритетов Европейской комиссии. Поэтому предпринимается все возможное для создания благоприятных условий цифровой экономики для рынка насчитывающего более чем 500 миллионов потребителей ЕС. Чтобы реализовать свой потенциал, единый цифровой рынок требует современной и стабильной налоговой системы, которая стимулирует инновации, устраняет фрагментацию рынка и позволяет всем участникам извлекать выгоду из динамики нового рынка в справедливых и равных условиях. Обеспечение справедливого налогообложения цифровой экономики также является частью программы Европейской комиссии, направленной на создание справедливой и эффективной налоговой системы в Европейском союзе.

Цифровая экономика меняет способ взаимодействия, потребления и ведения бизнеса. Цифровой бизнес растет намного быстрее, чем экономика в целом, и эта тенденция будет продолжаться. Цифровые технологии приносят компаниям ряд преимуществ и создают возможности для налогового администрирования с точки зрения налогообложения и предлагают решения, позволяющие снизить административную нагрузку, облегчить налоговую администрацию и решить проблему уклонения от уплаты налогов.

Политики в настоящее время пытаются найти решения, которые помогут сделать налогообложение справедливым и эффективным, учитывая возрастающее влияние цифровой экономики, так как

существующие правила корпоративного налогообложения устарели и не отражают эти изменения. В частности, текущие правила больше не подходят для трансграничной онлайн-торговли без физического присутствия, в которой предприятия в значительной степени полагаются на трудно оцениваемые нематериальные активы, а пользовательский контент и сбор данных стали основным доходом цифрового бизнеса по предоставлению услуг.

Предложение о введении европейского цифрового налога является ответом на вышеперечисленные проблемы и предварительно решает проблему устаревших правил корпоративного налога недостаточны для цифровой экономики.

Именно это предложение и является предметом основной части этой статьи.

Субъект европейского цифрового налога

В соответствии с 1 параграфом статьи 4 в целях налога на цифровые услуги налогоплательщиком считается субъект, чей общий глобальный доход, представленный субъектом за последний завершённый фискальный год, за который имеется бухгалтерский баланс, превышает 750 000 000 евро и если общая сумма налогооблагаемого дохода, полученного предприятием в рамках Евросоюза в течение отчетного периода, превышает 50 000 000 евро.

В соответствии с 5 параграфом статьи 4 в целях настоящей директивы доход будет считаться налогооблагаемым в момент истечения срока платежа, независимо от того, если соответствующие суммы были действительно выплачены.

В пояснительной записке к директиве говорится, что первый порог ограничивает применение налога к предприятиям определенного размера, таким как те, которые достигли сильной рыночной позиции, что позволяет им получать более высокий доход от сетевых воздействий и использования крупномасштабных данных и, таким образом, создавать свои бизнес-модели на основе участия пользователя. Следовательно, бизнес-модели, которые приводят к большей разнице между тем, где прибыль облагается налогом и где осуществляется услуга, попадают под действие налога. В проекте директивы также говорится, что экономические возможности предприятий, которые считаются налогоплательщиками, должны рассматриваться как показатель их способности привлекать необходимое количество пользователей для обеспечения жизнеспособности бизнес-моделей. Кроме того, крупные компании предлагают возможности заниматься агрессивным налоговым планированием. Поэтому в соответствии с проектом

европейской директивы, этот первый порог должен исключить начинающий и малый бизнес, у которых бы финансовая нагрузка, связанная с соблюдением законов, касающихся нового налога, вызвала несоразмерные последствия.

Второй порог ограничивает сферу применения налога случаями, когда существует значительный цифровой след на уровне Европейского союза, учитывая при этом вид дохода, облагаемого налогом на цифровые услуги. Этот порог устанавливается на уровне Европейского Союза.

Если предприятие является частью консолидированной группы для целей финансовой отчетности, пороговые значения применяются на основании общего дохода консолидированной группы.

Независимо от того, учреждено ли предприятие в государстве-члене или в юрисдикции за пределами Евросоюза, оно считается налогоплательщиком.

Объект европейского цифрового налога

В пояснительной записке к директиве говорится, что налог на цифровые услуги — это налог с целевым охватом, уплачиваемый из дохода, который был получен путём предоставления определённых цифровых услуг, характеризующихся созданием ценности для пользователей. К цифровым услугам, подлежащим налогообложению в соответствии с директивой, мы относим те, в которых доля активности пользователя в цифровой среде представляет собой фундаментальный вклад для предприятия, осуществляющего эту деятельность, что позволяет предприятию получать доход от этой деятельности. Бизнес-модели, на которые распространяется цифровой налог, — это такие модели, которые не могли бы существовать в их нынешнем виде без участия пользователя. Уникальная роль, которую играют пользователи цифровых услуг, намного сложнее, чем у клиентов в традиционном смысле этого слова. Эти услуги могут предоставляться удалённо без физического присутствия поставщика услуг в той же юрисдикции, что и пользователи, и где генерируется ценность. Данные бизнес-модели также характеризуются тем, что они имеют наибольшее значение между тем, где прибыль облагается налогом и где генерируется стоимость. Налогом облагается только тот доход, который был получен от монетизации пользовательских данных, а не от вовлечения пользователей как таковых.

Под действие цифрового налога, таким образом, попадают:

1. Услуги, заключающиеся в размещении рекламы на цифровом интерфейсе и которые таргетированы на пользователей этого интерфейса.

2. Услуги по предоставлению многосторонних цифровых интерфейсов для пользователей, также известные как «брокерские услуги», которые позволяют находить других пользователей, взаимодействовать с ними и в связи с этим предлагать доставку соответствующих товаров или услуг непосредственно между пользователями.

Размещение рекламы в цифровом контексте — типичный пример того, как компания, предоставляющая показ рекламы на цифровом интерфейсе, монетизирует пользовательский трафик и пользовательские данные, которые учитываются при размещении этой рекламы. Неважно, владеет ли поставщик рекламных услуг самим этим цифровым интерфейсом, на котором его реклама была показана. Если поставщик рекламных услуг и владелец цифрового интерфейса являются разными лицами, то владелец цифрового интерфейса не является поставщиком налогооблагаемых услуг. Согласно пояснительной записке к проекту директивы, цель состоит в том, чтобы избежать двойного налогообложения одного и того же дохода.

Брокерские услуги определены посредством ссылки на многосторонние цифровые интерфейсы, которые позволяют своим пользователям находить других пользователей и взаимодействовать с ними, и этот аспект позволяет поставщикам услуг извлекать выгоду из сетевых взаимодействий.

Поэтому услуги связи или платёжные услуги не подпадают под действия налогообложения.

Услуги, которые субъект предоставляет пользователям посредством цифрового интерфейса, представляющие из себя цифровой контент, такой как видео, аудио или текст, и принадлежащего субъекту или на который субъект получил авторские права на распространение, не рассматриваются как посреднические услуги и поэтому должны быть исключены из-под действия налога, так как не совсем ясно, в какой степени участие пользователей играет центральную роль в создании ценности для бизнеса.

Облагаемые налогом услуги заключаются в передаче и сборе пользовательских данных, которые определяются посредством ссылки на данные, генерируемые активностью этих пользователей в цифровых интерфейсах. Это связано с тем, что услуги, на которые распространяется цифровой налог, — это скорее те услуги, которые используют цифровой интерфейс в качестве средства генерирования пользовательского ввода, чем такие услуги как те, которые используют интерфейс в качестве способа передачи другим способом сгенерированных данных. Цифровой налог ориентирован на передачу данных, которые

были получены в результате весьма специфичных видов деятельности и за которые была выплачено возмещение.

Что касается краудфандинговых платформ, то такое групповое финансирование на основе инвестиций и кредитов не попадают под действие этого налога, поскольку поставщики таких услуг играют ту же роль, что и торговые системы и систематические интернализаторы, и поэтому не являются простым посредничеством.

Налог на цифровые услуги взимается с валового дохода предприятия, полученного в результате предоставления услуг, подпадающих под действие этого налога, за исключением налога на добавленную стоимость и других аналогичных налогов.

В соответствии с параграфом 7 статьи 3, доход от предоставления налогооблагаемых услуг между предприятиями, входящими в консолидированную группу, для целей финансовой отчетности не рассматривается как налогооблагаемый доход.

В соответствии с параграфом 8 статьи 3, если предприятие консолидированной группы предоставляет налогооблагаемые услуги третьей стороне для целей финансовой отчетности, но вознаграждение за эти услуги было получено другой организацией в рамках той же группы, то считается, что вознаграждение было получено субъектом, предоставившим услуги. Это положение должно исключить «обход закона».

Место взимания европейского цифрового налога

В 5 статье директивы содержится информация о том, какую долю налогооблагаемого дохода, полученного субъектом, следует считать за полученную в государстве-члене в целях этого налога. В пояснительной записке к директиве упоминается о том, что, исходя из концепций создания ценности для пользователей, на которой основывается главная сфера применения налога на цифровые услуги, эта статья определяет, что налог на цифровые услуги взимается в государстве-члене, в котором находятся пользователи.

Государство-член имеет право взимать налог на своей территории в случае, если пользователь на ней находится, и это не зависит от того, внес ли пользователь свои деньги и этим создал доход данному предприятию.

В случае облагаемых налогом услуг, связанных с размещением рекламы на цифровом интерфейсе, необходимо учитывать сколько раз реклама появилась на устройстве пользователя в этом государстве-члене, с целью определения доли дохода, которая будет распределена государству-члену в течение данного налогового периода.

В целях упрощения процесса определения доли налогооблагаемого дохода в данном государстве-члене у данного многостороннего цифрового интерфейса, который доступен в этом государстве, мы различаем случаи, когда интерфейс непосредственно облегчает соответствующие транзакции, происходящие между пользователями и случаи, когда это не так. Когда речь идёт о случае, в котором происходит непосредственное упрощение связанных транзакций, налогооблагаемый доход в течение налогового периода в государстве-члене будет определён в зависимости от количества пользователей, которые осуществили такую транзакцию с помощью своего устройства на территории этого государства-члена в течение этого налогового периода. Однако если брокерская услуга не упрощает связанные транзакции непосредственно, то доход в большинстве случаев будет получен посредством регулярных платежей после регистрации или открытия аккаунта на цифровом интерфейсе. Следовательно, для целей распределения налогооблагаемого дохода между государствами-членами в налоговом периоде учитывается количество пользователей в этом налоговом периоде, у которых есть аккаунт, зарегистрированный на пользовательском устройстве в этом государстве-члене, либо в течение протекающего периода, либо в течение предыдущего налогового периода.

Что касается передачи данных о пользователях, при определении налогооблагаемой прибыли в данный налоговый период в государстве-члене учитывается количество пользователей, от которых были получены данные в этом налоговом периоде, таким образом, что пользователь использовал своё устройство для входа на цифровой интерфейс в течение данного налогового периода.

Параграф 4 статьи 5 разъясняется, что для целей определения места налогообложения не принимается во внимание, где была произведена оплата налогооблагаемых услуг. Если соответствующие товары или услуги поставляются непосредственно между пользователями многостороннего цифрового интерфейса, не принимается во внимание даже место, где происходят такие связанные транзакции.

В параграфе 5 статьи 5 предусматривается, что пользователи находятся в том же государстве-члене, что и IP-адреса (Internet Protocol Address) устройства, или там, где были определены другим способом, напр., геолокацией, в случае если такой способ является более точным.

Налоговая ставка европейского цифрового налога

Ставка налога на цифровые услуги составляет 3%.

Администрация европейского цифрового налога

Статьи с 9 по 19 регулируют список обязательств, которых должны придерживаться налогоплательщики.

В соответствии с 9 статьей консолидированная группа для целей финансовой отчетности по цифровому налогу может выделить в своей группе один единственный субъект, в обязанности которого будет входить уплата налог на цифровые услуги и выполнение обязательств от имени каждого обязательного налогоплательщика внутри группы.

В целях упрощения административных аспектов, связанных с этим налогом, все налогоплательщики имеют возможность использования упрощенного механизма формой общего административного органа (one stop shop).

Статья 10 директивы обязывает налогоплательщика уведомлять государство-член с помощью системы декларирования о том, что он обязан платить налог на цифровые услуги в Европейском Союзе, и указывать все детали, которые подлежат предоставлению.

Согласно статье 11, облагаемое лицо получит идентификационный номер.

Статья 19 предусматривает, что каждое государство-член должно назначить компетентный орган с целью управления всеми административными обязанностями, связанными с налогом на цифровые услуги, а также определить требования к сотрудничеству в области администрации.

Административное сотрудничество между государствами-членами регулируется в директиве в статьях 20–23.

Правовая основа директивы о цифровом налоге

Директива основана на статье 113 Договора о функционировании Европейского Союза. Эта статья позволяет Совету при помощи специальной законодательной процедуры и после консультаций с Европейским парламентом и Европейским экономическим и социальным комитетом единогласно принять законы, направленные на гармонизацию законодательства государств-членов о других косвенных налогах в той степени, в которой такая гармонизация необходима для создания и функционирования внутреннего рынка и предотвращения искажения торговой конкуренции.

В пояснительной записке к директиве говорится, что директива соответствует принципу субсидиарности, изложенному в статье 5 Договора о Европейском Союзе.

В соответствии с директивой европейский цифровой налог также соответствует принципу пропорциональности, то есть он не выходит за рамки того, что необходимо для достижения целей Договоров, в частности беспрепятственного функционирования единого рынка.

Директива является единственным допустимым инструментом в соответствии со статьей 113 Договора о функционировании Европейского Союза.

Европейское решение лучше, чем национальное

В пояснительной записке к директиве говорится, что до того, как на уровне Европейского Союза будет введен общий и скоординированный подход к реформированию системы налогообложения корпораций, чтобы включить цифровую деятельность предприятий, государства-члены могут ввести односторонние временные меры для решения проблемы налогообложения предприятий в цифровой экономике. Государства-члены уже ввели или планируют такие меры.

В этом отношении меры, принимаемые ЕС, необходимы для смягчения фрагментации единого рынка и искажения торговой конкуренции в Европейском союзе в результате принятия расходящихся односторонних мер на национальном уровне.

Решение на уровне ЕС также означает снижение финансового бремени соблюдения различных национальных законов.

Беря во внимание пояснительную записку к директиве, становится ясно, что Европейский Союз подает ясный сигнал международному сообществу о том, что необходимо предпринять все необходимые действия в целях обеспечения справедливого налогообложения цифровой экономики.

В пояснительной записке к директиве также говорится, что тест на субсидиарность показывает неспособность государств-членов решить проблему на национальном уровне без искажения единого рынка.

Таким образом, можно сделать вывод, что, согласно Европейскому союзу, национальные цифровые налоги противоречат европейскому законодательству.

Обсуждение и заключение

Цифровая экономика играет значимую роль как для пользователя, так и для бизнеса, увеличив доходы и эффективность. Тем не менее появление определённых видов цифровой деятельности и новых бизнес-моделей стало растущей проблемой для существующих налоговых систем. ЕС работает над тем, чтобы гармонизировать и подстроить налоговые системы государств-членов в ответ на цифровую революцию нашего века.

Проект Европейской комиссии направлен на реформирование правил корпоративного налога, чтобы прибыль регистрировалась и облагалась налогом там, где компании в значительной мере взаимодействуют с пользователями через цифровые каналы. Проект директивы предоставляется как долгосрочное решение для последующих действий Совета.

Стоит отметить, что этот проект довольно сложно реализовать на практике. Некоторые государства-члены пока не заинтересованы в введении цифрового налога. Поэтому часто инициатива предпринимается со стороны правительств государств-членов, которые постепенно предлагают свои национальные формы цифрового налога. Подробно анализировать эти национальные налоговые решения не является целесообразным, поскольку все они копируют европейский проект директивы, описанный выше.

JUDr. Dominik Králik, Ph. D. — сбор и систематизация данных, анализ и обобщение результатов исследования
Mgr. Zdeněk Petrášek — обзор литературы по исследуемой проблеме, помощь и поддержка

■ **Андреева Е. М.**

доцент кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» (СПбГЭУ),
д-р юрид. наук, доцент

Правовой режим грантов из бюджета Европейского союза

Аннотация: В настоящей статье проанализировано понятие и порядок предоставления грантов за счет средств бюджета Европейского союза. В ЕС создан и успешно функционирует специальный правовой механизм, регулирующий грантовое финансирование. В то время, как правовое регулирование комментируемых отношений в Российской Федерации находится в зачаточном состоянии. Таким образом, опыт Евросоюза является полезным для России. Автор рассматривает отдельные элементы европейского законодательства о грантах и вносит предложения по внедрению части положительных инициатив ЕС в бюджетное законодательство России.

Ключевые слова: гранты, бюджет, Бюджетный кодекс РФ, Европейский союз, финансирование, субсидия.

■ **Andreeva E. M.**

associate Professor of the Department of financial law, Saint Petersburg state University of Economics, doctor of law, associate Professor

Legal features of European Union grants

Annotation: This article analyzes the definition and grant procedure in European Union. A special legal process regulating grant funding has been created and is successfully

operating in the EU. Meantime the legal regulation of mentioned relations in the Russian Federation is in its infancy. Thus, the experience of the European Union is useful for Russia. The author considers some elements of the European grant legislation and makes proposals on the implementation of some of the positive EU initiatives in the budget legislation of Russia.

Keywords: grants, budget, Budget Code of the Russian Federation, European Union, funding, subsidy.

Общий анализ законодательства Европейского союза о грантах показал его высокую проработанность. Обращает на себя внимание устремленность европейского законодателя к регулированию мельчайших деталей такого вида финансирования, как грантовое. Действительно, гранты необходимо считать важной составляющей развития экономики Европы. Они имеют целью стимулирование разработки и внедрения кардинально новых идей и решений в тех отраслях, которые определены как приоритетные для Евросоюза.

Целью настоящей статьи является характеристика правового регулирования предоставления грантов в Евросоюзе. По возможности, автор сравнивает его с российским, предлагая внедрить часть европейских инициатив в российское бюджетное законодательство.

Начнем с определения грантов в Евросоюзе. Понятие гранта и виды грантов раскрываются в Финансовом регламенте Евросоюза № 2018/1046, принятом Парламентом Евросоюза 18 июля 2018 года¹. Так, в ст. 2 названного документа дано достаточно лаконичное определение гранта (*grant*) как финансового вклада в виде пожертвования. В ранее действовавшем Финансовом регламенте Евросоюза было дано более развернутое определение, которое устанавливало, что гранты представляют собой прямые финансовые взносы в виде пожертвований из бюджета для финансирования действий, направленных на достижение цели политики Евросоюза; функционирование органов, которые преследуют цель общего интереса Евросоюза или имеют цель, являющуюся частью или поддерживающей политику Евросоюза (ст. 121)². И то, и другое определения указывают на безвозмездный

¹ Финансовый регламент Евросоюза № 2018/1046, принятый Парламентом Евросоюза 18.07.2018 г. // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046#d1e8236-1-1>.

² Финансовый регламент Евросоюза 2012 года. Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002. Документ утратил силу // <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2012/966/oj> Дата обращения 02.08.2019 г.

характер грантов. Кроме того, гранты являются формой финансирования за счет бюджета Евросоюза.

В российском законодательстве, как известно, *универсального определения* грантов нет. Имеется несколько легальных дефиниций, предназначенных для конкретных целей, одна из которых закреплена в ст. 2 Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»¹. В нем под грантами понимаются денежные и иные средства, передаваемые безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами на условиях, предусмотренных грантодателями. Соответственно, в этом законе гранты также охарактеризованы как средства, передаваемые безвозмездно и безвозвратно. Такие гранты предоставляются на осуществление конкретных научных исследований, что логично исходя из предмета регулирования названного закона. Однако среди грантодателей указаны только физические или юридические лица, из чего можно сделать вывод, что данный закон не регулирует бюджетное грантовое финансирование. В то же время в ст. 16.2 закона указано, что государственная поддержка инновационной деятельности допустима в форме грантов. Собственно, в этом законе слово «гранты» названо всего четыре раза. Если обратиться к тексту Бюджетного кодекса РФ, то понятие «гранты» также в нем «вскользь» упоминается в пяти статьях. Понятие грантов не раскрывается, однако из толкования норм БК РФ следует, что гранты предоставляются в форме субсидий, получателями которых являются юридические или физические лица.

Законодательство Евросоюза о грантах. Необходимо отметить, что как таковых правовых актов Евросоюза, которые были бы посвящены именно порядку бюджетного финансирования посредством грантов, нет. Законодательство Евросоюза, также как и российское, строится по принципу «от общего к частному» и соответственно устанавливает:

- общие правила расходования средств бюджета Европейского союза;
- формы финансирования любой деятельности за счет средств бюджета Евросоюза (закупки, премии, взносы в целевые фонды, гранты, кредитование, бюджетные гарантии и др.);
- особенности предоставления грантов;
- особенности выделения грантов на инновации и исследования, экологию, образование, культуру и т. д.

¹ Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. 1996. № 38. Ст. 4431.

Следуя охарактеризованному порядку, законодательство Евросоюза, регулирующее порядок предоставления грантов, состоит сегодня из следующих нормативных правовых актов.

Во-первых, это Финансовый Регламент Евросоюза № 2018/1046 «Финансовые правила, применяемые к общему бюджету Европейского Союза», принятый Европейским парламентом и Европейским советом 18 июля 2018 года (далее — Финансовый регламент Евросоюза). Названный документ регулирует весь спектр отношений, связанный с принятием, исполнением, контролем за исполнением бюджета Евросоюза. Этот документ можно считать аналогом Бюджетного кодекса, который действует в Российской Федерации. Что особенно важно (и этот факт в лучшую сторону отличает Финансовый регламент от Бюджетного кодекса России) это то, что в Финансовом регламенте Евросоюза достаточно много норм посвящено грантам. Так, помимо регламентации грантовой поддержки в общих нормах Финансового регламента ЕС, грантам посвящен раздел VIII Финансовых правил, состоящий из 4 глав и 25 статей (статьи 180–205). Как уже указывалось, в Бюджетном кодексе Российской Федерации слово «гранты» именно «упоминается» пять раз, ни главы, ни параграфа им не посвящено.

Во-вторых, это Регламенты Евросоюза, утверждающие отдельные программы развития в разных областях экономики и социальной сферы. Так, в настоящее время в Европейском союзе действует порядка 20 программ, в соответствии с которыми предусмотрено финансирование из бюджета ЕС в форме грантов¹. В частности, в настоящее время самыми значимыми из них являются:

- Рамочная программа исследований и инноваций «Horizon 2020», которая была принята Парламентом Евросоюза 20 декабря 2013 года — Регламент № 1291/2013. Свое действие программа распространяет на период с 2014 по 2020 годы. Как указывается на самом сайте программы, «Горизонт 2020» — это крупнейшая в истории исследовательская и инновационная программа Европейского Союза с объемом финансирования около 80 млрд евро, не считая частных инвестиций, которые она может привлечь².

¹ Единое пространство электронного обмена данными (SEDIA) «Возможности к финансированию и участию в тендерах». Single Electronic Data Interchange Area (SEDIA) «Funding & tender opportunities» // <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/home>. Дата обращения 12.08.2019 г.

² Официальный сайт Рамочной программы Евросоюза исследований и инноваций «Горизонт 2020». // <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020>. Дата обращения 1.12.2019 г.

- Программа Европейского союза по повышению конкурентоспособности малых и средних предприятий, утвержденная Регламентом Евросоюза № 1287 / 2013 в Европейском парламенте 11 декабря 2013 года. Она функционирует в период с 2014 по 2020 год с запланированным бюджетом 2,3 млрд евро. Программа направлена на содействие малому и среднему предпринимательству, особенно, среди молодых людей и женщин¹.

- Европейская программа мероприятий в области окружающей среды и климата (LIFE) на период с 1 января 2014 года по 31 декабря 2020 года. Правовой основой программы является Регламент ЕС № 1293/2013 Европейского парламента и Совета также от 11 декабря 2013 года. Бюджет программы 3,5 млрд долларов². Программа направлена на повышение биоразнообразия и защиты от климатических изменений.

Как правило, программы не регламентируют детали грантовой поддержки, отсылая к указанному выше Финансовому регламенту Евросоюза. Тем не менее в программах распределяется бюджет программы по направлениям, определяются органы, ответственные за выполнение программы, формы отчетности, а также периодичность и порядки выплаты грантов. Кроме того, в целях реализации программ принимается еще ряд документов, которые конкретизируют, в том числе и финансовые вопросы. Как правило, это отдельные регламенты Евросоюза о правилах участия в программах, а также утвержденные модельные соглашения с потенциальными грантополучателями.

Если посмотреть опыт России, то у нас гранты не имеют такой стройной законодательной основы. Они также могут выделяться как в рамках государственных целевых программ, так и вне их, как например, гранты Президента Российской Федерации в области образования и культуры.

Виды грантов в Евросоюзе. Согласно Финансовому регламенту Евросоюза гранты делятся на два вида, аналогов которых нет в российском законодательстве. Так, выделяются «операционные гранты» (*operating grants*) или гранты на эксплуатационные расходы (*перевод автота*) — гранты, финансирующие функционирование органа,

¹ Официальный сайт Программы Евросоюза по конкурентоспособности малых и средних предприятий (COSME) // <https://ec.europa.eu/easme/en/cosme-0>. Дата обращения 24.11.2019 г.

² Официальный сайт Программы Евросоюза в области окружающей среды и климата (LIFE). // <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/life>. Дата обращения 24.11.2019 г.

целью которого является составная часть и поддержка политики Союза и «гранты на деятельность» (*action grants*) или целевые гранты (*не-ревод автора*), предназначенные для финансирования деятельности, направленной на достижение цели политики Евросоюза (ст. 180 Финансового регламента Евросоюза).

Принципы грантовой поддержки в Европейском союзе. Следующей важной особенностью предоставления грантов в Евросоюзе является введение специальных принципов, на которых основывается грантовая поддержка. Они закреплены в главе 2 раздела VIII Финансового регламента Евросоюза и можно сказать формируют философию грантовой деятельности в Европе. К ним относятся: — равенство подходов (*equal treatment*) — равное отношение (интерпретация автора); — прозрачность (*transparency*) — открытость, гласность (интерпретация автора); — софинансирование (*co-financing*); — некумулятивное вознаграждение и запрет двойного финансирования (*non-cumulative award and no double financing*); — отсутствие обратной силы (*non-retroactivity*); — некоммерческая основа гранта (*no-profit*). Из них пояснений, пожалуй, требуют только три последних.

Принцип некумулятивного вознаграждения и запрета двойного финансирования детализируется в ст. 191 Финансового регламента Евросоюза. Так, в ней установлено, что каждый проект (деятельность) может привести к присуждению только одного гранта из бюджета Евросоюза любому бенефициару, если иное не разрешено соответствующими нормативными правовыми актами. Бенефициар может получить только один операционный грант из бюджета за финансовый год. В этой же статье четко прописано, что «ни при каких обстоятельствах бюджет не может дважды финансировать одни и те же расходы».

Принцип отсутствия обратной силы пояснен как невозможность присуждения грантов задним числом и грантов за уже выполненные действия. Между тем грант может быть выдан за проект, который уже начался, при условии, что претендент сможет обосновать необходимость начала осуществления проекта до подписания грантового соглашения. Однако в этом случае расходы, понесенные до даты подачи заявки на грант, не подлежат компенсации, за исключением установленных случаев (ст. 193 Финансового регламента Евросоюза).

Последний принцип (некоммерческая основа гранта) означает отсутствие коммерческих целей при обращении за грантом. Гранты не должны иметь цель или эффект обогащения в рамках проекта или рабочей программы получателя (ст. 193 Финансового регламента). Гранты финансируют реальные издержки получателей. Прокомментированные

принципы не имеют закрепления в бюджетном законодательстве России, тем не менее, данные положения кажутся весьма актуальными и могут быть имплементированы в российскую правовую систему.

Грантовый процесс в Европейском союзе. По общему правилу, гранты в Евросоюзе присуждаются только на основании конкурса заявок (проектов). Об этом говорится во всех названных выше нормативных правовых актах ЕС. Похожая норма закреплена и в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Так, в ст. 78 кодекса сказано, что в законе (решении) о бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на предоставление грантов в форме субсидий, в том числе предоставляемых на конкурсной основе. Однако видится большая разница в формулировках. Из Финансового регламента Евросоюз следует, что гранты предоставляются на конкурсной основе в качестве общего правила. В то время как толкование ст. 78 БК РФ позволяет прийти к выводу, что конкурсы на получение грантов в России — это скорее исключение, чем правило. К этому добавим, что в ст. 195 Финансового регламента Евросоюза предусмотрен исчерпывающий перечень случаев, когда конкурс может не проводиться. Например, к таким исключениям касательно грантов на исследования и технологическое развитие относятся гранты, где нормативный правовой акт Евросоюза прямо предусматривает их внеконкурсную основу, а также гранты органам (не юридическим лицам — авт.) на деятельность с конкретными характеристиками, которая требует определенного типа органа в силу его технической компетенции, высокой степени специализации или административных полномочий. Такое подробное регулирование в Российской Федерации отсутствует.

Финансированию предшествует подписание грантового соглашения. Аналогичное соглашение (договор в данном случае) заключается и с получателями грантов в Российской Федерации. Как уже было сказано, модельное грантовое соглашение разрабатывается органами, реализующими программу и на момент объявления о конкурсе проектов оно должно быть представлено в открытом доступе всем потенциальным участникам.

К примеру, на сайте Российского фонда фундаментальных исследований — российский оператор на предоставление грантов в области инновационной деятельности, также размещен образец договора о предоставлении гранта победителю конкурса и реализации научного проекта¹.

¹ Официальный сайт Российского фонда фундаментальных исследований // https://www.rfbr.ru/rffi/ru/financial_support/o_1917171. Дата обращения 01.09.2019 г.

Однако, в отличие от данного образца, в модельной форме грантового соглашения Евросоюза приведены не только положения самого соглашения, но и аннотация к каждому его пункту. Данные комментарии как бы адаптируют сложный юридический текст для обычного потребителя и помогают соискателям лучше понять предъявляемые к ним требования. Так, в преамбуле к грантовому соглашению сказано, что цель аннотации — «помочь пользователям понять и интерпретировать грантовое соглашение, избегая технического словаря, юридических ссылок, и помочь читателям найти ответы на любые практические вопросы». Полагаем такой опыт можно было бы перенять у иностранных коллег.

В заключение анализа правового регулирования выделения грантов на научные исследования в Евросоюзе обобщим основные моменты. Так, законодательство Европы о грантах отличается своей обширностью и основательностью. Большинство важных положений о порядке выделения, расходования и контроле за использованием грантов сосредоточено в нормативных актах высшей юридической силы — регламентах, принятых Парламентом Евросоюза. Отличительной чертой рассматриваемого законодательства является наличие большого количества общих установлений (можно сказать носящих абстрактный характер), которые крайне не любит как российский законодатель, так и лица, на которых такое регулирование направлено. Тем не менее такое отношение к регулированию позволяет охватить максимальный круг участников и возможных вариантов поведения и тем самым обеспечить универсальное и всеобъемлющее правовое обеспечение. Особенно ценным в данном приеме юридической техники видится установление принципов правового регулирования грантовой помощи в Европейском союзе.

■ **Цареградская Ю. К.**

профессор кафедры финансового права
Московского государственного университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
д-р юрид. наук, доцент

Государственный долг в системе электронного бюджета Российской Федерации

Аннотация. Наметившаяся тенденция цифровизации финансовой деятельности государства свидетельствует о необходимости теоретико-правового осмысления устоявшихся понятий, таких, например, как государственный долг. В связи с этим

представляется необходимым рассмотреть содержание возможных видов (форм) государственного долга — электронного и цифрового в системе электронного бюджета. **Ключевые слова:** государственный долг, электронный бюджет, цифровизация, финансовое право.

■ Tsaregradskaya Y. K.

Ph. D. (Law), Associate Professor,
Professor of the Department of of Financial Law
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Public debt in the electronic budget system of the Russian Federation

Annotation. The emerging trend of digitalization of the financial activity of the state indicates the need for theoretical and legal understanding of established concepts, such as public debt. In this regard, it is necessary to consider the content of possible types (forms) of public debt — electronic and digital in the electronic budget system.

Keywords: public debt, electronic budget, digitalization, financial law.

В настоящее время актуализируется применение в сфере финансовой деятельности инновационных способов управления социально-экономическими процессами с применением информационных технологий. Как отмечает Молчанова Н. П., опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что процесс цифровизации, характеризующийся внедрением информационных и телекоммуникационных технологий в государственное управление, является необходимым и сопровождается прогрессивными изменениями практически во всех сферах общественной жизни¹.

Общепринятыми направлениями цифровой экономики являются: блокчейн, криптовалюта, майнинг, распределенные базы данных, инвестиционные платформы, краудфандинг и пр., что свидетельствует о развитии новых научных достижениях, связанных с производством, обработкой, хранением, передачей данных, а также цифровыми технологиями. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть сквозь призму цифровизации государственный долг и бюджетные правоотношения, опосредующие его функционирование.

Раскрывая природу государственного долга, следует учитывать ряд факторов, отражающихся на его содержании и регулировании, а именно

¹ Молчанова Н. П. Развитие общественных финансов в условиях становления цифровой экономики // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2018. Том 9. Выпуск 3. С. 7.

денежно-кредитную политику, проводимую национальными банками, информационные технологии, используемые в бюджетных правоотношениях, а также формы расчетов денежными средствами. В связи с этим целесообразно говорить о наличии двух видов (форм) государственного долга — электронного и цифрового (крипто) государственного долга.

Первый подход позволяет рассматривать государственный долг в системе электронного бюджета, как части его информационной системы, отражающей состояние внешнего и внутреннего государственного долга¹.

Одним из главных объектов финансово-правовых отношений, претерпевший изменения в результате развития общественно-экономической ситуации в условиях цифровой экономики, является бюджет, ставший электронным. В настоящее время в Российской Федерации реализована Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», разработанная в 2011 году, обеспечивающая развитие цифровой экономики в государстве. Необходимость реализации данной концепции обусловлена несколькими факторами, среди которых наиболее важным является обеспечение информацией о бюджетном процессе в государстве². На данный факт обратил внимание министр финансов Российской Федерации А. Г. Силуанов, обозначив, что создание электронного бюджета предоставит «возможность усиления подотчетности органов государственной власти перед обществом, а значит, повышения прозрачности и эффективности использования бюджетных средств»³.

Основными подсистемами электронного бюджета являются следующие: бюджетное планирование; управление расходами; управление доходами; управление денежными средствами; управление закупками; управление государственным долгом и финансовыми активами; управление нефинансовыми активами; управление оплатой труда; финансовый контроль; ведение нормативной справочной информации; учет

¹ Государственный долг Российской Федерации. URL: <http://budget.gov.ru/epbs/faces> (последнее посещение 28 сентября 2019 года).

² Об одобрении Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р // Собрание законодательства РФ. 2011. № 31. Ст. 4773.

³ Васильев М. Н. Совершенствование управления материально-техническим обеспечением Специального управления с использованием государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» // Молодой ученый. 2017. № 44. С. 105–107.

и отчетность; информационно-аналитическое обеспечение; управление национальными проектами.

Участниками электронного бюджета выступают следующие группы:

- Министерство финансов Российской Федерации;
- операторы электронного бюджета, представленные Министерством финансов Российской Федерации, Федеральным казначейством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местными администрациями;
- субъекты электронного бюджета, в частности государственные органы, органы местного самоуправления, органы управления государственными внебюджетными фондами, юридические лица и индивидуальные предприниматели, получающие средства из бюджетной системы Российской Федерации;
- пользователи электронного бюджета — физические и юридические лица, использующие информацию о бюджетной системе Российской Федерации¹.

Второй вид (форма) государственного долга обусловлен усиливающимися тенденциями всеобщей цифровизации экономики, позволяющими говорить о цифровом государственном долге или крипто государственном долге, выраженном в одной из криптовалют и обслуживающей долговые отношения между государствами, а также государствами и юридическими, физическими лицами. Тем более эта идея становится актуальной в контексте обсуждения в научной финансовой литературе термина «цифровой» бюджет, «крипобюджет», определяемый как обособленную на специальном счете часть бюджета, формируемую за счет обязательных платежей, уплачиваемых альтернативными денежными средствами — криптовалютой².

Как вариант — это может стать central bank digital currency (CBDC), определяемая в научной литературе как обязательство центрального банка, номинированное в национальной валюте, имеющее цифровое представление и способное выступать в качестве средства платежа, меры и сохранения стоимости³. Тем более, что по способу

¹ Положение о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»: Постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

² *Поветкина Н. А.* «Цифровой» бюджет: будущее или настоящее? // Финансовое право. 2019. № 8. С. 8.

³ *Meaning, J., Dyson, B., Barker, J., Clayton, E.* Broadening narrow money: monetary policy with a central bank digital currency. Bank of England — Working Paper № 724. 2018. P. 5.

регулирования криптовалюту обычно подразделяют на регулируемую и виртуальную валюту. Регулируемая криптовалюта представляет собой цифровую валюту, регулируемую национальным банком соответствующего государства¹.

Международный валютный фонд (МВФ) опубликовал отчет, в котором указано, что 15 стран готовятся к выпуску цифровых валют, эмитированных центральным банком (СВДС). К таким странам отнесены: Багамские острова, Канада, острова Кюрасао и Святого Мартина, Китай, Восточные Карибские острова, Норвегия, Эквадор, Сенегал, Швеция, Тунис и Уругвай. По мнению МВФ, основные причины роста интереса к СВДС среди центральных банков, обусловлены, во-первых, уменьшением роли наличного денежного оборота, а во-вторых, обеспечением доступа к финансовым технологиям для большинства граждан².

Как справедливо отметила Матьянова Е. С., в процесс создания новых валют включились центральные банки многих стран, например, Китая, Англии, Канады, Нидерландов, Швеции и др. Помимо Центрального банка Китая, близок к созданию СВДС и Банк Англии³.

В настоящее время уже существует опыт Венесуэлы и Эквадора, выпустивших СВДС в 2018 и 2014 гг. соответственно. Как отмечают эксперты, данный опыт демонстрирует тот факт, что вопрос внедрения такой криптовалюты находится на ранней стадии разработки, поскольку оба случая показывают, что цифровая валюта сама по себе не может оказать значимого влияния на фундаментальность экономики какой-либо страны. Государство, выпуская криптовалюту, не оставляет попытки обеспечения подобной цифровой валюты, например, в Венесуэле это обеспечение выражалось в нефти, золоте или картофеле⁴.

Относительно российского государства и его денежно-кредитной политики, связанной с цифровизацией, можно отметить следующее: ЦБ РФ остается противником запуска криптовалюты в России, но готов рассмотреть проект криптовалюты, обеспеченной золотом, предложенный депутатом В. Гутеневым, заключающийся в том, чтобы Россия

¹ *Егорова М.А., Ефимова Л.Г.* Понятие и особенности правового регулирования криптовалют // Предпринимательское право. 2019. № 3. С. 11.

² Центробанки 15 стран готовы к выпуску национальных криптовалют URL: <https://investfuture.ru/articles/id/centrobanki-15-stran-gotovy-k-vypusku-nacionalnyh-kriptovalyut> © Investfuture.ru (последнее посещение 05 октября 2019 года).

³ Финансовое право в условиях развития цифровой экономики: Монография / Под ред. И. А. Цинделиани. М.: Проспект, 2019. С. 173, 174.

⁴ Там же. С. 5.

выступила инициатором выпуска национальных криптовалют, номинированных в золоте. По его мнению, в рамках стран БРИКС данный проект будет оправданным, поскольку существует проблема взаиморасчетов по внешнеторговым сделкам с крупнейшими зарубежными заказчиками, такими как, Китай, Индия и др., по причине того, что осуществление расчетов в национальных валютах достаточно затруднительно реализовать.

В декабре 2019 года председатель ЦБ РФ Э. Набиуллина¹ озвучила начало тестирования стейблкоинов в регуляторной «песочнице» (regulatory sandboxes)² Банка России. По ее словам, тестирование стейблкоинов заключается в том, что осуществляется наблюдение за компаниями, которые хотят выпускать токены, ЦБ РФ оценивает их работу, «но мы не предполагаем, что они будут функционировать как средство платежа и стать денежным суррогатом»³.

Таким образом, видим, что на первый взгляд кажущаяся фантастическая идея существования цифрового государственного долга близка к реальному воплощению в ряде стран, возможно, первоначально в качестве внутреннего государственного долга, реализуя обращение CBDC внутри страны.

Исходя из всего вышесказанного, определяя правовое содержание цифрового государственного долга, можно предложить следующую его формулировку — это публичное обязательство государства перед иными субъектами, выраженное в цифровой форме и являющееся следствием кредитных отношений между ними.

Таким образом, приходим к выводу о том, что цифровизация финансовых отношений происходит в процессе внедрения информационно-коммуникационных технологий в систему бюджетных правоотношений. Результатом реализации данных проектов станет минимизация влияния человеческого фактора, автоматизация сбора и обработки информации, бюджетной отчетности, что позволит обеспечить новый уровень качества принятия управленческих решений и, возможно, повысит эффективность финансовой деятельности государства.

¹ Набиуллина рассказала о тестировании Центробанком криптовалюты «стейблкойны» // URL: <https://www.interfax.ru/russia/689362> (последнее посещение 01 февраля 2020 г.).

² Регуляторная «песочница» представляет некий набор правил, позволяющий инновационным компаниям протестировать свои продукты и услуги в ограниченной среде без риска нарушения финансового законодательства.

³ Киселев А. Есть ли будущее у цифровых валют центральных банков? Аналитическая записка. М., 2019.

■ **Тропская С. С.**

доцент кафедры финансового права ФГБОУ
ВО «Российский государственный университет
правосудия», канд. юрид. наук, доцент,
магистр экономики

О некоторых вопросах государственного и муниципального долга в условиях развития цифровой экономики

Аннотация: анализируются проблемные вопросы государственного и муниципального долга в современных условиях, а также Федеральный закон от 02.08.2019 № 278-ФЗ.

Ключевые слова: государственный и муниципальный долг, цифровая экономика.

■ **Tropskaya S. S.**

associate Professor of financial law Department
Russian state University of justice, Ph. D.,
associate Professor, master of Economics

On some issues of state and municipal debt in the context of the digital economy

Annotation: the article analyzes problematic issues of state and municipal debt in modern conditions, as well as Federal law No. 278-FZ of 02.08.2019.

Keywords: state and municipal debt, and the digital economy.

Цифровизация или активное внедрение цифровых технологий оказывает существенное влияние на жизнь современного человека, общество и государство. Принятые в последние годы нормативные правовые акты¹ ставят перед государством задачи построения цифровой экономики, понимая под последней хозяйственную деятельность, «в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных

¹ См., например, Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СПС «КонсультантПлюс»; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р // СПС «КонсультантПлюс».

видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг»¹.

Не обошла цифровизация и отношения, регулируемые финансовым правом: налоговые, бюджетные, банковские и др. Так, в сфере финансового управления широко распространяются различные электронные сервисы, посредством которых можно, к примеру, получить информацию о налогах и сборах, подать отчетность, получить сведения о различных штрафах, произвести обязательные платежи и т. д. Появился даже специальный налоговый режим — «Налог на профессиональный доход», при котором взаимодействие налогоплательщика с налоговым органом происходит преимущественно в электронном формате. Многие финансовые организации обязаны иметь свои сайты и личные кабинеты на сайте Банка России для обмена информацией. В бюджетной сфере реализуется амбициозный проект — государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет»².

Сказанное справедливо и применительно к отношениям, складывающимся в сфере государственного и муниципального (или публичного) долга. В современных государствах публичный долг выступает неотъемлемым элементом финансовой системы. Под государственным долгом как финансово-правовой категорией понимается «юридическая форма публичного финансового обязательства государства перед юридическими и физическими лицами, публично-правовыми образованиями являющегося финансово-правовым следствием кредитных отношений, обладающего специфическими признаками и обусловленного нормами международного и финансового права»³.

Публичный долг выполняет множество функций⁴, из которых преобладающей выступает фискальная, т. е. финансирование дефицита государственного бюджета. Именно в фискальной функции выражается главное предназначение государственного (муниципального) долга⁵. Значение публичного долга, а в целом — публичного кредита,

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2015 года № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «электронный бюджет»» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Цареградская Ю. К. Правовое регулирование государственного долга России как института финансового права: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 12.

⁴ Цареградская Ю. К. Указ. соч. С. 32.

⁵ Финансовое право: Учебник для бакалавров / Под ред. И. А. Цинделиани. М., 2016.

подтверждается и ростом количества финансово-правовых норм, регулирующих данное правовое образование, формировании новых финансово-правовых институтов, что позволило ведущим специалистам в данной сфере охарактеризовать публичный кредит как подотрасль финансового права¹.

Наряду с несомненно позитивными качествами публичного долга (относительная дешевизна, привлечение ресурсов минуя увеличение налоговой нагрузки или дополнительную денежную эмиссию), имеются и недостатки, главный из которых — переложение бремени обслуживания долга на будущие поколения. Отмеченные обстоятельства свидетельствуют о необходимости взвешенного подхода в финансово-правовом регулировании публичного долга.

В 2019 году нормы финансового законодательства, регулирующие публичный долг, были подвергнуты серьезной переработке. Прежде всего, это касается главы 14 БК РФ «Государственный и муниципальный долг», в которую было внесено около 100 поправок федеральным законом от 02.08.2019 № 278-ФЗ². Поправки эти касаются, к примеру, уточнения структуры публичного долга, формулировки некоторых понятий (государственные и муниципальные заимствования, управление государственным и муниципальным долгом), ограничений в долговой нагрузки субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а многие из них носят редакционный характер.

Помимо главы 14, Бюджетный кодекс пополнился главой 14.1 «Эмиссия государственных и муниципальных ценных бумаг», которая с некоторыми поправками включила в себя нормы отмененного федерального закона от 29.07.1998 № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг». По мнению Министерства финансов РФ, принятая в 2019 году новая редакция БК РФ призвана «закрепить результаты проведенных бюджетных реформ и консолидировать в единую систему нормы всех

¹ Покачалова Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 23.

² Федеральный закон от 02.08.2019 № 278-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» // СПС «КонсультантПлюс».

принятых за последние годы федеральных законов, регулирующих бюджетные правоотношения»¹. Исходя из общегосударственной значимости публичного долга, думается, что можно приветствовать объединение соответствующих финансово-правовых норм в нормативный акт столь высокого уровня.

Как упоминалась выше, цифровизация коснулась и института публичного долга. Так, система «Электронный бюджет» объединяет основные централизованные и сервисные подсистемы, среди которых имеется подсистема управления государственным долгом и финансовыми активами². Благодаря этому теперь можно любому пользователю посмотреть в доступной форме показатели состояния государственного долга.

Приведем эти динамику этих показателей за последние три года по федеральному бюджету.

| | Внутренний долг (млрд руб.) | Внешний долг (млрд долл.) |
|------|------------------------------------|----------------------------------|
| 2017 | 6868,6 | 49,8 |
| 2018 | 9176,4 | 48,6 |
| 2019 | 10678,1 | 53,4 |

При этом показатели предельных размеров внутреннего и внешнего долга в соответствии с федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» на 1 января 2019 года составили³:

- по внутреннему долгу — 10 501,8 млрд руб.
- по внешнему долгу — 71,6 млрд долл.

Из сказанного очевидно ярко выраженная тенденция увеличения размеров государственного долга, в особенности это касается внутреннего долга. Причем в 2019 году величина государственного долга достигла критических пределов. Заметим, что значение этих пределов заключается в том, что их непревышение обеспечивает национальную безопасность⁴.

¹ «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (утв. Минфином России) // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2015 года № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «электронный бюджет»» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Данные представлены с сайта <http://budget.gov.ru>. Дата посл. посещ. 29.12.2019.

⁴ См.: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (утв. Минфином России) // СПС «КонсультантПлюс».

Во взаимосвязи с приведенными данными интересны показатели исполнения федерального бюджета в 2019 году. Так, по состоянию на 19.12.2019 показатели исполнения федерального бюджета составили:

- по доходам — 18 427 млрд руб.
- по расходам — 16 193,3 млрд руб.

Тем самым, профицит на эту дату составляет 2 233,7 млрд руб. Налицо, и это наглядно показано посредством цифровых сервисов, парадоксальная ситуация: при профицитном бюджете имеется рост государственного долга вплоть до достижения показателей, превышение которых несет угрозу национальной безопасности.

Такая ситуация отнюдь не является новой. Так, еще в своей докторской диссертации (2007 г.) Е. В. Покачалова отмечала, что, начиная с 2000 года, федеральный бюджет принимался не с дефицитом, а профицитом, при активном росте государственных внутренних заимствований¹. Как одну из важных мер преодоления сложившейся ситуации применительно к федеральному уровню ученый предлагала утверждать доктрину (стратегию) политики в сфере государственного долга РФ в виде федерального закона. Конкретные или тактические цели, по мнению ученого, могут утверждаться Минфином в виде «Основных направлений государственной финансовой политики в сфере государственного долга»². Представляется, что и спустя более 10 лет после написания приведенных строк предложения Е. В. Покачаловой заслуживают самой горячей поддержки.

Возвращаясь к новой редакции Бюджетного кодекса РФ, можно увидеть, что законодатель все-таки отчасти воспринял разработки ученых. Так, в ст. 107.1 появилось требование для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отнесенных к группе заемщиков со средним или низким уровнем долговой устойчивости, по разработке основных направлений долговой политики на очередной финансовый год и плановый период. Однако для федерального уровня данный вопрос остается нерешенным.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что хотя цифровизация общественных отношений, в том числе и в сфере финансового управления, — процесс неоднозначный, было бы разумным пользоваться ее достоинствами, в частности, скоростью и наглядностью предоставления информации. Рассмотренные в настоящей статье данные очевидно указывают на необходимость принятия стратегических решений

¹ Покачалова Е. В. Указ. соч. С. 10.

² Там же. С. 46.

в области государственного долга, а именно разработку стратегии долговой политики и принятие основных направлений государственной долговой политики для федерального уровня.

■ **Мирошник С. В.**

профессор кафедры теории права, государства и судебной власти ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», почетный работник высшего профессионального образования, д-р юрид. наук, доцент

Национальный проект как инструмент стратегического планирования

Аннотация: предметом исследования выступают национальные проекты, юридически признанные новыми инструментами стратегического планирования. Цель — провести системный анализ национальных проектов, сформулировать авторское определение понятия «национальный проект», выделить проблемы реализации. Исследование проводилось с точки зрения интегративного правопонимания, применялись специально-юридический, догматический методы познания.

В результате сделан вывод о том, что национальные проекты отличаются инвестиционной привлекательностью, возможностью концентрации финансовых, управленческих, технологических ресурсов. Практика реализации национальных проектов в Российской Федерации свидетельствует о серьезных ошибках в государственном планировании и управлении ими, в связи с чем формулируются предложения по их устранению.

Ключевые слова: национальные проекты, стратегическое планирование, федеральный бюджет, правовое регулирование, стратегические цели развития.

■ **Miroshnik S. V.**

Professor of Department of the theory of the right, state and judicial authority, Doctor of Law, Associate Professor, FGBOU VO "Russian State University of Justice" Honorary Worker of higher education

National project as a strategic planning tool

Annotation: The subject of the study are national projects legally recognized as new instruments of strategic planning. The aim is to carry out a systematic analysis of national projects, to formulate an author's definition of the concept of "national project", to

highlight problems of implementation. The study was carried out from the point of view of integrative right-to-understand, special legal, dogmatic methods of knowledge were used.

As a result, it was concluded that national projects have investment attractiveness, the possibility of concentrating financial, management and technological resources. The practice of implementing national projects in the Russian Federation shows serious errors in state planning and management, and proposals are being made to eliminate them.

Keywords: national projects, strategic planning, federal budget, legal regulation, strategic development goals.

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» были определены такие стратегические цели развития Российской Федерации, как:

- повышение уровня жизни российских граждан,
- создание комфортных условий для их проживания,
- увеличение численности населения страны,
- создание условий и возможностей для реализации и раскрытия таланта каждого человека¹.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации, осуществления кардинального прорыва во всех сферах жизни Правительством Российской Федерации были подготовлены и внесены в Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 12 проектов паспортов национальных проектов. Все они были утверждены.

В Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов национальные проекты, в зависимости от целей и содержания, были объединены в три блока:

- «Экономика развития»,
- «Человеческий капитал»,
- «Комфортная среда»².

В 2018 — первом полугодии 2019 гг. согласно информации Министерства финансов Российской Федерации была проведена большая подготовительная работа, направленная на создание надлежащих условий их реализации, в частности:

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 19.07.2018.

² Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов // СПС «КонсультантПлюс».

- укреплена ресурсная база национальных проектов путем внесения изменений в правовое регулирование налоговых и бюджетных отношений (например, увеличены параметры государственных заимствований),
- каждый национальный проект был конкретизирован посредством определения мероприятий, сроков их проведения, ответственных лиц,
- приняты меры по полноценному вовлечению субъектов Федерации в софинансировании национальных проектов, реализуемых на их территории,
- создана система мониторинга исполнения мероприятий национальных проектов¹.

Поскольку национальные проекты являются основным инструментом достижения национальных целей развития, их реализация финансово обеспечивается за счет средств федерального бюджета. Бюджетные ассигнования на это выделяются в приоритетном порядке. Их объем неизбежно потребует корректировки и приведения в соответствие с паспортами национальных проектов.

Реализация новых «бюджетных правил», национальных проектов, по мнению Министерства финансов Российской Федерации, позволит стабилизировать ненефтегазовый дефицит, обеспечить устойчивость государственных финансов и доступность кредитов для физических и юридических лиц.

Легального определения понятия «национальный проект» в настоящее время нет, что является, на наш взгляд, существенным пробелом Бюджетного кодекса. Предлагается дополнить его главой «Национальные проекты», определив национальный проект как финансируемую за счет бюджетных ассигнований комплексную программу, нацеленную на повышение уровня жизни российских граждан, создание условий, необходимых для реализации и раскрытия талантов каждого человека. Национальные проекты могут быть классифицированы по сферам общественной жизни, на кардинальное изменение которых они направлены.

Национальные проекты интересны тем, что они позволяют сконцентрировать финансовые, информационные, технические ресурсы на решение целей и задач стратегического и тактического характера. Именно по этим характеристикам, а также ранжированию персональной ответственности они отличаются от традиционных государственных программ.

¹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (утв. Минфином России) // СПС «КонсультантПлюс».

Фактически национальные проекты — это форма осуществления государством приоритетных функций. Отличаются они тем, что требуют от государства значительных ресурсных вложений, прежде всего, финансового характера. Национальные проекты по своей сути не являются чем-то новым для Российской Федерации. Их прообразом в свое время были мероприятия, направленные на индустриализацию страны, освоение целины.

Подготовка и утверждение национального проекта — это только первый этап. Следующий, и может быть, гораздо более сложный, — это его реализация, в процессе которой возникают значительные проблемы.

На это обращает внимание Президент Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как высший представительный орган государственной власти.

Из 38 поставленных задач удалось решить только 26¹. Имеет место несогласованность действий многочисленных исполнителей, в результате которой национальные проекты в 2019 году оказались выполнены только на 20 процентов.

Практика показывает, что увеличение финансирования не приводит к повышению эффективности использования бюджетных средств, достижению поставленных целей. Например, на реализацию национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» было выделено в 2018 году 10 млрд рублей. Численность же субъектов малого и среднего предпринимательства существенно сократилась — количество лиц, закрывших бизнес, более чем в два раза превысило количество зарегистрированных². Министр экономического развития России, являющийся руководителем данного национального проекта, ни предпринимал никаких мер. Может быть, поэтому М. С. Орешкин и не был приглашен для работы в новое Правительство.

Неподготовленность управленческих кадров, непонимание сущности проектного управления, отсутствие четких критериев выполнения национальных проектов и ответственности за недостижение поставленных целей, слабая информированность населения являются главными препятствиями в реализации национальных проектов.

¹ О первых шагах в реализации нацпроектов (интервью ТАСС). Официальный сайт Президента Российской Федерации. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62854>.

² Назарова К. В Госдуме раскритиковали исполнение правительством нацпроектов. 18 июня 2019 года. <https://www.rbc.ru/economics/18/06/2019/5d089fe39a7947a2dab5d837>.

Сложившаяся система «ручного управления» не спасает и не может спасти ситуацию. Необходимо внедрение управленческих инноваций, проведение большой подготовительной работы по системному реформированию государственного управления, повышению стимулирующей заинтересованности всех субъектов в реализации национальных проектов.

Достижение целей стратегического развития страны возможно только в том случае, когда будет обеспечена полная прозрачность движения бюджетных средств, используемых для реализации нового инструмента стратегического планирования, а также введена персональная ответственности должностных лиц за реализацию мероприятий каждого национального проекта в виде освобождения от занимаемой должности в случае невыполнения плана мероприятий, предусмотренных Паспортом национального проекта.

Партией «Единая Россия» разработан и запущен сервис «Национальные проекты глазами людей». Каждый желающий имеет возможность познакомиться с содержанием национальных проектов, задать интересующий вопрос по строительству любого объекта, обратить внимание на проблемы реализации. «Единая Россия», используя полученную информацию, осуществляет контроль реализации каждого национального проекта¹.

По данным, опубликованным на сайте «Национальные проекты глазами людей», на сегодняшний день идет строительство 21 350 объектов. За время работы сервиса поступило 933 обращения. К сожалению, отсутствует информация о том, какого рода были эти обращения, какие были приняты конкретные меры, направленные на устранение препятствий в строительстве объектов. Кроме того, данным ресурсом могут воспользоваться пока жители всего восьми регионов России.

Думается, что необходимо создавать сервисы, ресурсы которых позволяют проводить независимые социологические опросы населения с целью выявления мнения населения о результатах реализации того или иного национального проекта. Полученная информация должна стать основой для корректировки проводимых мероприятий, принятия дисциплинарных решений в отношении ответственных за реализацию национальных проектов лиц.

Необходимо провести системную независимую экспертную оценку содержания национальных проектов, прежде всего, на предмет планируемых и достигнутых результатов через призму целей национального прорыва. Возникают сомнения в том, что утвержденные национальные

¹ Сервис «Национальные проекты глазами людей» // <https://ngl.er.ru/?reload>.

проекты позволяют их достичь. Например, Председатель Счетной палаты А. Кудрин считает, что кардинальный прорыв государства «лежит вне нацпроектов», имеющих отраслевой характер. Достижение поставленных Президентом целей во многом зависит от качества работы судебной и правоохранительной систем¹. Именно они дестабилизируют ситуацию.

С данной позицией трудно не согласиться. Избирательное применение норм права, их «тихое» нарушение органами публичной власти усиливают пропасть, возникшую между аппаратом государства и населением, порождает неверие в бескорыстие лиц, обладающих властными полномочиями, нацеленности их работы на удовлетворение потребностей и интересов каждого человека. Экономический рост — вот, что, наш взгляд, обеспечит снижение бедности, повышение уровня жизни, увеличение ее продолжительности. Создание атмосферы недопустимости «жонглирования» правом, исключение силового давления на физических и юридических лиц — вот те шаги, которые позволят сформировать уверенность субъектов права в завтрашнем дне, станут основой для восстановления доверия населения к государственной власти.

В последние месяцы активно обсуждаются поправки в Конституцию Российской Федерации. Дискуссионными представляются предложения о включении в текст Основного закона страны стратегических целей развития, национальных проектов как инструментов их реализации².

Дело в том, что Указом Президента Российской Федерации четко определено, что национальные цели развития России должны быть решены к 2024 году.

Далее, думается, что исходя из достигнутых результатов, будут выделены новые стратегические и тактические цели движения вперед. Национальные проекты пока еще в стадии своей начальной реализации. Практика подтвердит или опровергнет их потенциальные возможности. Несмотря на их инвестиционную привлекательность, вполне возможно, что будут разработаны новые подходы к достижению стратегических целей развития более оптимальным путем. Для правового обеспечения национальных проектов вполне достаточно «сил» финансово-правовых норм.

Конституция — это учредительный документ особого рода, создающий прочную основу для правового регулирования абсолютно всех общественных отношений. В ней должны быть определены стратегические

¹ *Выродова Ю.* Кудрин исключил достижение национальных целей посредством нацпроектов // ПМЭФ — 2019. 07 июня 2019. <https://www.rbc.ru/economics/07/06/2019/5cfa13189a7947a381017303>.

² Официальный сайт партии «Единая Россия». <https://ngl.er.ru/news/fed/190461>.

цели развития общества и государства. Другое дело, что конституционные положения должны быть системно взаимосвязаны с нормами других отраслей права. Для этого необходимо вносить изменения не в Конституцию Российской Федерации, а в иные нормативные правовые акты, в частности, Бюджетный кодекс Российской Федерации.

■ **Гусева Т. А.**

профессор кафедры конституционного, административного и финансового права
ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И. С. Тургенева»,
д-р юрид. наук, профессор

Совершенствование системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд

Аннотация: В статье подводятся итоги функционирования действующего механизма закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд и обозначаются пути дальнейшего совершенствования системы закупок, которые связаны с развитием функциональных возможностей Единой информационной системы (ЕИС) в сфере закупок, которая в свою очередь предполагает формирование в ней всех документов, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе, в электронной форме в структурированном виде с возможностью автоматического использования информации, уже размещенной в единой информационной системе в сфере закупок.

Ключевые слова: закупка товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, электронный бюджет, цифровизация закупок.

■ **Guseva T. A.**

Professor of the Department of constitutional, administrative and financial law, Oryol state University named after I. S. Turgenev,
doctor of law, Professor

Improving the system of procurement of goods, works, services to meet state (municipal) needs

Annotation: The article summarizes the functioning of the existing mechanism for the procurement of goods, work, services for state (municipal) needs and identifies ways to further improve the procurement system that are associated with the development of the

functionality of the Unified Information System (UIS) in the field of procurement, which in turn involves the formation in it all documents stipulated by the legislation of the Russian Federation on the contract system, in electronic form in a structured form with the ability to automatically use of the information already placed in the unified information system in the area of procurement.

Keywords: procurement of goods, works, services to meet state (municipal) needs, electronic budget, digitalization of procurement.

Принятые комплексные поправки в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — 44-ФЗ)¹ создали основу для перехода к новому этапу развития контрактной системы, ключевыми особенностями которого являются:

- перевод всех государственных (муниципальных) закупок в электронную форму, обеспечивающую их открытость и прозрачность;
- введение новой модели финансового обеспечения участия в закупках, предусматривающей дифференцированный размер обеспечения заявки, возможность предоставления банковской гарантии в электронной форме, а также размещение средств, вносимых в качестве обеспечения заявки на участие в закупке, на специальных счетах участника закупки в банке вместо их внесения на расчетный счет электронной площадки;
- функционирование электронных площадок, соответствующих установленным к ним единым и дополнительным требованиям, в том числе предусматривающим необходимость проведения минимального объема закупок на таких электронных площадках;
- стандартизация информации о закупке посредством применения описания позиции каталога товаров, работ, услуг, размещенной в единой информационной системе в сфере закупок;
- упрощение для субъектов малого предпринимательства доступа к закупкам;
- ведение в единой информационной системе в сфере закупок единого реестра участников закупок.

Планирование и электронной бюджет

С 1 октября 2019 года из Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» исключаются положения о формировании заказчиками планов закупок. Планирование и осуществление закупок для государственных

¹ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 8 апреля 2013 г

(муниципальных) нужд осуществляется в соответствии с планом — графиком.

Постановление правительства № 1279 от 30.09.2019 устанавливает новый порядок формирования, утверждения план-графика закупок на 2020 год, изменения его и размещения в ЕИС¹. Планируется, что объем финобеспечения по КБК или КВР автоматически обеспечится системой «Электронный бюджет» для федеральных бюджетных учреждений — с 01.04.2020, а для региональных и муниципальных — с 01.10.2020.

Государственная информационная система «Электронный бюджет» (далее — ЭБ) создана Министерством финансов РФ. «Электронный бюджет» — это государственная интегрированная информационная система, осуществляющая деятельность в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.06.2015 № 658². Система была создана для того, чтобы обеспечить прозрачность, открытость и подотчетность деятельности госорганов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений. С помощью ЭБ происходит управление государственными и муниципальными финансами. Среди задач системы выделяют:

- обеспечение взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования;
- размещение информации о финансовых результатах в открытом доступе;
- обеспечение связи между бюджетным процессом и планирование закупок.

¹ Постановление Правительства РФ от 30.09.2019 № 1279 «Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, об особенностях включения информации в такие планы-графики и о требованиях к форме планов-графиков закупок») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.10.2019

² Постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 (ред. от 14.12.2018) «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”» (вместе с «Положением о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.07.2015.

Субъектами системы являются:

- органы госвласти и местного самоуправления;
- бюджетные учреждения; прочие юрлица, которые получают бюджетные средства;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;
- иные участники бюджетного процесса;
- заказчики по Закону № 223-ФЗ.

Система «Электронный бюджет» состоит из следующих подсистем: бюджетного планирования;

- управления расходами и доходами;
- управления денежными средствами;
- управления закупками;
- управления госдолгом, финансовыми и нефинансовыми активами;
- управления оплатой труда; финконтроля;
- ведения нормативной справочной информации;
- учета и отчетности;
- информационного обеспечения;
- управления нацпроектами.

Заказчики по 44-ФЗ размещают планы-графики при помощи подсистемы «Управление финансами». Бюджетные и автономные учреждения на федеральном и муниципальном уровне и другие заказчики могут формировать и публиковать планы-графики непосредственно в ЕИС. Но документы нужно дублировать в ЭБ и передавать в казначейство.

Войдя в личный кабинет системы ЭБ в подсистеме «Управление закупками», предложения о закупке необходимо утвердить и согласовать с главным распорядителем бюджетных средств — ГРБС.

Формирование плана-графика в системе «Электронный бюджет».

В системе ЭБ, посвященном планированию необходимо выбрать подраздел «План- график закупок».

На вкладке «Основные сведения» вносится общая информация о документе, сведения о заказчике, должностном лице, ответственном за формирование плана-графика, о руководителе и т. д. В общей информации указывают плановый период, номер документа, номер версии плана-графика, номер в ЕИС, дату создания, дату утверждения.

Чтобы получить сведения о бюджетных ассигнованиях в ЭБ, следует авторизоваться и войти в подсистему управления закупками. Если предложения по закупкам превысят предельные объемы ассигнований, система выдаст предупреждение — необходимо внести правки в укрупненные закупки.

С 1 января 2020 года участники, которые не получили аккредитацию на ЭП до 1 января 2019 года и не прошли регистрацию в ЕИС до конца 2019 года, не вправе подать заявку на участие в закупке. С 1 января 2020 года только участники, которые зарегистрировались в ЕИС и есть в ЕРУЗ, смогут участвовать: в электронных процедурах; конкурентных закупках среди субъектов МСП; предварительном отборе и электронном аукционе на закупку работ и услуг по капремонту¹.

Казначейское обеспечение обязательств

Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» установил казначейское обеспечение обязательств для контрактов на строительство, реконструкцию, которые входят в инвестиционную программу на 2020 год².

В бюджете на 2020 год также прописали, что территориальные органы Федерального казначейства сопровождают: расчеты по контрактам на сумму от 300 тыс. руб. (п. 2 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ); расчеты по контрактам в рамках ГОЗ на сумму до 300 тыс. руб. без исключений; бюджетные инвестиции по концессионным соглашениям, если источник — межбюджетные трансферты целевого назначения.

Положения о казначейском сопровождении не распространяются: на средства государственных и муниципальных контрактов на экспертизу проектной документации; результаты инженерных изысканий; услуги по приему платежей от физлиц через платежных агентов.

Электронный документооборот

С 1 января 2020 г. ЕИС появилась возможность сформировать и подписать в электронной форме документы о приемке при исполнении контракта. Это можно сделать в личном кабинете пользователя при взаимном согласии сторон на обмен такими документами. Для этого заказчику нужно:

¹ Постановление Правительства РФ от 30.12.2018 № 1752 (ред. от 27.12.2019) «О порядке регистрации участников закупок в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и ведения единого реестра участников закупок и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 июня 2018 г. № 656» (вместе с «Правилами регистрации участников закупок в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и ведения единого реестра участников закупок») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2018.

² Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.12.2019.

- найти контракт в реестре на этапе «Исполнение»;
- воспользоваться пунктом контекстного меню «Предусмотреть формирование документов о приемке товаров (работ, услуг) в электронной форме».

После выполнения этих действий у поставщика (подрядчика, исполнителя) появится возможность формировать документы в электронном виде.

Если контракт заключен до названной даты, то воспользоваться новым функционалом ЕИС можно при условии, что в контракте в качестве первичного учетного документа указан универсальный передаточный документ (счет-фактура).

Отметим, что Казначейство и ФНС признают документ о приемке, сформированный в ЕИС и подписанный электронными подписями, равнозначным бумажному документу с собственноручными подписями¹.

Малые закупки в электронном виде

С 1 марта 2019 года государственных заказчиков (за некоторым исключением) обязали по малым закупкам², закупкам до:

- до 300 тыс. рублей в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ;
- до 600 тыс. рублей в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ;
- до 1000 тыс. рублей в соответствии с п. 28 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ (лекарственные препараты)

использовать Единый агрегатор торговли «Березка» — электронную площадку, созданную в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 28 апреля 2018 года № 824-р для осуществления малых закупок³.

С 1 июля 2020 года лимит закупок у единственного поставщика по пунктам 4 и 5 части 1 статьи 93 увеличивается до 3 млн руб. при условии, что эта закупка будет проводится в электронной форме в определенном порядке⁴.

¹ Информационное сообщение в ЕИС от 31.12.2019 https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news_preview.html?newsId=29814).

² Распоряжение Правительства РФ от 27.10.2018 г. № 2326-р «О переносе срока обязательного использования ЕАТ» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.10.2018.

³ Распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 № 824-р (ред. от 07.09.2019) «О создании единого агрегатора торговли» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.05.2018.

⁴ Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 449-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”» // publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912280024.

Для участия в закупке участники формируют на ЭТП предварительное предложение о поставке товаров. Оно содержит: наименование товара и его характеристики с применением КТРУ; товарный знак (при наличии); страну происхождения товара; документ, который подтверждает страну производства товара, если такой документ предусмотрен в рамках нацрежима; единицу измерения количества товара; цену единицы товара, которая включает цену доставки, налог, все сборы и обязательные платежи; максимальное количество товара, которое участник готов поставить; регион, в пределах которого участник готов поставить продукцию; срок действия предварительного предложения, который не может быть больше месяца с даты размещения. Когда участник размещает такое предложение, он автоматически дает согласие на то, чтобы оператор ЭТП направил документы заказчиком с соответствующими потребностями. Оператор рассылает их в соответствии с требованиями из опубликованных извещений. Фактически предложение участника признается заявкой на участие в закупке.

От заказчика требуется сформировать и разместить в ЕИС извещение, которое содержит: адрес площадки; данные о заказчике; краткое изложение условий контракта; идентификационный код закупки; способ определения поставщика; размер обеспечения исполнения контракта; преимущества; ограничения в рамках нацрежима; размер аванса; название товара и его характеристики; сведения об одностороннем отказе; требования к участникам. Также извещение должно содержать проект контракта и обоснование цены. После публикации извещения оператор ЭТП выбирает из числа опубликованных предварительных предложений не больше 5 соответствующих требованиям. Каждому присваивают номер — начиная от наименьшей цены к наибольшей. Далее заявки направляют заказчику. У последнего есть 1 рабочий день на оценку поступивших заявок. По итогу формируется протокол с итогами. Контракт заключают в порядке, предусмотренном статье 83.244-ФЗ. Если оператор ЭТП насчитал меньше 2 заявок на участие в закупке, он уведомляет об этом заказчика и не направляет ему поступившие заявки.

Независимый регистратор

С 1 января 2020 года запустили Государственную информационную систему (ГИС) Независимый регистратор. ГИС Независимый регистратор — это система, которая мониторит и фиксирует действия (бездействия) участников контрактной системы в ЕИС и на электронных

площадках (ЭП). Она фиксирует перечень действий, который определен Постановлением правительства № 883 от 28.07.2018:

- аккредитация на ЭП;
- направление запросов о разъяснении;
- предоставление информации о таких разъяснениях, об уведомлениях, извещениях об осуществлении закупок; предоставление информации о банковской гарантии для обеспечения заявки; направление ЭП сведений в банк для блокировки и прекращения блокировки денег, которые предоставлены в качестве обеспечения заявки;
- размещение на ЭП протоколов, которые составлены по ходу закупки, подача и отзыв заявок на участие в закупках; подача и отклонение ценовых предложений;
- предоставление информации и документов, которые предусмотрены ч. 11 ст. 24.1, ч. 8.2 ст. 66 44-ФЗ;
- подписание проектов контрактов на ЭП, внесение изменений в эти документы.

Таким образом, ГИС Независимый регистратор с 2020 г. фиксирует все события на электронных площадках по электронным процедурам, которые проводятся по 44-ФЗ и двум электронным процедурам в рамках 223-ФЗ, — конкурс и аукцион.

Дальнейшее совершенствование закупочной деятельности связывают с совершенствованием механизма планирования закупок, предусматривающего в том числе:

- интеграцию планирования закупочной деятельности с бюджетным планированием за счет увязки планируемых закупок (в укрупненном виде), особенно выходящих за сроки действия лимитов бюджетных обязательств, с основными мероприятиями (ведомственными целевыми программами, проектами) в составе государственных (муниципальных) программ;
- повышение роли обоснований бюджетных ассигнований на осуществление закупок и их связи с параметрами самих закупок, в том числе за счет исключения повторного обоснования начальных (максимальных) цен контрактов по конкретным закупкам, а также создания системы сопоставления начальных (максимальных) цен контрактов с данными обоснований бюджетных ассигнований;
- установление возможности начала процедур закупок, детализированных непосредственно в обоснованиях бюджетных ассигнований, до утверждения планов закупок (с заключением контрактов, предусматривающих начало их исполнения после доведения лимитов бюджетных обязательств).

■ Лютова О.И.

научный сотрудник Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ИГиМУ НИУ ВШЭ),
канд. юрид. наук

Транзакционное налогообложение в России: современное состояние и перспективы

Аннотация. Предметом научного анализа в настоящей статье является транзакционное налогообложение. Начиная с этимологии и истории применения понятия транзакционности в отношении осуществления налогообложения, автор рассматривает варианты правового регулирования транзакционности в налоговых отношениях. В статье предложено авторское определение транзакционного налогообложения, синтезированное на основе академической литературы, а также экспертного анализа норм налогового законодательства и практики его применения. В итоге проведенного исследования сформулированы возможные варианты правового регулирования статуса участников транзакционных налоговых отношений по исчислению и уплате налога на профессиональный доход для дальнейшего внедрения транзакционного подхода в правовое регулирование налогообложения в России.

Ключевые слова: транзакционное налогообложение; цифровизация; цифровой налог; налоговые органы; налогоплательщики; налоговый представитель; налоговый агент; технологический посредник; оператор электронной площадки.

■ Lyutova O. I.

Research Fellow, Institute of State and Municipal Administration, National Research University Higher School of Economics, Ph. D. in Law

Transactional taxation in Russia: current state and prospects

Annotation. The subject of scientific analysis in this article is transaction taxation. Starting with the etymology and history of the application of the concept of transactionality in relation to taxation, the author considers options for the legal regulation of transactionality in tax relations. The article proposes the author's definition of transaction taxation, synthesized on the basis of academic literature, as well as an expert analysis of the norms of tax legislation and the practice of its application. As a result of the study, we formulated possible options for legal regulation of the status of participants in transactional tax relations for the calculation and payment of professional income tax for the further implementation of the transactional approach in the legal regulation of taxation in Russia.

Keywords: transaction taxation; digitalization digital tax; tax authorities; taxpayers; tax representative; tax agent; technology intermediary; operator of the electronic site.

Масштабная реализация в современной России национального проекта «Цифровая экономика» является следствием разворачивания так называемой Четвертой промышленной революции. Это обстоятельство позволяет исследователям заявлять¹ о необходимости выработки новых подходов для оживления правовой ткани регулирования экономики и адаптации правовой системы России к потребностям цифровой экономики. По их мнению, российская правовая система в настоящее время весьма ограничена в своих возможностях по регулированию нового технологического уклада, что порождает дисбаланс правового регулирования.

Переход экономики из индустриальной эпохи в постиндустриальную оказывает определенное влияние и на сферу правового регулирования налогообложения. Одним из вызовов налоговому праву в период повсеместного использования цифровых технологий является трансформация налоговых отношений за счет активного применения цифровых технологий в отношениях налогоплательщиков и налоговых органов. При этом в соответствии с официальной позицией ФНС России в налоговой системе должна формироваться виртуальная транзакционная среда², которая предполагает использование для осуществления налогового контроля и налогообложения электронных ресурсов, в частности, мобильного приложения «Мой налог» для осуществления информационного обмена налогоплательщиков с налоговыми органами.

С этимологической точки зрения понятие транзакции происходит от английского «transaction», а также от латинского «transactio» — соглашение, договор, поэтому в общем виде означает логически завершенную операцию, которая в понимании юриспруденции и экономики имеет форму сделки (соглашения) и является возмездной, то есть предполагает перевод денежных средств с одного счета на другой или выдачу наличных денег. При этом в качестве транзакционных характеризуются самые различные феномены: банковские счета и операции, банковские системы, издержки и риски поставщиков и т. д.

Как известно, определения понятия транзакционности не содержится ни в нормативных актах налогового законодательства, ни в судебной

¹ Иванов А. Ю., Войничанис Е. А. Право четвертой промышленной революции в России: поиск точки опоры // Закон. 2018. № 5. С. 42.

² О необходимости ее формирования в официальном порядке заявил руководитель ФНС России М. В. Мишустин на Форуме по налоговому администрированию ОЭСР в марте 2019 года // https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/8587982/.

и иной правоприменительной практике. Также понятие транзакционности и транзакционного налогообложения не является общепринятой научной категорией, однозначно понимаемой исследователями и безоговорочно используемой в доктрине финансового и налогового права.

Для целей налогообложения категория транзакционности обычно используется для характеристики метода налогообложения, например, в отношении доходов иностранных компаний¹, в основе которого лежит не традиционный территориальный принцип взимания налога, при котором уплата налога осуществляется в соответствии с нормативным правовым регулированием того государства, где организация осуществляла государственную регистрацию, а территория осуществления налогоплательщиком того или иного вида деятельности (чаще всего речь идет о так называемом «пассивном» получении дохода). Примером транзакционного подхода в налогообложении считается положение подп. 4 п. 7 ст. 25.13 НК РФ о налогообложении прибыли контролируемой иностранной компании (далее — КИК). В соответствии с указанной нормой прибыль КИК освобождается от налогообложения при условии, что доля доходов от пассивной деятельности (виды таких доходов указаны в подп. 1–12 п. 4 ст. 309.1 НК РФ) за финансовый год составляет не более 20% или что КИК — банк или страховая организация — является резидентом государства, с которым заключен международный договор по вопросам налогообложения, кроме государств из «черного списка», либо участником соглашения о разделе продукции, концессионного соглашения и т. д. Это означает, что транзакционность выступает в качестве инструмента «привязки» действий, связанных с исчислением и уплатой налогов, к самой налогооблагаемой операции, а не к иным обстоятельствам, например, к месту нахождения налогоплательщика, наличию или отсутствию у него резидентства и т. п. Преимущества использования транзакционного подхода (осуществления транзакционного налогообложения), на наш взгляд, очевидны, поскольку прежде всего они состоят в снижении издержек у обеих сторон налогового правоотношения. При этом максимально эффективное осуществление налогообложения с учетом принципа транзакционности (транзакционного налогообложения) возможно с условием применения информационных технологий в виде государственных цифровых платформ, автоматизированных информационных систем, автоматизированных систем контроля, мобильных приложений и т. п.

¹ *Савицкий А. И.* Контролируемые иностранные компании: зарубежный опыт и перспективы в России // Закон. 2015. № 2. С. 33–43.

Таким образом, транзакционность в налоговых отношениях можно рассматривать в качестве метода (способа) их организации, который предполагает осуществление исчисления и взимания налога с непосредственной «привязкой» к налогооблагаемой операции, что эффективнее всего осуществляется при реализации платформенного подхода в условиях цифровизации экономики. Это означает, что транзакционный подход можно рассматривать в качестве универсально в тех налоговых отношениях, которые эффективно реализуются при цифровом взаимодействии контрагентов между собой и с налоговыми органами.

Примеры использования транзакционного налогообложения на сегодняшний день сформировались как в российской, так и в международной практике налогообложения. Прежде всего, транзакционный подход активно используется для «привязки» налоговых обязанностей не к месту нахождения организации и/или ее представительства, а к фактически осуществляемой ей деятельности (по месту создания стоимости)¹ в отношении правового регулирования налогообложения трансграничных компаний, а также при осуществлении электронной торговли цифровыми товарами, в случаях использования электронных денег и т. д. Безусловно, внедрение транзакционности в практику налогово-правового регулирования в этом случае актуализирует вопросы, во-первых, содержания понятия налогового резидентства и, во-вторых, как следствие — требует дополнительных уточнений в понимании налогового (фискального) суверенитета в условиях цифровой трансформации.

Транзакционный подход может различно проявляться в международных налоговых отношениях. Например, в европейских государствах в качестве реакции на цифровые преобразования появилась концепция «web tax» (цифровой налог), а точнее, налог на цифровые транзакции (*imposta sulle transazioni digitali*), которая начала успешно внедряться государственными органами таких стран и международных сообществ, как, например, Италия², Франция³ и Европейский Союз⁴. При этом такой цифровой налог рассматривается исключительно

¹ *Воловик Е.* Цифровой налог. Существует ли цифровая экономика // Финансовая газета. 2018. № 6. С. 5.

² *Митрофанова Е. А.* Особенности правового регулирования налогообложения электронной коммерции: опыт зарубежных стран // Налоги. 2019. № 4. С. 39–41.

³ *Бабина К. И., Тарасенко Г. В.* Проблемы правового регулирования криптовалюты в российском законодательстве // Право и экономика. 2018. № 1. С. 26–29.

⁴ *Андреев Н. Ю.* Налоговый суверенитет и цифровая экономика: цифровое постоянное представительство // Финансовое право. 2018. № 12. С. 15–18.

в качестве временной меры реагирования на происходящие процессы в силу его правовой природы — такой налог является налогом с оборота, а, следовательно, имеет «карательный» характер, поскольку может взиматься даже с тех налогоплательщиков, которые терпят убытки, а не получают прибыль, то есть далеко не всегда имеет отношение к реальной прибыли.

В качестве долгосрочных мер налогово-правового регулирования на цифровую трансформацию организации и деятельности налогоплательщиков экспертами планируется разработка общих транзакционных принципов налогообложения цифровой экономики, в том числе международных. Такая работа начала проводиться Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (например, принятие Плана BEPS), а также на уровне национальных законодательств стран-участниц.

В Российской Федерации на сегодняшний день в качестве транзакционных характеризуются налоговые отношения, связанные с исчислением и уплатой налога на профессиональный доход на основании Федерального закона от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» (далее — ФЗ № 422). Как известно, отношения между контрагентами в этом случае складываются по принципу краудворкинга (краудсорсинга), потому что реализуются с использованием специальных онлайн-платформ — электронных площадок. Анализ актуальных механизмов правового регулирования отношений по исчислению и уплате налога на профессиональный доход позволяет обозначить следующие его недостатки, требующие разработки решений для реализации возможности использования транзакционного подхода как универсального инструмента дальнейшей цифровизации налоговой системы России.

1. Отсутствуют нормативно установленные требования к операторам электронных площадок. Такие требования вместе с Протоколом информационного обмена в настоящее время размещены на официальном сайте ФНС России сайте <https://www.nalog.ru>. На сайте также перечислены и сами операторы, количество которых сейчас составляет 19.

2. Неопределенность правового статуса операторов электронных площадок с точки зрения налогового законодательства. Из смысла ФЗ № 422 следует, что основная функция операторов — посредническая, поскольку они координируют отношения налогоплательщиков с потребителями их услуг. При этом такие операторы осуществляют ряд

налоговых обязанностей, в частности, по информационному обмену между налоговыми органами и налогоплательщиками, однако налоговое законодательство Российской Федерации не включает операторов в перечень участников налоговых отношений.

3. Очевидность этапности внедрения транзакционности в отношения по исчислению и уплате налога на профессиональный доход в силу необходимости развития цифровых технологий в единстве с соответствующим правовым регулированием.

Таким образом, масштабная реализация проекта, связанного с налогом на профессиональный доход, возможна при условии адекватного правового регулирования таких отношений, основанного на готовности технологий. В связи с этим можно заметить, что этапность реализации такого проекта будет выражаться сначала в использовании имеющихся механизмов правового регулирования налоговых отношений, а с развитием цифровых технологий – выработку новых «правил игры» на основе принципиально иной структуры нормообразования, которая концептуально отличается от методологии традиционной системы российского права¹.

На современном этапе, на наш взгляд, представляется логичным, прежде всего, признать операторов электронных площадок субъектом налогового права, наделив их правами и обязанностями уполномоченного налогового представителя или налогового агента, используя в таком случае налоговое право в качестве прагматической модели, под которую «подгоняется» реальность². Такие законодательные изменения позволят снять нагрузку, связанную с исчислением налога на профессиональный доход, а также с направлением налоговых уведомлений каждому налогоплательщику, с налоговых органов, что позволит упростить налоговое администрирование и снизить бюджетные расходы.

Перспективным направлением развития законодательства о налоге на профессиональный доход является признание операторов электронных площадок так называемыми технологическими посредниками между налогоплательщиками и налоговыми органами. В этом случае исчисление и уплата налога на профессиональный доход должны осуществляться в автоматическом режиме при поступлении денежных средств за оплату услуг, оказываемых налогоплательщиками. Предполагается, что такая функция «автоматического удержания» налога должна появиться в качестве дополнительной опции у каждого из операторов

¹ Цифровое право: Учебник / Под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М.: Проспект, 2020. С. 12.

² Жилин Д. М. Теория систем: опыт построения курса. М., 2007. С. 30–32

электронных площадок, что предполагает высокий уровень развития технологического взаимодействия налоговых органов с населением. При этом налоговые органы в процессе исчисления налога на профессиональный доход принимать участия не будут, поскольку он будет в автоматическом режиме перечисляться на счета Федерального Казначейства. Далее информация о налогооблагаемых операциях будет поступать в налоговые органы непосредственно от операторов электронных площадок, что предполагает освобождение налогоплательщика от обязанности создания чека и его передачи через приложение «Мой налог».

Логично, что в случае выбора такого варианта правового регулирования налогоплательщики, использующие специальный налоговый режим в виде исчисления и уплаты налога на профессиональный доход, должны осуществлять свою деятельность исключительно на условиях использования услуг операторов электронных платформ, что может повлечь как определенные выгоды для всех сторон-участников организованного таким образом транзакционного налогообложения, так и риски. Например, выгода цифровизации рынков деятельности самозанятых однозначно поможет их структурировать, возможно укрупнить и/или дополнить новыми видами услуг (видами предпринимательской деятельности), а также сделать их информационно прозрачными для потребителей и контрольно-надзорных органов.

Необходимо подчеркнуть, что использование операторов электронных площадок в качестве технологических посредников в налоговых отношениях не предполагает, что они будут подменять собой налоговые органы и претендовать на исполнение функций/реализацию полномочий органа государственной власти. Такая модель взаимоотношений направлена, на наш взгляд, исключительно на стимулирование к «выходу из тени» налогоплательщиков и перераспределению функций у частных субъектов налоговых правоотношений.

Что касается налоговых органов, то их полномочия в таком варианте правового регулирования не претерпят каких-либо посягательств. Предполагается, что они будут осуществлять в отношении налогоплательщиков-самозанятых и операторов-технологических представителей налоговый контроль во всех тех формах, которые предусмотрены налоговым законодательством в настоящее время. В этой связи также налоговый контроль может касаться постановки налогоплательщиков на налоговый учет, а также налоговых проверок. Считаем логичным установить полномочие налогового органа по выборочным проверкам операторов электронных площадок с нормативными ограничениями по их срокам и количеству.

Полагаем, что именно в этом варианте наиболее комфортно для всех сторон налоговых правоотношений может быть реализована идея установления обязанности по формированию чеков, а также по уплате налога на профессиональный доход за налогоплательщиков операторами электронных площадок. При такой модели отношений отсутствует необходимость обеспечения дополнительных требований безопасности при передаче сведений от одного субъекта другому, а также дополнительно решать вопросы возможности доступа различных участников отношений к тем или иным личным сведениям о налогоплательщике.

■ **Родыгина В. Е.**

доцент кафедры финансового права ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия», канд. юрид. наук, доцент

КГН и бюджет: союзники или противники?

Аннотация. В статье анализируются последствия введения консолидированной группы налогоплательщиков для бюджетной системы Российской Федерации и перспективы ее функционирования.

Ключевые слова: консолидированная группа налогоплательщиков (КГН), бюджетная система РФ, налог на прибыль, дефицит бюджета.

■ **Rodygina V. E.**

assistant professor of the financial law department of the Russian State University of Justice, candidate of legal sciences, the associate professor

KGT and budget: allies or adversaries?

Annotation: The article analyzes the consequences of the introduction of a consolidated group of taxpayers for the budget system of the Russian Federation and the prospects for its functioning.

Keywords: consolidated group of taxpayers (KGT), budget system of the Russian Federation, income tax, budget deficit.

В 2012 г. стали создаваться первые консолидированные группы налогоплательщиков (далее — КГН), которые задумывались с целью перераспределения между субъектами РФ налога на прибыль

организаций, поскольку на тот момент около 35% всех сумм названного налога поступали в бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга. КГН также должны были сделать более эффективным налоговое администрирование и способствовать снижению налоговых рисков при налоговом планировании путем сведения к минимуму количества схем, применяемых для сокращения налогового бремени.

С другой стороны, особо следует отметить, что это добровольное объединение организаций, создаваемое для уплаты налога на прибыль с совокупного финансового результата всей группы, предполагает исчисление налога на прибыль организаций исходя из совокупного результата всех участников КГН, что позволяет суммировать прибыли и убытки в рамках одной такой группы, а значит, и рассчитывать на существенную выгоду при налогообложении. Кроме того, сделки, заключенные между организациями КГН, не являются предметом контроля за трансфертным образованием, за исключением сделок, предметом которых выступает добытое полезное ископаемое — объект налога на добычу полезных ископаемых с применением процентной ставки.

Таким образом, анонсировалось, что появление КГН будет выгодно и государству, и крупному бизнесу: Федеральным законом №321-ФЗ¹ в Налоговый кодекс РФ (далее — НК РФ) была введена глава 3.1 «Консолидированная группа налогоплательщиков», которая установила правовой режим функционирования названной группы. И на начало 2018 г. в Российской Федерации было зарегистрировано 16 КГН, в т.ч. их создали группы компаний «Газпром», «Роснефть», «Татнефть», «Северсталь».

Поначалу все складывалось вроде бы неплохо. В 2014 г. были опубликованы первые итоги результативности введения КГН в части поступления налога на прибыль в бюджетную систему Российской Федерации, которые в целом оценивались Счетной палатой РФ как положительные. Однако если посмотреть конкретные цифры, с позитивными выводами можно было не согласиться уже тогда: в 2012 г. в консолидированный бюджет РФ налог на прибыль организаций поступил в размере 2,4 трлн руб. или 103,7% к уровню 2011 г., но в 2013 г. — 2,1 трлн руб., что составило уже всего 88% к уровню 2012 г.

¹ Федеральный закон от 16.11.2011 №321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 17.11.2011.

Если посмотреть цифры 2013 г., то картина получается еще более интересная: налогоплательщики-участники КГН заплатили в консолидированные бюджеты субъектов РФ 348,2 млрд руб., что на 29,5% ниже уровня 2012 г.

Что же явилось главной причиной такого снижения поступлений? Здесь, как представляется, присутствует несколько причин. Безусловно, что на суммы налога на прибыль организаций, перечисляемые в бюджет, оказывают влияние и объективные факторы, например, снижение цен на нефть. Однако сбрасывать со счетов субъективный фактор — объединение убытков внутри КГН — тоже никак нельзя. В результате такого объединения бюджеты не досчитались 16,4 млрд руб., а это 11,2% от общего объема недополученных средств.

Ради справедливости стоит отметить, что в ряде регионов после создания КГН поступления в бюджеты увеличились: в 2013 г. такая тенденция была отмечена в 62 субъектах РФ. Но в 20 регионах они сократились, из них в 10 — более чем на миллиард рублей.

И прежде чем перейти к окончательным выводам, необходимо также обратить внимание на материалы проверки Счетной палаты РФ суммарно за первые пять лет работы КГН: примерно в половине регионов поступления уменьшились, а в другой половине — увеличились. В крупнейших городах произошло существенное снижение — процентная доля налога на прибыль организаций, объединившихся в КГН, в 2016 г. по сравнению с 2011 г. в г. Москве снизилась с 35,8% до 14%, а в г. Санкт-Петербурге — с 53% до 1,8%, 6 субъектов РФ также закончили год с дефицитом бюджета, более того, в четырех из них дефицит бюджета увеличился по сравнению с 2011 г. Если посмотреть на ситуацию в целом, то в 2016 г. КГН заплатили налог на прибыль в консолидированный бюджет в размере 298 млрд руб., то есть в два раза меньше, чем эти же налогоплательщики перечислили в 2011 г.¹

По мнению Счетной палаты РФ, создание КГН не оказывает влияния на снижение платежей в бюджетную систему РФ в целом, если оценивать ее на продолжительный период времени, поскольку суммирование прибыли и убытка участниками такой группы уменьшает консолидированную налоговую базу и налог текущего периода, а те же организации без объединения в такую группу перенесли бы

¹ См.: *Яшунский Г.* Счетная палата раскритиковала механизм консолидированной группы налогоплательщиков // <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/01/11/747545-schetnaya-palata-raskritikovala-mehanizm-konsolidirovannih-nalogoplatelshchikov> (дата обращения — 20.11.2019).

убытки на будущие периоды, то есть уменьшили бы на них налоговую базу в последующие годы. И в то же самое время Счетная палата РФ предлагала продлить действовавший в 2016–2017 гг. мораторий на создание новых КГН. Следует заметить, что запрет на создание новых КГН уже действовал в течение 2015 г.: согласно ст. 8 Федерального закона № 366-ФЗ¹ зарегистрированные налоговыми органами в течение 2014 г. договоры о создании КГН и изменения в договоры о создании консолидированной группы налогоплательщиков, связанные с присоединением к такой группе новых организаций, за исключением случаев реорганизации участников группы, должны были вступить в силу с 01.01.2016. Таким образом, продолжить работу смогли только группы, начавшие свою деятельность до 2014 г.

Временный запрет на создание новых КГН объясняли необходимостью устранения выявленных недостатков введенной системы, поскольку создание таких групп привело к существенному перераспределению доходов между бюджетами субъектов РФ.

Практики также обращали внимание на недостаточную проработанность правового регулирования некоторых вопросов при функционировании КГН: во-первых, это возможность делить прибыль между регионами исходя из среднесписочной численности работников или из расходов на оплату труда, что существенно влияло на подлежащие уплате в бюджеты суммы налогов, поскольку напрямую зависело от выбора того или иного показателя; во-вторых, применение участниками группы льготной (пониженной) ставки по налогу на прибыль организаций².

Если проанализировать причинно-следственную связь между функционированием КГН и потерями бюджета, то можно прийти к выводам, что механизм КГН все же себя не оправдал. Это стало очевидным для всех: в НК РФ были внесены изменения, которые позволяли с 2017 г.³ налог на прибыль уменьшать не более чем на 50%, а следо-

¹ Федеральный закон от 24.11.2014 № 366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 27.11.2017) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 25.11.2014.

² С кого налоговики стали собирать меньше налога на прибыль // URL: <https://www.klerk.ru/buh/articles/471152/> (дата обращения — 26.11.2019).

³ Федеральный закон от 30.11.2016 № 401-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.11.2016.

вательно, обязанность по уплате названного налога стала возникать даже при получении убытков.

Следующий тревожный для участников таких групп звонок прозвучал в июне 2018 г., когда на заседании Правительства РФ было решено ввести мораторий на создание новых КГН, и что уже существующие группы должны быть ликвидированы с 2023 г. Главными аргументами при принятии такого решения стали, во-первых, доводы, что КГН являются помехой развития честной конкуренции и, во-вторых, что необходимо обеспечить равные условия налогообложения для субъектов крупного и среднего предпринимательства, а также совершенствовать механизм поступления сумм налога на прибыль в регионы Российской Федерации¹. По мнению Минфина России, в идеале институт КГН должен быть доступен для всех и не зависеть от объема выручки. Следовательно, для предоставления равных условий разным группам налогоплательщиков следует либо предоставить право создавать КГН всем, либо отказаться от него вовсе². И, как мы видим, был выбран второй путь, что объясняется, по мнению автора, прежде всего, приоритетом фискального интереса государства, необходимостью наполнения бюджета.

Таким образом, государством взят курс на отмену КГН, но одновременно этого делать не следует потому, поскольку резкие действия в этой области могут весьма негативно сказаться на предпринимательской деятельности, нарушить бизнес-планы весьма значительно части организаций-крупнейших налогоплательщиков. Именно поэтому данный институт должен окончательно прекратить свое существование только в 2023 г.

Плюсы для государства в планируемом внесении изменений в законодательство о налогах и сборах очевидны. Что касается налогоплательщиков, то представляется, что и у них в связи с грядущими переменами не все так уж плохо. Такие выводы можно сделать на основании анализа норм права, регулирующих перенос убытков на будущие периоды, о котором было сказано выше: если до внесения названных изменений в НК РФ налоговая база отдельными участниками группы не исчислялась, то сейчас ситуация обратная, поэтому отмена КГН не потребует значительного увеличения материальных и трудовых затрат со стороны налогоплательщиков.

¹ Согласно экспертным оценкам, региональные бюджеты теряют от функционирования КГН от 50 млрд до 100 млрд руб. в год.

² Причины отмены консолидированных групп налогоплательщиков (КГН) // URL: <https://buhguru.com/effektivniy-buhgalter/prich-otmen-kgn.htm> (дата обращения — 26.11.2019).

■ **Васильева Е. Г.**

доцент кафедры административного и
финансового права СКФ ФГБОУВО
«Российский государственный университет
правосудия» (г. Краснодар),
канд. юрид. наук, доцент

Единый налоговый платеж физического лица

Аннотация. Статья освещает вопросы правового регулирования единого налогового платежа физического лица. Посвящена характеристике нового термина, появившегося в 2019 году, новому способу уплаты налогов — добровольному авансовому налоговому платежу. В статье проанализированы характерные особенности, главные достоинства единого налогового платежа. Показано, что единый налоговый платеж физического лица может играть двоякую роль. Особое внимание обращается на правовую основу и материальную базу его функционирования.

Ключевые слова: добровольность, авансовый налоговый платеж, физические лица, «спецсчет», иное лицо, имущественные налоги, НДФЛ.

■ **Vasilyeva E. G.**

Assistant professor at the Department of
administrative and financial law North Caucasus
Branch of the Russian State University of Justice
Krasnodar, Ph. D., associate professor

Single tax payment of an individual

Annotation. The article addresses the issues of legal regulation of a single tax payment of an individual. It is devoted to the characterization of a new term that appeared in 2019, a new method of paying taxes — voluntary advance tax payment. The article analyzes the characteristic features, the main advantages of a single tax payment. It is shown that the single tax payment of an individual can play a dual role. Particular attention is paid to the legal basis and the material basis of its functioning.

Keywords: voluntariness, advance tax payment, individuals, “special account”, other person, property taxes, personal income tax.

До 2 декабря 2019 года налогоплательщики обязаны уплатить имущественные налоги за 2018 год¹. Обсудим, какими способами, в том числе новыми, это возможно исполнить. Полагаю, что аудитория разделится на три группы, первая группа будет — за новый способ платежа, вторая — против, третья — сторонники, которым будет

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 28.01.2020) // СЗ РФ. 2000. №32. Ст. 3340.

не принципиально, без разницы, какой способ использовать. В связи с изложенным опишем, какие изменения произошли в действующем законодательстве в части появления новых способов исполнения налоговой обязанности физическими лицами.

В 2018 году в НК РФ появился новый термин — единый налоговый платеж (статья 45.1 НК РФ, введена Федеральным законом от 29.07.2018 № 232-ФЗ)¹. С 1 января 2019 года начал свое непосредственное действие, а с 1 января 2020 года вступают новые изменения в отношении НДФЛ (в ред. Федерального закона от 29.09.2019 № 325-ФЗ²). Единый налоговый платеж — это относительно новый способ взимания денежных средств с физических лиц на добровольной основе. Попробуем разобраться с данным видом налогового платежа.

Итак, единый налоговый платеж физического лица (далее — ЕНП) — это денежные средства, перечисляемые налогоплательщиком добровольно в бюджет на соответствующий счет Федерального казначейства в счет уплаты НДФЛ и имущественных налогов: транспортного, земельного и налога на имущество физлиц. Как мы видим, ЕНП это добровольный платеж для физических лиц. Его ввели для уплаты имущественных налогов авансом — то есть до момента выставления налоговым органом уведомления. Особенно это наглядно проявляется при сроках его оплаты. Обращаю внимание, что вносить единый платеж можно через личный кабинет налогоплательщика. При этом следует понимать, что в течение года он будет отражаться как аванс, а 1 декабря текущего года зачтется в счет налогов, но никак не раньше, что не совсем удобно в части досрочного исполнения налоговой обязанности. Кроме того, зачет проведет сама налоговая инспекция по такому принципу: сначала погашаются долги, а потом — начисленные налоги, начиная с меньших сумм.

В рамках данных нововведений необходимо отметить то, что единый платеж можно вносить за любое лицо (также как и за налоги). Последний будет не вправе требовать возврата денежных средств, на это имеет право только сам налогоплательщик. Чтобы заплатить не за себя, проще всего сформировать квитанцию в личном кабинете

¹ Федеральный закон от 29.07.2018 № 232-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с совершенствованием налогового администрирования» // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 4821.

² Федеральный закон от 29.09.2019 № 325-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 39. Ст. 5375.

на сайте nalog.ru¹ и потом оплатить ее по индексу документа — например, на портале госуслуг² по своей учетной записи. Тогда деньги точно попадут куда нужно и зачислятся не на ваш лицевой счет, а тому человеку, за которого хотите заплатить. С процедурной точки зрения представляется вполне удобным способ исполнения налоговой обязанности. Важно, что, если после зачета что-то останется, остаток платежа можно будет вернуть по заявлению.

Таким образом, Единый платеж можно вносить без заполнения реквизитов каждого налога — одной суммой в любом размере. Платить можно в течение года, какими угодно частями. То есть вы платите заранее — еще до того, как налоговый орган исчислит налоги.

Чем же тогда отличается ЕНП от уплаты налогов обычным способом. Единый налоговый платёж вносится единовременно, т. е. денежные средства идут на уплату сразу всех имущественных налогов: транспортного, земельного, налога на имущество физлиц. Так, вместо того, чтобы платить трижды, за каждый налог отдельно, налогоплательщик оплачивает всего один раз несколько налогов. Единый налоговый платёж можно внести и за другое лицо. Как уже отмечалось ранее, является добровольным.

С учетом изложенного обращаю внимание на следующие моменты:

С налоговыми уведомлениями не присылают квитанции. Раньше вместе с налоговыми уведомлениями по почте приходили квитанции для уплаты — отдельные для каждого имущественного налога. Это были заполненные документы с реквизитами и суммами. С 2019 года квитанции не присылают: их нет ни в почтовых конвертах, ни в личном кабинете. В налоговом уведомлении указаны реквизиты для уплаты каждого налога.

Так, с 2019 года появился новый способ уплаты имущественных налогов — с помощью единого налогового платежа (статья 45.1 НК РФ). В чем состоит данное новшество — в течение года еще до срока уплаты и даже до рассылки налоговых уведомлений можно зачислять деньги на авансовый кошелек. Когда подойдет срок уплаты налогов, нужная сумма спишется с баланса — лицевого счета налогоплательщика, до этого момента платеж будет считаться как аванс. Оплатить можно как за себя, так и за иное лицо.

Этот вариант удобен тем, что не нужно перечислять деньги разными платежами и искать реквизиты. Единый налоговый платеж — это

¹ Официальный сайт ФНС России: <https://www.nalog.ru/rn23/> (дата обращения: 11.02.2020).

² Портал государственных услуг Российской Федерации: <https://www.gosuslugi.ru/new> (дата обращения: 11.02.2020).

добровольный способ уплаты. Им можно воспользоваться на свое усмотрение: например, ежемесячно перечислять небольшие суммы, чтобы к нужному сроку накопить средства для погашения начислений. На сайте Госуслуг также возможно оплачивать начисления одним платежом. Но только те, которые отражены на портале: например, автоштрафы, налоговую и судебную задолженность. Обращаю Ваше внимание, что до 2 декабря текущего года начисленные имущественные налоги — это еще не задолженность, поэтому на Госуслугах она не видна.

Попробуем разобраться для чего это сделали. Задумка, как представляется, была в следующем. Вы укладываете деньги на баланс и не думаете, что с оплатой налогов. Не надо ждать квитанции, платить по разным КБК. Просто внесите платеж, и Вам все зачтут.

Необходимо отметить положительные моменты, состоящие в том, что не надо каждый год оплачивать сразу все имущественные налоги. Получается, что до 1 декабря текущего года нужно сразу внести всю сумму. А чтобы заплатить в течение года небольшими частями, нужно было заполнять квитанции по каждому налогу отдельно. Теперь в течение года можно вносить авансовый платеж. Вы переводите, например, по тысяче рублей в месяц по единым реквизитам. А когда придет время, налоговый орган зачтет эти добровольные платежи в счет ваших налогов — всех сразу и без специальных заявлений. Платить можно как угодно: требований к периодичности внесения сумм авансовых платежей нет. Можно вносить каждый месяц, два раза в год или не вносить вообще и ждать уведомления.

Единый налоговый платеж физического лица — это денежные средства, которые гражданин добровольно перечисляет в бюджетную систему Российской Федерации с помощью единого платежного поручения. Эта сумма зачисляется на соответствующий счет Федерального казначейства для уплаты налога на имущество физических лиц, а также транспортного и земельного налогов, а с 1 января 2020 — в отношении НДФЛ. Платежи будут поступать в бюджеты по месту нахождения соответствующих объектов налогообложения. Зачет платежа налоговые органы будут проводить самостоятельно при наступлении срока уплаты имущественных налогов. О принятом решении о зачете налогоплательщик будет проинформирован. Также все данные будут отражаться в «Личном кабинете налогоплательщика для физических лиц».

Использование единого налогового платежа значительно сократит время, затрачиваемое на оформление платёжных документов, а также минимизирует ошибки граждан при заполнении нескольких платежей.

Аванс можно внести через личный кабинет на сайте Федеральной налоговой службы (ФНС России). Специально для этого сервис дополнили разделом «Единый налоговый платеж». Оплата производится с помощью банковской карты или на сайте одного из банков, заключивших соглашение с налоговой инспекцией. В личном кабинете будет отображаться не только сумма платежа, но и распределение средств в счет уплаты имущественных налогов.

Также для авансового платежа можно использовать электронные сервисы «Уплата налогов, страховых взносов физических лиц», «Заполнить платежное поручение» и «Уплата налогов за третьих лиц» на сайте налоговой. При оплате они предусматривают только возможность перехода на сайт банка, заключившего соглашение с ФНС России. Еще один вариант внесения авансового платежа — визит в отделение банка. Для этого надо предварительно сформировать и распечатать расчетный документ на сайте налоговой службы. Проще всего заплатить в личном кабинете на сайте palog.ru: там есть ссылка и можно указать любую сумму. Платить можно картой, через банк, портал госуслуг или по квитанции — она сформируется автоматически.

Таким образом, авансом можно оплачивать имущественные налоги и с 1 января 2020 года НДФЛ, с учетом положений ст. 228 НК РФ. Технически процедура проста: деньги налогоплательщика зачисляются на специальный счет Федерального казначейства, откуда потом списываются для погашения задолженности, если она имеется, либо, когда подходит срок, в уплату налогов.

Как уточняют в ФНС России, внесение средств через механизм единого налогового платежа исключает ошибки, которые часто возникают при заполнении нескольких платежных поручений с указанием различных реквизитов. Это уменьшает объем так называемых невыясненных поступлений и позволяет государству вовремя получать платежи.

Самому же гражданину, если он заплатил налоги авансом, не придется больше следить за сроками наступления платежей. При этом он может быть уверенным, что полностью выполнил свои обязательства и никакие пени или налоговые санкции ему не грозят.

Общеизвестно, что по действующему порядку гражданам отводится не менее месяца на уплату налогов — квитанции по почте либо в личный кабинет на сайте ФНС России оплата производится до 1 декабря очередного текущего года. Многие люди по разным причинам заплатить забывают или не успевают.

Новая возможность платить налоги авансом позволит гражданам производить предварительную оплату, не беспокоясь за соблюдение сроков и распределение суммы платежа, подчеркивают в ФНС России.

Авансовый механизм будет особенно удобен тем, кто владеет собственностью в разных регионах страны или, к примеру, живет за границей. Налогоплательщику будет достаточно внести некоторую сумму на счет Федерального казначейства, а налоговый орган уже сам распределит оплату по объектам налогообложения. Важно помнить, что единый налоговый платеж принимается только в рублях. Если суммы будет достаточно для уплаты всех налогов, недоимка просто не возникнет. Если средств не хватает, сначала будут зачтены меньшие суммы, причем это касается не только недоимок по налогам, но и пеней — действует общее правило: сначала списываются меньшие суммы, а затем те, что больше.

В этой ситуации гражданам, которые захотят платить налоги авансом, стоит позаботиться о том, чтобы средств, зачисленных на счет Федерального казначейства, хватало для уплаты всех налогов.

Обращаю внимание, что механизм уплаты налогов авансом — дополнительный сервис для налогоплательщиков. У них остается право оплачивать налоги и привычным способом, после получения налоговых уведомлений.

Давайте подробнее разберем, что потом происходит с этими платежами?

Когда наступит срок уплаты имущественных налогов — это 1 декабря текущего года, налоговый орган зачтет авансовые платежи в счет начисленных сумм и пришлет об этом уведомление. В законе описан конкретный алгоритм зачета: сначала авансовый платеж пойдет в счет погашения долгов и пеней, если они есть. Это произойдет в течение десяти дней с даты платежа. В последующем — в счет начисленных налогов, начиная с меньшей суммы. Тем не менее остаются определенные вопросы.

Получается, в течение года можно вносить какие-то суммы. Но зачтут их только в декабре, когда наступит срок уплаты. А уведомление должно прийти раньше — и там должны быть полные суммы начислений, потому что зачета ведь еще не было: его проведут только 1 декабря. Значит, и квитанции к уведомлению на уплату налога тоже будут на полные суммы, без учета авансов. То есть налогоплательщик что-то платил, ему что-то начислили, но остаток к уплате нужно считать самостоятельно. Если ждать зачета от налогового органа в декабре, то пройдет срок уплаты и начнет исчисляться пеня.

Полагаю, в определенной степени что-то тут не доработано: вы платите, а мы потом все посчитаем. Налогоплательщик должен запоминать суммы, перечисленные в бюджет ранее, чтобы у него не образовалась недоимка.

Может быть, в уведомлениях будет указано, сколько денег уплачено авансом в течение года. Но в НК РФ про эту ситуацию ничего не указано.

Представляется вполне верным, что авансовый платеж может внести кто угодно. Но возможно ли вернуть уплаченные суммы ЕНП, пока их еще не зачисли в счет налогов. Попробуем разобраться в данном вопросе. Да, деньги можно вернуть. Для этого необходимо написать соответствующее заявление. И если по уплаченным суммам отсутствует решение о зачете в счет имущественных налогов, единый авансовый платеж вернут налогоплательщику. Но на это может уйти больше месяца. ФНС России утвердила формы документов, используемых налоговыми органами при зачете и возврате суммы единого налогового платежа. Приказ № ММВ-7-8/804@ от 14.12.2018¹ опубликован на портале правовой информации.

На основании вышеизложенного возникает вполне закономерный вопрос, зачем ввели ЕНП? Из пояснительной записки к закону непонятно, какую именно серьезную проблему решали введением этого платежа. Комитет по бюджету и налогам в одном из заключений указал следующее. Пояснительная записка не раскрывает цели предлагаемых изменений, связанных в том числе с перечислением указанных взносов в бюджетную систему Российской Федерации. В отсутствие надлежащего обоснования необходимости введения проектируемого правового механизма (статья 105 Регламента Государственной Думы, постановление Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов»)² не ясно, чем обусловлены предлагаемые изменения,

¹ Приказ ФНС России от 14.12.2018 № ММВ-7-8/804@ «Об утверждении форм документов, используемых налоговыми органами при осуществлении зачета и возврата суммы единого налогового платежа физического лица и формата представления заявления о возврате денежных средств, перечисленных в бюджетную систему Российской Федерации в качестве единого налогового платежа физического лица, в электронной форме» (Зарегистрировано в Минюсте России 14.01.2019 № 53333) / Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.01.2019.

² Постановление Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 (ред. от 13.03.2015) «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.02.2020).

на решение каких практических проблем они направлены и почему они не могут быть решены с помощью действующих правовых норм (например, НК РФ предусмотрен институт зачета излишне уплаченных налога, сбора, страховых взносов, пеней, штрафа (статья 78 НК РФ), в том числе их зачета в счет предстоящих платежей налогоплательщика). Также не очевидны преимущества проектируемого механизма для налогоплательщиков¹.

Следовательно, единый налоговый платеж — это фактически беспроцентный кредит государству. Так называемая, дополнительная возможность заплатить налоги иным новым способом, отличным от традиционного, с периодичностью, удобной для налогоплательщика. Это добровольный платеж. Вся добровольность сводится только к выбору способа уплаты — оплатить по отдельности каждый налог или всё сразу за счёт единого налогового платежа. Ранее у налогоплательщиков не было возможности оплатить сразу три имущественных налога авансом практически за пару кликов, а теперь есть. Стоит еще раз подчеркнуть, что налогоплательщик вправе не использовать данный способ оплаты. Насколько данный способ будет эффективным и получит широкое распространение у налогоплательщиков, покажет только время.

■ **Яговкина В. А.**

доцент кафедры государственного регулирования экономики Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС при Президенте РФ),
канд. юрид. наук, доцент

Соотношение понятий «налоговые расходы» в налоговом и бюджетном праве

Аннотация: в статье рассматривается определение понятия «налоговые расходы» в бюджетном и налоговом праве, а также проблемы их соотношения.

Ключевые слова: налоговые расходы; налоговые льготы; Бюджетный кодекс Российской Федерации.

¹ Официальный сайт Государственной Думы РФ: <http://duma.gov.ru/> (дата обращения: 11.02.2020).

■ **Yagovkina V. A.**

Associate Professor of the Department of State Regulation of Economics of the Institute of Social Sciences of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (RANEPA under the President of the Russian Federation),
Candidate of Law, Associate Professor

The ratio of the concepts of “tax expenditures” in tax and budget law

Abstract: the article outlines the definitions of the concept of “tax expenditures” in budget and tax law, as well as the problems of their correlation.

Keywords: tax expenditures; tax benefits and release; Budget Code of the Russian Federation.

В бюджетной сфере уже не первый год применяется термин «налоговые расходы», который широко используется и в мировой практике. Однако законодательно он был закреплен в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее — БК РФ) лишь Федеральным законом от 25 декабря 2018 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»¹ путем внесения в статью 6 нового понятия: «налоговые расходы публично-правового образования — выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обусловленные налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование, предусмотренными в качестве мер государственной (муниципальной) поддержки в соответствии с целями государственных (муниципальных) программ и (или) целями социально-экономической политики публично-правового образования, не относящимися к государственным (муниципальным) программам».

Такое определение основано на дефиниции, применяемой в Руководстве по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере Международного валютного фонда, в соответствии с которой налоговые и неналоговые расходы — это льготы или освобождения относительно так называемой «базовой» структуры налогов, которые ведут к снижению величины собираемых государством доходов, и, поскольку

¹ При подготовке статьи использовалась СПС «КонсультантПлюс».

цели государственной политики могли бы быть достигнуты альтернативным способом через предоставление субсидий или осуществление иных прямых расходов, льготы рассматриваются как эквивалент бюджетных расходов.

Термин «налоговые расходы» применялся на практике и в актах более общего, стратегического характера и ранее, в случаях, когда речь шла об эффективности налоговых льгот и преференций бюджетов. При этом иногда делались попытки дать определение данному термину. Например, достаточно подробно о налоговых расходах говорится в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов. Если проанализировать содержание приложения 1 к этому документу, можно сделать вывод, что в нем, по сути, дается дефиниция налоговых расходов — это меры государственной поддержки физическим и юридическим лицам в соответствии с приоритетами социально-экономической политики в виде предоставления льгот и преференций по налогам, сборам и таможенным платежам в бюджет. В этом же документе указано, что в качестве налоговых расходов рассматриваются льготы и преференции, цели предоставления которых могут быть достигнуты альтернативным способом через предоставление субсидии или иных прямых расходов бюджет, то есть под определение налоговых расходов подпадают только те льготы и преференции, которые представляют собой отклонения относительно базовой (удовлетворяющей критериям справедливости, нейтральности и эффективности) структуры налогообложения.

Отличие от определения, закрепленного в Кодексе, состоит в первую очередь в указании на получателей поддержки (физические и юридические лица), а также в подчеркивании наличия альтернативных способов предоставления такой поддержки для признания преференции или льготы налоговым расходом.

Один из разделов Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р) посвящен формированию системы управления налоговыми расходами, и также содержит описание понимания налоговых расходов. Из текста данного документа можно сделать вывод, что налоговые расходы — это один из инструментов государственной (муниципальной) поддержки физических и юридических лиц в соответствии с приоритетами социально-экономической политики в виде предоставления налоговых льгот и преференций, цели предоставления которых могут быть достигнуты

альтернативным способом через предоставление субсидий или осуществление иных прямых расходов бюджетов, поскольку источником финансового обеспечения подобных мер так же, как и в случае прямых бюджетных расходов, является сам бюджет. Цитируемый акт принят позже дополнений в статью 6 БК РФ, и определения в них принципиально схожи, однако в Кодексе сделан некоторый акцент на связи льгот и преференций с достижением целей таких документов стратегического планирования, как государственные и муниципальные программы (хотя и не во всех случаях).

В Концепции так же, как и в цитируемых выше Основных направлениях, подчеркивается обязательность наличия альтернативы предоставления бюджетных средств для признания тех или иных льгот налоговыми расходами. В связи с этим обращает на себя внимание, что в БК РФ указание на подобную альтернативу не содержится. Однако на практике следует учитывать ее наличие или отсутствие в целях оценки бюджетной эффективности конкретных налоговых расходов, для чего требуется сопоставить альтернативные варианты достижения целевых значений¹.

Хотя использование в данном термине слова «налоговый» предполагает обращение к налоговому законодательству, однако в Налоговом кодексе Российской Федерации понятие «налоговые расходы» не содержится (тем более в смысле, используемом в целях бюджетного законодательства). При этом словосочетание «налоговые расходы» используется в налоговой практике, но в смысле, отличном от заложенного в статью 6 БК РФ. Так, в приказе Министерства финансов Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. №114н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Учет расчетов по налогу на прибыль организаций» ПБУ 18/02» в отношении отчетности по налогу на прибыль начиная с отчетности за 2020 год вводится термин «постоянный налоговый расход», под которым в данном случае понимается сумма налога, которая приводит к уменьшению налоговых платежей по налогу на прибыль в отчетном периоде. Такой расход равняется величине, определяемой как произведение постоянной

¹ См.: Письмо Минфина России от 24.09.2019 № 15-07-06/73914 «Выдержка из разъяснений по применению положений Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2019 г. № 439 «Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценке налоговых расходов Российской Федерации»».

разницы, возникшей в отчетном периоде, на ставку налога на прибыль, установленную законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и действующую на отчетную дату. Данный термин заменяет собой используемый ранее термин «постоянное налоговое обязательство» (при сохранении содержания). Если обратиться к пониманию термина «налоговое обязательство» в юридической литературе¹, то станет ясно, что вновь вводимое понятие не совпадает с пониманием налоговых расходов в бюджетном законодательстве.

Таким образом, одновременно существуют два термина «налоговые расходы» в бюджетной и налоговой сферах, имеющие различное содержание. Термин в сфере налогообложения применяется в отношении конкретных плательщиков налога, а термин бюджетного законодательства относится к фонду денежных средств публично-правового образования. Оба термина используют в своем наименовании слово «налоговый», таким образом, создавая некоторую логическую отсылку к налоговому законодательству, однако, на практике лишь Положение о бухгалтерском учете будет коррелировать с ним, что может повлечь сложности при применении соответствующих норм как бюджетного права, так и норм, регламентирующих бухгалтерский учет.

Также стоит обратить внимание, что определение в той формулировке, в какой оно закреплено в статье 6 БК РФ, возможно, нуждается в некоторой доработке. Это связано с тем, что в той же статье 6 закреплено определение доходов бюджета как поступающих в бюджет денежных средств (в них не включаются средства, являющиеся источниками финансирования дефицита бюджета). Если попытаться логически связать это определение и определение налоговых расходов, которые являются выпадающими доходами бюджета, то получится, что налоговые расходы — это выпадающие поступающие в бюджет денежные средства, обусловленные налоговыми льготами и преференциями. Таким образом, для формулирования дефиниции применяется ее противоположность (расходы через доходы), что влечет за собой некоторую нелогичность и затрудняет понимание содержания термина.

Не отрицая необходимости учета и оценки выпадающих доходов публично-правовых образований и исходя из указанных проблем (применение одинаковых терминов с различным содержанием в налоговой и бюджетной сфере и определение понятия через его противоположность), можно предложить доработать определение термина «налоговые

¹ 111 терминов налогового права: новый взгляд: Науч.-практич. издание / (Н. А. Соловьева (рук.) и др.). М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019. С. 221–228.

расходы» в статье 6 БК РФ, например, приблизив его к определению Руководства Организации экономического сотрудничества и развития по лучшей практике в области внебюджетных и налоговых расходов, в соответствии с которым налоговые расходы — это трансфер общественных ресурсов, который достигается уменьшением налоговых обязательств относительно базовой структуры налоговой системы, а не прямым расходованием средств. Это позволит сделать содержание термина в статье 6 БК РФ более логичным, непротиворечивым и понятным.

■ **Попкова Ж. Г.**

старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин ФГББОУ
ВО «Российский государственный университет
правосудия» (Приволжский филиал),
канд. юрид. наук

Новый подход ВС РФ к исчислению сроков на возврат излишне уплаченных (взысканных) налогов из бюджетной системы

Аннотация: Исследуются неоднозначные вопросы об исчислении сроков на подачу заявления в налоговый орган о возврате излишне уплаченных (взысканных) налогов с учетом новой правоприменительной практики.

Ключевые слова: возврат излишне уплаченных (взысканных) налогов, ненормативный правовой акт, возмещение убытков, исковая давность, бюджетная система, приостановление сроков.

■ **Popkova Zh. G.**

Senior Lecturer of the Department of State and
Legal Disciplines of the Federal State Budgetary
Educational Institution of Higher Education "Russian
State University of Justice" (Volga Branch), Ph. D.

A new approach of the RF Armed Forces to the calculation of the deadlines for the refund of overpaid (collected) taxes from the budget system

Annotation: The author studies controversial issues on calculating the deadlines for submitting an application to the tax authority for the return of overpaid (recovered) taxes taking into account new law enforcement practice.

Keywords: refund of overpaid (recovered) taxes, non-normative legal act, damages, limitation period, budget system, suspension of terms.

В недавно принятом Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 17 сентября 2019 г. № 303-ЭС19-7300 по делу № А51-1928/2018, как представляется, неявно заложен принципиально новый подход Суда к исчислению сроков на возврат излишне уплаченных (взысканных) налогов из бюджетной системы.

Можно напомнить, что налогоплательщик, предъявляя налоговому органу требования о возврате (зачете) излишне уплаченного (взысканного) налога, действует в т. ч. в рамках правил, установленных в статьях 79, 79 НК РФ и разъясненных в практике высших судебных органов.

Так, исходя из Постановлений Президиума ВАС РФ от 28 февраля 2006 г. № 11 074/05 и от 27 июля 2011 г. № 2105/11, излишне уплаченной или взысканной суммой налога может быть признано зачисление на счета соответствующего бюджета денежных средств в размере, превышающем подлежащие уплате суммы налога за определенные налоговые периоды.

В специализированной литературе отмечается, что необходимость разграничения излишне уплаченного и излишне взысканного налога продиктована по меньшей мере двумя обстоятельствами:

1) обращение налогоплательщика в суд с требованием о возврате или зачете излишне уплаченных сумм налогов возможно только в случае отказа налогового органа в удовлетворении заявления либо неполучения налогоплательщиком ответа в установленный законом срок, а для излишне взысканного налога такие ограничения отсутствуют (п. п. 33, 80 Постановления Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57, Постановления Президиума ВАС РФ от 20 апреля 2010 г. № 17 413/09 и от 26 июля 2011 г. № 18 180/10);

2) проценты, на которые может рассчитывать налогоплательщик, для случая излишне уплаченного налога начинают начисляться при нарушении налоговым органом месячного срока со дня получения заявления о возврате налога (п. п. 6 и 10 ст. 78 НК РФ), а для случая излишне взысканного налога — со дня, следующего за днем взыскания, по день фактического возврата (п. 5 ст. 79 НК РФ).

Если излишнее поступление сумм в бюджет произошло без участия налогового органа в исчислении налога, при самостоятельном расчете суммы налогоплательщиком, то налог можно квалифицировать как

излишне уплаченный. Если же суммы поступили в бюджет в результате незаконного (ошибочного) расчета налога налоговым органом, то налог следует квалифицировать как излишне взысканный. Соответственно, излишне взысканным будет налог, уплаченный налогоплательщиком добровольно во исполнение незаконного налогового уведомления (решения по результатам выездной (камеральной) налоговой проверки; требования об уплате налога, направленного в порядке реализации такого решения).

Срок на возврат излишне уплаченного налога установлен в п. 7 ст. 78 НК РФ: заявление о зачете или о возврате суммы излишне уплаченного налога может быть подано в течение трех лет со дня уплаты указанной суммы, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Соответственно, срок на возврат излишне взысканного налога регламентируется в п. 3 ст. 79 НК РФ: заявление о возврате суммы излишне взысканного налога может быть подано налогоплательщиком в налоговый орган в течение трех лет со дня, когда налогоплательщику стало известно о факте излишнего взыскания с него налога.

В Определении КС РФ от 21 июня 2001 г. № 173-О разъяснено, что из содержания ст. 78 НК РФ следует, что данная норма направлена не на ущемление прав налогоплательщика, который ошибся в расчете суммы налогового платежа по какой — либо причине, в том числе вследствие незнания налогового закона или добросовестного заблуждения, а напротив, позволяет ему в течение трех лет со дня уплаты налога предъявить налоговому органу обоснованные и потому подлежащие безусловному удовлетворению требования, не обращаясь к судебной защите своих законных интересов.

В то же время данная норма не препятствует гражданину в случае пропуска указанного срока обратиться в суд с иском о возврате из бюджета переплаченной суммы в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства, и в этом случае действуют общие правила исчисления срока исковой давности — со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права (п. 1 ст. 200 ГК РФ).

Непосредственно вопрос начала исчисления срока на обращение в суд с требованием о возврате излишне уплаченного (взысканного) налога разрешен, например, в ряде актов высших судебных органов (в т. ч. в Постановлениях Президиума ВАС РФ от 8 ноября 2006 г. № 6219/06, от 25 февраля 2009 г. № 12882/08, от 28 июня 2011 г. № 17750/10, от 26 июля 2011 г. № 18180/10, в Определении ВС РФ от 3 сентября 2015 г. № 306-КГ15-6527 и др.).

Для случая, когда налог исчисляется (п. 1 ст. 52 НК РФ), декларируется (ст. 80 НК РФ) и уплачивается (п. 1 ст. 58 НК РФ) самим налогоплательщиком, соответствующие правовые позиции могут быть сведены к следующему: трехлетний срок на обращение в суд с требованием о возврате излишне уплаченного налога исчисляется с даты представления налоговой декларации за соответствующий налоговый период, но не позднее срока, установленного для ее представления в налоговый орган; либо с даты излишней уплаты налога, если уплата имела место в более позднюю дату.

Например, срок уплаты налога на прибыль организаций и срок представления соответствующей налоговой декларации за 2018 год — не позднее 28 марта 2019 года. Если налог на прибыль за указанный налоговый период уплачен излишне 25 марта 2019 года, то с 28 марта 2019 года начнет исчисляться трехлетний срок на обращение в суд с требованием о возврате излишне уплаченного за 2018 год налога на прибыль организаций. Окончится данный срок, соответственно, 28 марта 2022 года.

Возвращаясь к первоначально упомянутому Определению ВС РФ от 17 сентября 2019 г. № 303-ЭС19-7300 по делу № А51-1928/2018, можно отметить, что в нем рассматривалось требование ООО «УралАккумГрупп» к Российской Федерации в лице ФТС России о взыскании за счет казны 50 839,47 рублей убытков, причиненных незаконным решением Находкинской таможни от 26.10.2014 об отказе в выпуске товара. Вступившим в законную силу решением арбитражного суда от 09.06.2015 по делу № А51-1267/2015 (то есть по другому делу) решение Находкинской таможни от 26.10.2014 признано недействительным.

Считая, что незаконно принятое таможенной решением об отказе в выпуске товара повлекло несение ООО «УралАккумГрупп» расходов на дополнительную оплату НДС из — за курсовой разницы валют, а также расходов на оплату пользования контейнером, на доплату за срочность доставки товара, оплату хранения груженых контейнеров в терминале, таможенного сбора, последнее обратилось 11.07.2017 и 11.10.2017 в Находкинскую таможню с претензией о возмещении понесенных расходов. Неудовлетворение претензий послужило основанием для обращения ООО «УралАккумГрупп» в арбитражный суд с иском о возмещении убытков за счет казны Российской Федерации.

Суды трех инстанций установили пропуск ООО «УралАккумГрупп» срока исковой давности для обращения с иском о возмещении вреда, в связи с чем, принимая во внимание сделанное ФТС России заявление о пропуске срока исковой давности, отказали в удовлетворении иска исключительно по данному основанию.

По мнению ВС РФ, исходя из принципа равенства всех перед законом и судом, лицо, прибегнувшее к судебной защите нарушенных прав в порядке административного судопроизводства, не может быть поставлено в худшее положение в сравнении с ситуацией обращения в суд непосредственно с иском о возмещении вреда. Иное бы означало, что невозможность восстановления имущественной сферы такого лица обуславливается длительностью судебного разбирательства, осуществляемого в рамках административного судопроизводства, и (или) поведением самого публично-правового образования (его органов), не устранившего самостоятельно и в полном объеме допущенные нарушения прав и законных интересов лица, по заявлению которого соотвествующие ненормативные правовые акты, решения, действия (бездействия) в судебном порядке признаны недействительными (незаконными). В том случае, когда защита нарушенных прав потребовала использования со стороны заинтересованного лица сочетания нескольких способов защиты своего субъективного гражданского права (оспаривание правоприменительного акта и предъявление требования о возмещении вреда по основанию незаконности такого акта), это не может не учитываться при исчислении исковой давности.

Заявление ООО «УралАккумГрупп» о признании недействительным решения Находкинской таможни от 26.10.2014 об отказе в выпуске товаров поступило в арбитражный суд 28.01.2015. Решение арбитражного суда от 09.06.2015 по делу № А51-1267/2015, которым названное решение Находкинской таможни признано недействительным, не обжаловано участвующими в деле лицами и, соответственно, вступило в законную силу 10.07.2015. С учетом периода рассмотрения дела № А51-1267/2015, как указал суд, составившего не менее шести месяцев, обратившись 01.02.2018 в суд с иском о возмещении убытков, причиненных в период с 10.10.2014 по 05.12.2014, общество не пропустило срок исковой давности для защиты своего субъективного гражданского права на возмещение вреда, причиненного государством.

При этом, исходя из приведенных в специализированной литературе доводов, возврат налогоплательщику излишне уплаченного (взысканного) налога по ст. 78, 79 НК РФ, а также соответствующих процентов, является ничем иным, как упрощенным и адаптированным для налоговых правоотношений способом возмещения убытков, предусмотренным непосредственно в НК РФ¹.

¹ *Тотин Д. В.* Налоговое право. М., 2017. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», СПС «Гарант». Режим доступа свободный, дата обращения 14.11.2019.

С этой точки зрения вышеизложенная правовая позиция ВС РФ позволяет заключить, что на период судебной защиты права путем предъявления налогоплательщиком требования о признании недействительным ненормативного правового акта налогового органа, на основании которого был излишне взыскан налог, либо которым было отказано в возврате излишне уплаченного (взысканного) налога, течение трехлетнего срока исковой давности (п. 1 ст. 196, п. 1 ст. 200 ГК РФ) на обращение в суд с имущественным требованием о возврате излишне уплаченного (взысканного) налога должно приостанавливаться.

Таким образом, в вышеприведенном примере, если налогоплательщик своевременно обратится в досудебном порядке в налоговый орган с требованием о возврате излишне уплаченного налога за 2018 год, получит отказ, обжалует его в суд, которым по итогам трехмесячного судопроизводства отказ будет признан недействительным, то трехлетний срок на обращение в суд с требованием о возврате излишне уплаченного налога будет фактически приостановлен на четыре месяца и окончится 28 июля 2022 года.

■ **Мигачева Е. В.**

профессор кафедры финансового права
ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия»,
канд. юрид. наук, доцент

Исполнение обязанности по уплате налогов в бюджетную систему РФ в условиях цифровой экономики

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы совершенствования налогового администрирования в процессе исполнения обязанности по уплате налога в условиях цифровой экономики. Автором исследован порядок администрирования транспортного и земельного налога, механизм взаимодействия налоговых органов и налогоплательщиков.

Ключевые слова: налоговый контроль, цифровая экономика, налоговое администрирование, информационные ресурсы.

■ **Migacheva E. V.**

professor of the Department of Financial Law of the
Russian State University of Justice, Candidate of
Legal Sciences, Associate Professor.

Fulfillment of the obligation to pay taxes to the budget system of the Russian Federation in the digital economy

Abstract: The article discusses the issues of improving tax administration in the process of fulfilling the obligation to pay tax in a digital economy. The author investigated the administration of transport and land tax, the mechanism of interaction between tax authorities and taxpayers.

Keywords: tax control, digital economy, tax administration, information resources.

Достаточно активно в последнее время обсуждается вопрос цифровой экономики как в Российской Федерации, так и за её пределами, начиная с принятия стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы¹, где были определены цели, задачи и меры по реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации в сфере применения информационных и коммуникационных технологий, направленные на развитие информационного общества, формирование национальной цифровой экономики, обеспечение национальных интересов и реализацию стратегических национальных приоритетов.

Внедрение в деятельность государственных органов современных информационных компьютерных технологий, способствующих реализации реформ цифровой экономики, позволяет:

- 1) ускорить и оптимизировать процесс принятия управленческих решений;
- 2) упростить процедуры подачи и получения необходимой информации и документов гражданами и организациями;
- 3) оптимизировать деятельность государственных органов, снизить численность работников и сократить бюджетные расходы на государственный аппарат»².

Сфера использования информационных технологий затрагивает различные сферы экономики, в том числе и в вопросах модернизации налоговой системы РФ. Многие авторы продолжают исследования по вопросам внедрения информационных ресурсов, используемых Федеральной налоговой службой РФ, где выделяется что одним

¹ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»// СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

² Мигачева Е. В. Налоговый контроль в условиях развития цифровой экономики // Финансовое право. 2018. № 8. С. 21–25.

из основных и приоритетных направлений остается повышение эффективного налогового администрирования. Как показывает практика, огромную роль в данных процессах налаживания налогового администрирования в условиях цифровой экономики играет расширение возможности бесконтактного налогового контроля, что позволяет говорить о развитии партнерских отношениях между налогоплательщиком и налоговым органом.

«В настоящее время отличительной особенностью налогового права России является использование информационных технологий и средств коммуникации. Появились специальные термины, характеризующие данное взаимодействие: цифровая экономика, цифровой бизнес, электронное взаимодействие и др. В Российской Федерации, как и во многих других странах, идет работа по модернизации налоговой системы. Внедряются активно современные технологии, что, по информации портала Федеральной налоговой службы, выступает одним из приоритетов в повышении эффективности налогового администрирования»¹.

Как показывают исследования по вопросам цифровой экономики, важную роль приобретают процессы обмена информации, в том числе связанные с международным обменом налоговой информации, как один из способов обеспечения налогового администрирования, в том числе и регулирования глобального цифрового рынка. Развитие бесконтактного налогового администрирования позволит создать условия для прозрачных отношений между налогоплательщиками и налоговыми органами, в том числе и по вопросам исчисления и начисления сумм налогов, автоматического списания со счетов и поступления в соответствующий бюджет государства.

В связи с этим исполнение налоговой обязанности видоизменяется путем внедрения в него инновационных разработок и цифровых технологий, формируются новые отношения между налоговыми органами и налогоплательщиками. В соответствии с внесенными изменениями в НК РФ в части исполнения обязанности по уплате транспортного и земельного налога организациями изменяется порядок администрирования данных налогов, где не предусматривается обязанность по представлению налогоплательщиками налоговых деклараций, и вводится иной механизм взаимодействия налоговых органов и налогоплательщиков.

¹ *Васильева Е. Г.* Современное налоговое право как фактор развития инновационной модели экономики // *Налоги.* 2019. № 2. С. 3–6.

В соответствии с Федеральным законом от 15.04.2019 № 63-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 9 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах»¹ начиная с 2021 года налоговые органы будут направлять налогоплательщикам организациям сообщения об исчисленных налоговыми органами суммах транспортного и земельного налогов.

Сообщение составляется на основе информации, имеющейся у налогового органа, в том числе на основе сведений из Единого государственного реестра налогоплательщиков, сведений, полученных от органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, государственную регистрацию транспортных средств. Согласно Приказу ФНС России от 05.07.2019 № ММВ-7-21/337@ «Об утверждении форм сообщений об исчисленных налоговым органом суммах транспортного налога и земельного налога, а также о внесении изменений в приказ ФНС России от 15.04.2015 № ММВ-7-2/149@» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.07.2019 № 55 453) сообщение о сумме транспортного налога и сообщение о сумме земельного налога формируются налоговыми органами в автоматизированной информационной системе Федеральной налоговой службы с использованием технических средств. В соответствии с данным приказом ФНС России утверждены формы сообщений и определен порядок направления документов, используемых налоговыми органами при реализации своих полномочий в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах, в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи в соответствии с приказом ФНС России от 15.04.2015 № ММВ-7-2/149@ «Об утверждении Порядка направления документов, используемых налоговыми органами при реализации своих полномочий в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах, в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи и о признании утратившими силу отдельных положений приказа Федеральной налоговой службы от 17.02.2011 № ММВ-7-2/169@».

В сообщении будут указываться объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, сумма исчисленного налога.

По общему правилу направление сообщения будет осуществляться по окончании налогового периода после истечения установленного

¹ СЗ РФ. 2019. № 16. Ст. 1826.

срока уплаты налога, т. е. когда налогоплательщик должен был исполнить обязанность по уплате транспортного и земельного налогов и соответствующих сумм авансовых платежей по налогам.

В соответствии с п. 6 ст. 363 НК РФ налогоплательщик вправе в течение 10 дней со дня получения сообщения представить в налоговый орган пояснения и (или) документы, подтверждающие правильность исчисления, полноту и своевременность уплаты налога, обоснованность применения пониженных налоговых ставок, налоговых льгот или наличие оснований для освобождения от уплаты налога.

При этом рассматриваемый 10-дневный срок для представления пояснений и (или) документов не является пресекательным, т. е. и по истечении данного срока налоговый орган обязан будет рассмотреть полученные пояснения и (или) документы и при наличии правовых оснований произвести перерасчет исчисленной в сообщении суммы налога в рамках общего порядка взаимодействия с налогоплательщиками.

Исходя из положений НК РФ, до направления сообщения и в любой момент после его получения налогоплательщик вправе обратиться в налоговые органы за предоставлением выписки из Единого государственного реестра налогоплательщиков для понимания состава и актуальности сведений, которые используются (будут использоваться) для формирования сообщения.

У налогоплательщика сохраняется право на обжалование действий (бездействий) налогового органа по результатам рассмотрения представленных им пояснений и (или) документов, связанных с полученным сообщением.

Внесенные изменения в НК РФ в части нового порядка взаимодействия участников отношений по вопросам уплаты транспортного и земельного налога организациями направлены на обеспечение максимальной достоверности, полноты и актуальности сведений, используемых при формировании сообщений.

В связи с этим со стороны налоговых органов потребуется совершенствование механизма информационного взаимодействия с регистрирующими органами, в целях получения объективной и актуальной информации. Одним из направлений совершенствования станет вопрос минимизации расхождений по фактам постановки на учет в налоговых органах по месту нахождения принадлежащих налогоплательщикам объектов недвижимого имущества и транспортных средств и соответствующих сведений регистрирующих органов, пообъектно прорабатывать указанные расхождения, в том числе при необходимости

с направлением запросов, постоянно актуализировать факты постановки на учет в Едином государственном реестре налогоплательщиков.

Нельзя не согласиться с выводами ученых, «что основные задачи, которые преследует сегодня ФНС России, — это, во-первых, создание прозрачной налоговой среды и, во-вторых, побуждение налогоплательщиков к добровольному уточнению и исполнению налоговых обязанностей. Представляется, что основными инструментами при выполнении вышеназванных задач должны стать: дальнейшее развитие цифровых технологий и клиентоориентированный подход, создание всех условий для добровольного соблюдения налогового законодательства, построение партнерских отношений с налогоплательщиком»¹. Как мы видим, совершенствование инструментов цифровых технологий в процессе исполнения обязанности по уплате налогов в бюджетную систему РФ в условиях цифровой экономики продолжается.

■ Демин А. В.

профессор кафедры предпринимательского, конкурентного и финансового права
Юридического института Сибирского
федерального университета, д-р. юрид. наук.

■ Ефремова Е. С.

доцент кафедры предпринимательского,
конкурентного и финансового права
Юридического института Сибирского
федерального университета, канд. юрид. наук

Нормативное регулирование цифровизации налогового администрирования как условие достижения налогового комплайенса²

Аннотация: Авторы статьи обращают внимание на отставание нормативного регулирования правоотношений между налоговыми органами и налогоплательщиками

¹ Финансовое право в условиях развития цифровой экономики: Монография / К. Т. Анисина, Б. Г. Бадмаев, И. В. Бит-Шабо и др.; под ред. И. А. Цинделиани. М.: Проспект, 2019.

² Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00 080 «Налоговый комплайенс и правовые средства его обеспечения».

в условиях стремительного развития технологических компонентов налогового администрирования. На примерах использования системы контроля АСК НДС рассматривают некоторые направления для развития соответствующей правовой базы.

Ключевые слова: налоговый комплаенс, налоговое администрирование, цифровизация.

■ **Demin A. V.**

Professor of the Department of Entrepreneurial, Competition and Financial Law of the Law Institute of the Siberian Federal University, Doctor of Law, Associate Professor.

■ **Efremova E. S.**

Associate Professor of the Department of Entrepreneurial, Competition and Financial Law of the Law Institute of the Siberian Federal University, Candidate of Legal Sciences

Statutory Regulation of Tax Management Digitalization as a Condition of Tax Compliance Achievement

Abstract: The authors of the article pay their attention to the gap existing in the statutory regulation of the legal relationships between the tax authorities and taxpayers under the conditions of a rapid development of the tax management framework. Using the examples of the application of VAT refund automated control system, some directions for the development of the relevant legal framework are considered.

Keywords: tax compliance, tax management, digitalization.

Достижение баланса публичных и частных интересов в условиях стремительного развития технологических компонентов налогового администрирования невозможно без создания соответствующей правовой базы, определяющей использование полученной и обрабатываемой налоговыми органами информации.

С 2015 года в России применяется программный продукт «Система управления рисками — автоматическая система контроля НДС-2», автоматически распределяющий всех налогоплательщиков (юридических лиц, представивших декларации по НДС) на три подгруппы налоговых рисков, а именно: низкий, средний, высокий.

С точки зрения данной системы налогоплательщик с низким налоговым риском занимается реальной финансово-хозяйственной деятельностью, своевременно и в полном объеме исполняет свои

налоговые обязанности перед бюджетной системой России, имеет соответствующие ресурсы (активы) и не требует осуществления безотлагательных мер налогового контроля. Налогоплательщики с высоким налоговым риском — это те, кто, участвуя в цепочке взаимодействия связанных хозяйственными операциями лиц, создает документооборот, позволяющий применить налоговые вычеты в отсутствие в бюджете реальной уплаты НДС предшествующими участниками, вследствие чего возникают так называемые «налоговые разрывы», образуются признаки получения необоснованной налоговой выгоды. Они, как правило, не имеют достаточных ресурсов (активов) для предпринимательской деятельности, а также не исполняют своих налоговых обязательств либо исполняют их в минимальных размерах. К среднему налоговому риску относятся налогоплательщики, соответственно не включенные в подгруппы с низким или высоким налоговым риском.

Для отображения присвоенных критериев налоговых рисков используются цветовые индикаторы: налогоплательщиков с низким налоговым риском программа маркирует зеленым цветом, со средним налоговым риском — желтым, с высоким налоговым риском — красным.

Результаты оценки риска используются, прежде всего, для выделения налоговых деклараций по НДС, в отношении которых требуется проведение мероприятий налогового контроля для предотвращения неуплаты или возмещения НДС недобросовестными налогоплательщиками. Еще одно направление использования программы — определение роли налогоплательщиков в цепочках взаимодействия, при выстраивании многоступенчатых схем из покупателей и поставщиков для поиска выгодоприобретателей.

Практика внедрения автоматической системы контроля АСК НДС-2 нередко приводит к возникновению конфликтных ситуаций между налоговыми органами и отдельными налогоплательщиками, которых данная система относит к подгруппам с высоким или средним налоговым риском, вынужденных отстаивать свои права в судебном порядке.

Например, как следует из решения арбитражного суда Томской области от 02.03.2018 г. №А67-7436/2017, налогоплательщиком (ООО) в адрес налоговой инспекции посредством ТКС была направлена налоговая декларация по НДС, подписанная усиленной квалифицированной электронной подписью директора. Инспекцией вынесено уведомление об отказе в приеме налоговой декларации. По мнению налогового органа, у субъекта имеются признаки «транзитной» организации, в частности: отсутствие по юридическому адресу, отсутствие по расчетному счету платежей на ведение хозяйственной деятельности,

взаимодействие с «транзитными» организациями и участие в цепочке сомнительных операций, доля вычетов в сумме налога, исчисленного с налогооблагаемых операций, составляет 100%.

Суд¹ в данном случае поддержал доводы налогоплательщика, указав, что обстоятельства, негативно характеризующие налогоплательщика, с точки зрения налогового органа, не имеют правового значения на стадии представления налоговой декларации и не могут служить основанием для отказа в ее принятии. Обстоятельства, о которых идет речь, не указаны в качестве влекущих отказ в принятии декларации ни в статье 80 НК РФ, ни в нормах Административного регламента², который содержит исчерпывающий перечень соответствующих оснований.

Признавая действия налоговой инспекции незаконными, суд также руководствовался Определением³ Конституционного Суда Российской Федерации от 04.07.2017 г. № 1440-О, в котором указывается, что проверка полноты и достоверности сведений, указанных в налоговой декларации, строго регламентирована нормами НК РФ (статьи 88, 89, 101 НК РФ) и может проводиться только после принятия соответствующей декларации. Налоговому органу не предоставлено полномочий по проверке достоверности сведений в декларациях до момента их фактического принятия. Именно прием декларации становится отправной точкой для проведения соответствующих контрольных мероприятий.

¹ Решение Арбитражного суда Томской области от 02.03.2018 г. по делу № А67-7436/2017 было оставлено без изменения Постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 28.04.2018 г. № 07АП-3295/2018, с которым, в свою очередь, согласился арбитражный суд Западно-Сибирского округа в постановлении от 31.08.2018 г. № Ф04-3470/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Административного регламента Федеральной налоговой службы по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов 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, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов): Приказ Минфина России от 02.07.2012 г. (26.12.2013) №99н. Приказом ФНС России от 08.07.2019 г. № ММВ-7-19/343@ утвержден новый административный регламент // СПС «КонсультантПлюс».

³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бунеева Сергея Петровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 146, 153, 154, 247–249 и 274 Налогового кодекса Российской Федерации: Определение КС РФ от 04.07.2017 г. № 1440-О // СПС «КонсультантПлюс».

Направленность действий налогоплательщика на получение необоснованной налоговой выгоды, установленная налоговым органом, должна быть отражена в акте проверки, на основании которого принимается соответствующее решение. Налогоплательщик должен иметь возможность реализовать законные права на представление возражений, участие в рассмотрении материалов проверки, обжалование решения налогового органа, чего он фактически лишается в случае отказа в принятии налоговой декларации по обстоятельствам, характеризующим его как «транзитную» организацию, не осуществляющую реальную хозяйственную деятельность. (Постановлением седьмого апелляционного арбитражного суда от 28.04.2018 г. по делу № А67-7436/2017 и постановлением ФАС ЗСО от 31.08.2018 г. № Ф04-3470/2018 по делу № А67-7436/2017 данное решение оставлено без изменений, а жалоба налогового органа без удовлетворения).

Представляется, что с выводами судов нельзя не согласиться, отказ в данном случае в принятии декларации действительно можно рассматривать, как нарушение прав налогоплательщиков¹.

Вместе с тем, некоторые авторы² отмечают рост судебных споров, в которых в качестве обоснования фиктивного документооборота используется анализ АСК НДС³, в результате чего данный информационный ресурс принимается как доказательство недобросовестности налогоплательщиков.

С точки зрения А. В. Красюкова, назрела необходимо предусмотреть правовые гарантии субъектов от злоупотреблений налоговыми органами средствами электронной коммуникации, например, ограничив доступ налоговых органов к управлению АСК НДС и системой электронного документооборота⁴.

¹ Вероятно, судебная практика в этом вопросе будет складываться в пользу налогоплательщиков, см. также Постановление арбитражного суда ЗСО от 20.07.2018 г. № Ф04-2705/2018 по делу № А67-8529/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

² *Копина А. А.* «Право на ошибку и технический сбой» и «обязанность признания и устранения» – новое в правосубъектности налоговых органов в эпоху цифровизации налогового администрирования // Материалы научно-практической конференции. Москва, 30 ноября — 1 декабря 2018 г. Налоговая система Российской Федерации в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты. С. 120–128.

³ См.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 30.05.2018 г. № Ф06-33 269/2018 по делу № А55-9028/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ *Красюков А. В.* Исполнение налогового обязательства в условиях цифровой экономики // Материалы научно-практической конференции. Москва, 30 ноября — 1 декабря 2018 г. Налоговая система Российской Федерации в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты. С. 43–50.

Автор считает, что преодолеть злоупотребления налоговых органов в форме необоснованного отказа в принятии налоговой декларации возможно, если предусмотреть «автоматическую выгрузку поступившей налоговой отчетности в систему АСК НДС и автоматическое направление налогоплательщику подтверждения о получении декларации без участия налогового инспектора. До изменения этой системы функцию загрузки и подтверждения возможно возложить на независимого оператора»¹.

На наш взгляд, в данном случае проблема не сводится к вопросу о беспрепятственном приеме налоговых деклараций, проблема состоит в отставании правовой базы от темпов цифровизации в области налогового администрирования.

Вопрос о нарушении прав налогоплательщиков при приеме налоговой декларации можно решить путем установления ответственности налоговых органов и их должностных лиц за отказ в приеме налоговых деклараций и подобные действия (бездействие).

При получении информации, аккумулируемой посредством системы АСК НДС, налоговые органы получают доступ к большому объему данных, которые касаются взаимоотношений налогоплательщиков (их хозяйственных операций, действий по исчислению и уплате налога на добавленную стоимость и т. д.) и при этом составляют налоговую тайну. Анализ полученных данных позволяет с большей или меньшей степенью достоверности предполагать наличие в цепи взаимодействия налоговых правонарушений.

Вместе с тем, в соответствии с предоставленными налоговым законодательством полномочиями, налоговые органы вправе использовать данную информацию официально только в рамках осуществления налогового контроля в отношении налогоплательщиков, т. е. посредством проведения камеральных или выездных налоговых проверок. Другого варианта действующее налоговое законодательство не предусматривает. Применение иных принудительных мер воздействия на налогоплательщиков выходит за рамки контрольных полномочий налоговых органов и при этом может нарушать охраняемые права налогоплательщиков, что иллюстрируют примеры из судебной практики.

В связи с этим актуальным становится вопрос о необходимости и целесообразности использования этой информации таким образом, чтобы не нарушить законные права и интересы налогоплательщика (даже если системой он отнесен к группе «высокого риска»)

¹Красюков А. В. Указ. соч.

и при этом защитить интересы бюджета. Следует заметить, что система АСК НДС действует в стране несколько лет, но проблема «налоговых разрывов» до сих пор не решена. При этом, на наш взгляд, расширение контрольных полномочий налоговых органов в данном случае не является приоритетным направлением в правовом регулировании данной проблемы.

Как известно, двухсторонний (встречный) «обмен» информацией между фискальными органами и налогоплательщиками — фундаментальная основа налогового администрирования и достижения баланса частных и публичных интересов. В условиях непрерывного роста и усложнения налогового законодательства, нарастания «зон неопределенности» в налоговом праве, смещения акцентов от формальной законности в сторону добросовестности и приоритета «существа над формой» (*substance over form*) налогоплательщики заинтересованы в своевременном получении информации, которой располагают налоговые органы. Это позволяет им прогнозировать налоговые риски, судить о правомерности своей деятельности, стабилизирует хозяйственный оборот.

Первым шагом к обеспечению баланса частных и публичных интересов в данном случае должно стать обеспечение доступа к информации системы АСК НДС для тех налогоплательщиков, которые являются звеньями «цепочки», генерирующей «налоговые разрывы». Очевидно, что если некоторые (или даже все) участники «цепочки» взаимодействуют с целью получения необоснованной налоговой выгоды, то сведения, поступившие в налоговый орган, не являются для них тайной. Не должна оставаться закрытой соответствующая информация и для тех налогоплательщиков, которые участвуют в «цепочке» не имея цели неуплаты налога. Думается, что сокрытие в данном случае информации противоречит позиции Конституционного Суда РФ о необходимости взаимодействия сторон налогового правоотношения на основе взаимной открытости информации о намерениях и действиях друг друга, ее доступности и достоверности¹.

¹ Данная позиция находит свое выражение во многих решениях КС РФ, например: «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб общества с ограниченной ответственностью «АГРУПП» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 8 статьи 75, пункта 1 статьи 388 и подпункта 1 пункта 1 статьи 394 Налогового кодекса Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 08.11.2018 г. № 2725-О; По запросу Арбитражного суда Центрального округа о проверке конституционности пункта 4 Порядка применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров

Как видим, оптимальное использование информации, аккумулируемой налоговыми органами посредством системы АСК НДС, возможно не только в целях совершенствования налогового администрирования, но и в целях улучшения взаимодействия между сторонами налогового правоотношения, создания эффекта прозрачности в этих отношениях, даже если для этого потребуются некоторые изменения режима работы с конфиденциальной информацией, в том числе, изменения норм ст. 102 Налогового кодекса РФ.

■ **Тория Р. А.**

профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности «Финансового университета при Правительстве Российской Федерации», д-р юрид. наук., доцент.

Векторы развития правового регулирования цифровой экономики, на примере цифровизации ФНС

Аннотация: Статья посвящена развитию правового регулирования цифровой экономики на примере цифровизации ФНС РФ. В статье рассмотрены основные положения Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, отраженные в Программе «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203. Обозначены задачи и формирование современной нормативной правовой основы цифровой экономики России. На примере цифровых реформ ФНС РФ определена степень влияния цифровых технологий на устойчивое экономическое развитие страны, которое зависит от эффективной государственной политики, направленной на устранение разрывов, которые мешают максимизировать выгоды и минимизировать риски цифровой трансформации.

Ключевые слова: Федеральная налоговая служба, цифровизация, цифровые платформы.

на единую таможенную территорию Таможенного союза: Определение КС РФ от 03.03.2015 г. № 417-О; «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества “Фамадар Картона Лимитед” на нарушение конституционных прав и свобод решением Комиссии Таможенного союза “О порядке применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза”»: Определение КС РФ от 02.04.2015 г. № 583-О.

■ **Toriya R. A.**

doctor of law, associate professor. Position: Professor of the Department of legal regulation of economic activity "Financial University under the Government of the Russian Federation".

Vectors of development of legal regulation of the digital economy, on the example of digitalization of the federal tax service

Abstract. The article is devoted to the development of legal regulation of the digital economy, the example is the digitalization of the Federal Tax Service of the Russian Federation. The author points the main provisions of the Strategy for the Development of the Information Society in the Russian Federation for 2017–2030, reflected in the Digital Economy of the Russian Federation Program, approved by Decree of the President of the Russian Federation of May 9, 2017 № 203. The author tells about the tasks and the formation of a modern regulatory legal framework for digital Russian economy. Also in the article is discussed the example of digital reforms of the Federal Tax Service of the Russian Federation, the degree of influence of digital technologies on the sustainable economic development of the country is determined, which depends on effective government policy aimed at bridging the gaps that prevent maximizing benefits and minimizing the risks of digital transformation.

Keywords: Federal tax service, digitalization, digital platforms.

«Процесс цифровизации экономики требует главного — изменения сознания людей и рождения «нового человека». Цифровизацию не нужно проводить искусственно и в сжатые сроки. Все должно быть постепенно. Никаких фундаментальных подходов или новых технологий нам не нужно. У нас все для этого есть. Нужно лишь время, чтобы технологии стали естественной частью жизни.

Дмитрий Мариничев, интернет-омбудсмен РФ¹

Цифровая экономика — это сфера экономических отношений, в которой показатели в цифровом виде являются важным фактором производства во всех ее областях деятельности, в которой хозяйственная работа выполняется с помощью электронных или цифровых технологий. При этом упор производится не на применении программного обеспечения, а на товарах, услугах и сервисах, реализуемых путем электронного бизнеса, электронной торговли.

¹ <https://rost.ru/presscenter/posts/dmitriy-marinichev-protsess-tsifrovizatsii-ekonomiki-trebuets-glavnogo-izm>.

Имеется мнение, «что идея электронной (цифровой) экономики зародилась в конце 20 века. В 1995 году американский информатик Николас Негропonte в своей книге «Being Digital» («Цифровое существование». — Перевод автора) сформулировал концепцию электронной экономики, основанной на переходе человечества в своей хозяйственной деятельности от обработки атомов к обработке электронных битов»¹.

Передать в подробностях, как будет складываться обновленная экономика и будет ли она переворотной дилеммой классической экономике, сегодня очень сложно, но судя по всему следует обнаруживать публичные закономерности складывающихся цифровых экономических отношений и их соответствующее юридическое оформление, считается, что образование цифровой экономики улучшит конкурентоспособность страны, качество жизни граждан, что в свою очередь гарантирует экономический рост и государственную независимость.

Цифровая экономика в России на правительственном уровне начала развиваться после послания Владимира Путина Федеральному Собранию 1 декабря 2016 года². Президент указал на неизбежность усиления рентабельности отраслей за счет информационных технологий.

8 декабря 2016 года Дмитрий Медведев дал указания исполнить поручения Путина, согласно которым правительство должно было подготовить программу «Цифровая экономика» до 11 мая 2017 года, что и было сделано распоряжением Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р, была утверждена Программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Эта Программа уточняет и развивает главные позиции Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203³.

В июле 2017 года Правительством России была подготовлена и принята программа по формированию правил перехода страны к цифровой экономике. В мае 2018 года президент делегировал правительству внести коррективы в программу для придания ей статуса национальной.

Для ее исполнения следует располагать определенными социально-экономическими данными. Цифровые технологии реформируют быденную жизнь человека, хозяйственные отношения, состав экономики и образование, новые вызовы к коммуникациям, вычислительным

¹ <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/26874>.

² <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379>.

³ <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>.

мощностям, информационным системам и сервисам. Сегодня информация становится новым средством, причем, в основном, за счет их противоположного достоинства, то есть сообразно применению информации в новых задачах и их применению для осуществления современных концепций. Проанализируем, как исполняется данная концепция.

Имеется суждение, что цифровая экономика выстраивается на трех уровнях, которые в своем непосредственном сотрудничестве инспирируют на жизнь граждан и общества в целом:

- рынки и сферы экономики, где устанавливается напрямую сотрудничество реальных субъектов (поставщиков и потребителей товаров, работ и услуг);
- программы и технологии, где создаются полномочия для формирования рынков и отраслей экономики;
- атмосфера, которая создает ситуации для формирования программ и технологий и более совершенного сотрудничества субъектов рынков и отраслей экономики и включает нормативное регулирование, информационную платформу, кадры и информационную надежность. Этот уровень, на наш взгляд, является любопытным для юридической науки, так как формирование цифровых платформ, технологий и среды, по всей видимости, будет расширять классическое функционирование схожих материалоемких рынков и сфер экономики и в общем совершенно трансформировать основы жизнедеятельности человека, что вызовет важные изменения и в правовом регулировании экономических отношений.

В программе «Цифровая экономика Российской Федерации» отмечено, что «цели и задачи развития цифровой экономики определены в рамках пяти базовых направлений:

- нормативное регулирование;
- кадры и образование;
- формирование исследовательских компетенций и технических заделов;
- информационная инфраструктура;
- информационная безопасность»¹.

В фокусе этих направлений определены функции и задачи формирования основных институтов, благодаря которым создается фон для развития цифровой экономики.

¹ <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB7915v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>.

Воплощение в жизнь поставленных задач и создание актуальной нормативной правовой базы цифровой экономики России намечается выполнить в три этапа.

На первом этапе, в 2018 году, предполагалось создать и осуществить концепцию неотложных мер по развитию правового регулирования с намерением форсированного процесса цифровой экономики.

Концепция планировала:

- разработку реестра важных имеющихся юридических рестрикций, сдерживающих формирование цифровой экономики, и определение рекомендаций по их искоренению;
- установление первостепенных ключевых юридических положений и установлений, существенных для формирования цифровой экономики;
- организовать цифровую среду доверия, которая предполагает значительные преобразования законодательства в области отождествления субъектов правоотношений, чтобы эти преобразования могли отстоять допустимость отождествлений и рестрикции субъектов всяким технически возможным способом в том числе: «(мобильной) электронной подписью; биометрическими данными (электронной биометрической подписью); абонентским номером клиента — физического лица, пользующегося услугами подвижной радиотелефонной связи; совершением действий, однозначно идентифицирующих лицо и позволяющих достоверно установить его волеизъявление на совершение действий»¹;
- регламентировать положение электронных источников, завизированных под объем собственноручного автографа потребителя на электронном устройстве, так как создается надобность в установлении таких понятий, как «способы идентификации» и т. п., и в определении условий взаимодействия с ними.

Покажем на примере ФНС России, как реализовывались данные положения Концепции.

ФНС России является новатором по внедрению передовых цифровых проектов, например:

- автоматизированная система «АСК НДС-2», осуществляющая автоматизированный контроль за возмещением НДС, успешно работает с 2013 года, она позволяет автоматически сверять данные контрагентов и совершать проверочные обязанности, формирующиеся на риск-ориентированном способе, не препятствуя хозяйственной деятельности пунктуальных налогоплательщиков.

¹ <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>.

Считается, «что цифровизация налогового управления формирует накопительный результат, который сказывается в повышении действенности самого управления. Применение «АСК НДС-2» позволило увеличить доходную часть бюджета;

- маркировка товаров, схема по маркировке товаров, началась в 2016 году с чипирования меховых изделий. Благодаря данной схеме оборот меховых изделий увеличился в восемь раз, узаконились более 25% участников рынка, которые раньше находились в тени. С февраля 2017 года проводится эксперимент по маркировке отдельных видов лекарственных препаратов, и первые маркированные лекарства уже поступили в продажу (любой покупатель теперь может отсканировать QR-код на упаковке и проверить, откуда лекарство, что за производитель, легально ли оно произведено. Тем самым система позволяет защитить население от фальсификата, недоброкачественных и контрафактных лекарств)»¹;

- внедрение онлайн касс, онлайн кассы новой генерации машинально демонстрируют сведения о продажах, что способствует контролирующему органу в лице налоговых на расстоянии наблюдать за коммерцией и тем самым снижать объем выездных проверок.

«В результате, снижается административное давление на предпринимателей, улучшается бизнес-среда, а у рядовых потребителей появляется дополнительный инструмент защиты своих прав»²;

- открытие информационных систем крупных компаний: «Российская система налогового мониторинга создана на основе требований ОЭСР и стандартов в риск-менеджменте и ISO 31 000. Её главная особенность состоит в том, что акцент сделан на поступление информации в режиме реального времени. Эти компании получают налоговую определённость по планируемым и совершённым операциям, минимизируя свои налоговые риски, а также практически полностью избавлены от камеральных и выездных налоговых проверок»³. При этом компания обязана располагать годовым оборотом в 3 млрд руб., авуаров на 3 млрд руб., уплаченных налогов — 300 млн руб. за предшествующий период. В общей сложности этим меркам в РФ соответствует около 2000 компаний. Инкорпорирование системы началось с нескольких компаний в 2016 году, а в 2018 году налоговый мониторинг проводился в отношении 44 организаций, которые обеспечивают 12,25% поступлений в федеральный бюджет;

¹ https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/6967758/.

² <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/50759.html/>.

³ <http://bhnews.ru/mihail-mishustin-obyavil-o-transformatsii-fns-i-nalegov-v-budushhem/>.

- линейка личных кабинетов для всех категорий налогоплательщиков, услуги ФНС России, как видим, не переставая модернизируются, эти услуги пользуются максимальным рейтингом. Именно линейка личных кабинетов пользуется широчайшей востребованностью. «В них зарегистрированы около 30 млн физических лиц, 500 тыс. юридических лиц и более 800 тыс. индивидуальных предпринимателей»¹;

- организована Межрегиональная инспекция (МИ) ФНС², и санкционировано его Положение³.

МИ ФНС России по ЦОД осуществляет: «предоставление документов об отсутствии задолженности по уплате налогов физическим лицам, выходящим из гражданства Российской Федерации; подтверждение статуса налогового резидента Российской Федерации индивидуальных предпринимателей, юридических и физических лиц для целей применения межправительственных Соглашений (Конвенций), об избежании двойного налогообложения, заключенных Российской Федерацией с иностранными государствами; предоставление юридическим и физическим лицам доступа к открытым и общедоступным сведениям, содержащимся в ЕГРЮЛ/ЕГРИП, с использованием сети Интернет»⁴;

- специальный сервис — НДС-офис, с января 2017 года зарубежным предприятиям, которые предоставляют электронные сервисы или осуществляют содержание в сети российским интернет-пользователям, необходимо зарегистрироваться в российских налоговых органах и осуществлять налоговый платеж — НДС. Для их удобной деятельности ФНС РФ внедрила данный сервис, который инкорпорирует «Личный кабинет иностранной организации». Сервис и кабинет работают как в русскоязычной, так и в англоязычной интернет-версии сайта.

Услуги в режиме реального времени становятся все более персонафицированными и ответственными. Они нацелены на злбодневные условия и формируются в гармонии с аффилиациями плательщиков налогов. Это свидетельствует, что современные форсайты содействуют построению такой структуры, которая побуждает по собственной воле

¹ https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/6967758/.

² Приказ ФНС России от 27.12.2017 № ММВ-7-4/1102@ «О создании Межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по централизованной обработке данных № 2».

³ Приказ Федеральной налоговой службы от 31 января 2018 г. № ММВ-7-4/56@ «Об утверждении положений о Межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по централизованной обработке данных и о Межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по централизованной обработке данных № 2».

⁴ https://www.nalog.ru/rn05/about_fts/fts/structure_fts/mri_fns/mi_cod/.

исполнять налоговое законодательство, что увеличивает степень совместной конфиденциальности между государством и плательщиками налогов.

На очередном этапе, по мнению главы ФНС, налоговое администрирование трансформируется и в мире, и в России, которая на сегодняшний день превосходит большинство стран по степени цифровизации налоговых услуг, в приспособленную площадку, функционирующую, главным образом, с цифровыми блоками информации и с цифровыми тождественностями плательщиков налогов, существующих в регламенте настоящего момента и встроенным налоговым соответствием.

В действительности, это означает, «что в ближайшей перспективе ФНС видит себя как сервисную службу, чья ИТ-инфраструктура тесно взаимодействует в режиме реального времени с «цифровыми процессами» внутри компании-налогоплательщика, в том же режиме проверяя корректность уплаты налогов («автоматическое выполнение налоговых обязательств без усилий»). Это предполагает, практически полную прозрачность экономики для государства и «новый уровень доверия между обществом и государством»¹.

Руководитель ФНС Михаил Мишустин отмечает, что база углубленного сотрудничества с плательщиками налогов — это инваграция медийных устройств больших компаний. Он отмечает: «Взамен они получают налоговую определенность по планируемым и совершённым операциям, минимизируя свои налоговые риски, а также практически полностью избавлены от камеральных и выездных налоговых проверок»².

В перспективе проектируется разработка многогранной конструкции диагностики информации в системах налогоплательщика, что должно усовершенствовать предсказуемость пополнения доходной части бюджета.

В ФНС «разрабатывается стандартный налоговый файл, который позволит проверять информацию с помощью роботов, большая часть процессов будет полностью автоматизирована, говорится на сайте ФНС»³.

Нельзя не упомянуть об информационной системе исследования имущественных налогов, проводимых ФНС РФ, которая способствует исследованию конструкции объектов налогообложения, точно предсказывать пополнение доходной части местных и региональных бюджетов, а также мониторить динамику налоговых недоимок.

¹ https://www.nalog.ru/rn05/about_fts/fts/structure_fts/mri_fns/mi_cod/.

² <http://bhnews.ru/mihail-mishustin-obyavil-o-transformatsii-fns-i-nalogov-vbudushhem/>.

³ <https://www.kommersant.ru/doc/3827557/>.

В 2019 году планируется довершение работы по изготовлению автоматизированных ресурсов валидации информации налоговых органов с информацией Росреестра, а также позволение онлайн доступа муниципальным органам к информации об искажениях в исходных данных, об объектах налогообложения.

Считается, что «цифровизация налогообложения влияет на рост собираемости налогов. В 2018 г. в консолидированный бюджет РФ поступило 21,3 трлн руб., что на 23% больше, чем в 2017 г. За последние 5 лет поступления в консолидированный бюджет РФ выросли на 10 триллионов рублей, то есть, практически удвоились»¹.

Совершенно очевидно актуальность заданного направления исследований в контексте вызовов, решаемых социально-экономическими системами. На примере цифровых реформ ФНС РФ видим степень влияния цифровых технологий на устойчивое экономическое развитие страны, которое зависит от эффективной государственной политики, направленной на устранение разрывов, которые мешают максимизировать выгоды и минимизировать риски цифровой трансформации. Государство должно создавать цифровые платформы для дальнейшего развития налоговой системы в целях получения положенных отчислений от всех видов услуг.

Значимость и перспективность процесса цифровизации подтверждена на государственном уровне и закреплена законодательно в действующей государственной программе «Цифровая экономика Российской Федерации», в которой определены векторы формирования цифровой экономики в стратегической перспективе.

■ **Дементьев И. В.**

доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Центрального филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия», канд. юрид. наук, доцент

Функции государственной судебной пошлины как дохода бюджетной системы²

Аннотация. Рассматриваются функциональные особенности государственной пошлины. Проанализированы отчеты об исполнении бюджетов. Сделан вывод,

¹ Council.gov.ru.

² Работа подготовлена при информационной поддержке СПС «Консультант-Плюс».

что государственные пошлины нацелены на выполнение фискальной и компенсирующей функций, а реализуют регулирующую функцию налогообложения.

Ключевые слова: государственная пошлина; налоговые сборы; функции налогов и сборов.

■ Dement'ev I. V.

Associate Professor, Department of Civil-law disciplines Central Branch of the Russian State University of Justice (Voronezh), Candidate. jurid. Sciences, Associate Professor

Functions of the state court fee as revenue of the budget system

Annotation. The functional features of the state duty are considered. Reports on budget execution were analyzed. It is concluded that state duties are not intended to perform fiscal and compensatory functions, but implement the regulatory function of taxation.

Keywords: state duty; tax fees; functions of taxes and fees.

В учебниках по налоговому праву часто утверждается, что налоги и сборы выполняют одинаковые функции: фискальную, регулирующую и контрольную¹. Есть точка зрения, что «налоги как финансовая категория могут обладать только одной функцией — фискальной. Иные выделяемые функции являются функциями налогообложения как государственной деятельности, но не налогов»². В других учебниках авторы выделяют функции налогов, ничего не говоря о функциях сборов³.

¹ *Карташов А. В.* Налоговое право: Учебное пособие для прикладного бакалавриата / А. В. Карташов, Е. Ю. Грачева; под ред. Е. Ю. Грачевой. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. (Высшее образование) // ЭБС Юрайт [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/432022> (дата обращения: 09.11.2019). С. 19.

² *Тедеев А. А.* Налоговое право России: Учебник для академического бакалавриата / А. А. Тедеев, В. А. Парыгина. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. (Бакалавр. Академический курс). // ЭБС Юрайт [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/427521> (дата обращения: 09.11.2019). С. 33, 34.

³ Налоговое право: Учебник / Под ред. Килясханов И. Ш. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. Режим доступа: <http://znanium.com/catalog/product/892625> (дата обращения: 09.11.2019). С. 84, 85; Налоговое право: Учебник / Н. В. Миляков. Москва: ИНФРА-М, 2008. (Высшее образование). URL: <http://znanium.com/catalog/product/142788> (дата обращения: 09.11.2019). С. 61–63; Налоговое право: Учебник для вузов / Пепеляев С. Г. М.: Альпина Пабл., 2016. Режим доступа: <http://znanium.com/catalog/product/915081> (дата обращения: 09.11.2019). С. 46–47; Налоговое право России: Учебник для вузов / Отв. ред. Ю. А. Крохина. 4-е изд., испр. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2011. Режим доступа: <http://znanium.com/catalog/product/261373> (дата

Если относительно налогов общепризнано, что они являются основным источником доходов бюджетов и выполняют, прежде всего, фискальную функцию, то на функциональное предназначение налоговых сборов, в том числе госпошлин, существуют разнообразные точки зрения. В кризисные этапы развития экономики государства выдвигаются предложения по увеличению не только налогов, но и государственных пошлин, что наводит на мысль об их фискальном функциональном назначении.

Государственная пошлина за обращение с иском в суд представляет собой не только институт налогового права, но и институт гражданского и арбитражного процессуального права. Госпошлина отнесена НК РФ к федеральным налогам и сборам, поэтому устанавливается НК РФ и обязательна к уплате на всей территории РФ. В целом госпошлина (как вид сбора), так же, как и налоги, имеет фискальный характер, формируя доходную часть бюджета. Ст. 41 БК РФ относит госпошлины к налоговым доходам бюджета.

Косвенно функциональное назначение госпошлины (как разновидности налоговых сборов) можно вывести путем анализа определений данного понятия (как легального, данного в ст. 8 НК РФ, так и доктринальных). С. Г. Пепеляев определяет сбор, как «принудительный платеж, внесение которого является условием доступа к праву, получения прав или возможности реализовать право, порождающий встречное обязательство государственного органа перед плательщиком и сопоставимый с объемом и характером этого обязательства»¹. Д. В. Винницкий характеризует сбор, как «установленное законно сформированным органом власти фискальное взимание в денежной форме, основанное на принципе частичной (неполной) эквивалентности, обусловленное совершением уполномоченными государственными органами или органами местного самоуправления (их должностными лицами) в пользу плательщика определенных действий, имеющих юридическое значение, либо обусловленное передачей плательщику определенных товаров (работ, услуг), приобретение которых у государства для него обязательно по закону или вынужденно по причине государственной монополии в соответствующей сфере»².

обращения: 09.11.2019). С. 139–143; Налоговое право России: Учебник для вузов / Ю. А. Крохина, Н. С. Бондарь, В. В. Гриценко, И. И. Кучеров; Отв. ред. Ю. А. Крохина. 5-е изд., испр. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2015. Режим доступа: <http://znanium.com/catalog/product/478431> (дата обращения: 09.11.2019). С. 131–134.

¹ Фискальные сборы: правовые признаки и порядок регулирования / Под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2003. С. 32, 33.

² Винницкий Д. В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. СПб., 2003. С. 37.

А. И. Худяков формулирует ряд отличий налогов и сборов, из которых вытекает функциональная направленность госпошлин и сборов. По мысли исследователя, «сборы призваны компенсировать расходы государственного аппарата; сбор является относительно эквивалентным платежом; сбор является разовым платежом; отношения, связанные с уплатой сбора, носят добровольный характер»¹.

Авторы учебника по финансовому праву² отмечают следующие признаки пошлины:

- не имеет финансового значения, присущего налогам;
- имеет характер разового платежа;
- цель уплаты — покрытие издержек учреждения, выполняющего юридически значимые действия, без получения прибыли;
- не обеспечивает существование государственного органа;
- уплачивается не за услугу, а в связи с услугой, оказываемой государственным органом;
- размер пошлины определяется исходя из обоснованности, характера и размера оказываемой услуги, без учета платежеспособности плательщика пошлины;
- размер пошлины не должен ограничивать конституционные права и возможности граждан по получению услуг от государственных органов;
- возможны различные виды пошлин.

Исследователи отмечают, что «уплата пошлин не связана с финансовым обеспечением деятельности государственного органа, выполняющего юридически значимые действия в отношении плательщика пошлины. Целью взыскания пошлины, как и сбора, является покрытие, компенсация (без получения прибыли) затрат, издержек учреждений, организаций в связи с выполнением возложенных на них государственно-властных функций, т. е. взимание пошлины обусловлено реализацией государственными органами своих полномочий, функций и действиями в общих интересах, а не получением прибыли»³.

Т. В. Егорова обращает внимание, что «уплачивая сбор и обращаясь к уполномоченному органу или лицу, плательщик ожидает

¹ Худяков А. И., Бродский Г. М. Теория налогообложения: Учеб. пособие. Алмата, 2002. С. 23, 24.

² Горбунова О. Н. Финансовое право: Учебник / О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева [и др.]; под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М.: ТК Велби, Проспект, 2004. С. 162, 163.

³ Савченко Т. В. Основные признаки определений и содержание центральных понятий налоговой системы / Т. В. Савченко, О. И. Пьянзина // Научные ведомости БелГУ. 2009. № 1 (56). С. 243.

определенного результата, который может и не получить. Так, при осуществлении всех видов государственной регистрации законами предусмотрены случаи, когда уполномоченные органы отказывают в регистрации даже при уплате государственной пошлины. Более того, отказ в госрегистрации в случаях, предусмотренных законом, является не правом, а обязанностью уполномоченного органа. Сбор, в этом смысле, заставляет плательщика ответственно подходить каждый раз, обращаясь к уполномоченным органам, и имеет дисциплинирующее значение»¹.

По мысли КС РФ налоговое регулирование может не преследовать исключительно фискальные цели. Это наиболее характерно для сборов, коими является и государственная пошлина. Установление повышенного размера государственной пошлины за предоставление лицензии на розничную продажу алкогольной продукции по своему предназначению направлено не только на пополнение бюджета или на компенсацию затрат публичного субъекта на лицензирование соответствующей деятельности, но и на регулирование этой деятельности путем создания фискального барьера для выхода на рынок розничной продажи алкогольной продукции (Постановление КС РФ от 23.05.2013 № 11-П). Однако сборы не должны выступать непреодолимым барьером для реализации конституционных прав, в частности, права на судебную защиту (Определение КС РФ от 13.06.2006 № 274-О).

В настоящее время законодательство закрепляет три вида пошлин: государственную, таможенную и патентную. Наиболее распространенной, часто уплачиваемой является государственная пошлина, из которой судебные пошлины — наиболее древние и типичные в смысле платы за услуги, оказанные правосудием². Т. В. Егорова отмечает, что «отличие судебной пошлины от других видов государственных пошлин кроется в отличии отправления правосудия от других видов государственной деятельности и характеризуется процессуальным признаком. Государственная пошлина, являясь институтом налогового права, образует в составе института судебных расходов субинститут арбитражного процессуального права»³. Таким образом, судебная государственная пошлина — это сбор, взимаемый с лица при его обращении в суд в порядке и размерах, установленных налоговым законодательством, и являющийся обязательным условием для совершения

¹ *Егорова Т.В.* Место государственной пошлины в системе налогов и сборов РФ // Вестник ТГУ. 2010. Вып. 11 (91). С. 277.

² *Егорова Т.В.* Указ. соч.

³ Там же.

судом действий, предусмотренных судебно-процессуальным законодательством.

Соотношение фискальной и регулирующей функций государственной пошлины наглядно проявляется на примере госпошлины за обращение с иском в суд. Согласно ст. 50 БК РФ в доходы федерального бюджета зачисляются госпошлины по нормативу 100%, если иное не установлено законодательством. Такие исключения предусмотрены п. 2 ст. 61.1, п. 2 ст. 61.2 и п. 2 ст. 61.3 БК РФ, предусматривающими зачисление в бюджеты муниципальных районов и городских округов госпошлины по нормативу 100% по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, мировыми судьями (за исключением Верховного Суда РФ). В доходы регионального бюджета по нормативу 100% поступает госпошлина по делам, рассматриваемым конституционными (уставными) судами (ст. 56 БК РФ).

Из анализа ФЗ от 16.10.2019 № 332-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2018 год» следует, что в доходы федерального бюджета в 2018 году была зачислена госпошлина за рассмотрение дел арбитражными судами в размере 13 879 420, 3 тыс. руб., госпошлина за рассмотрение дел КС РФ в размере 4 684, 1 тыс. руб. и госпошлина за рассмотрение дел ВС РФ в размере 107 432, 3 тыс. руб. Всего сумма доходов от судебной госпошлины, поступившая в федеральный бюджет в 2018 году, составила 13 991 536, 7 тыс. руб. или около 0,0007% от общей суммы доходов федерального бюджета (19 454 369 032 тыс. руб.). На судебную систему в 2018 году федеральный бюджет израсходовал 177 023 048, 6 тыс. руб. Доля судебной госпошлины в этой сумме составила около 0,08%.

Представление о роли судебной госпошлины в доходах местных бюджетов можно составить, например, на основе бюджета городского округа г. Воронежа (Решение от 26.06.2019 № 1161-IV «Об исполнении бюджета городского округа город Воронеж за 2018 год». URL: http://dfbp.voronezh-city.ru/files/postanovlen/1161-iv_ot_26_06_2019.rar (дата обращения 07.10.2019)). Так, доходы бюджета города за 2018 год составили 9 191 104 000 руб., из них судебная госпошлина за рассмотрение дел судами общей юрисдикции и мировыми судьями — 160 728 000 руб. или около 1,7% от общей суммы бюджетных доходов.

Приведенные выше цифры показывают, что утверждать фискально-компенсационный характер судебной госпошлины нет оснований, поскольку ее доля в бюджетных расходах на судебную систему ничтожно мала. Тем более, что суды общей юрисдикции, будучи федеральными судами, финансируются из федерального бюджета, а госпошлина

за рассмотрение ими дел (кроме дел, рассматриваемых ВС РФ), зачисляется в доходы местных бюджетов, которые не несут расходов на финансирование федеральных судов.

Из изложенного следует, что функциональная характеристика госпошлины и, в частности, судебной пошлины законодателем определена не четко, приоритет тех или иных ее функций не конкретизирован. Остается не ясной логика законодателя, относящего судебную госпошлину за рассмотрение дел судами общей юрисдикции (за исключением ВС РФ) и мировыми судьями к доходам местных бюджетов, которые не участвуют в финансировании судебной системы.

■ **Давыдова М. А.**

старший преподаватель кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», канд. юрид. наук

Цифровизация администрирования таможенных платежей в бюджет

Аннотация: Статья посвящена анализу влияния цифровизации администрирования таможенных платежей на формирование неналоговых доходов в бюджет. Исследование автоматизации платежей посредством использования электронных платежных систем демонстрирует положительное влияние на формирование доходов в бюджет Российской Федерации.

Ключевые слова: внешнеторговая деятельность, доход федерального бюджета, лицевой счет, личный кабинет, участник внешнеэкономической деятельности, таможенные платежи, цифровизация, цифровая экономика.

■ **Davydova M. A.**

senior lecturer of the Department of constitutional law Russian state University of justice, candidate of law

Digitalization of administration of customs payments to the budget

Abstract: the Article analyzes the impact of digitalization of customs payment administration on the formation of non-tax revenues to the budget. The study of payment automation through the use of electronic payment systems demonstrates a positive impact on the formation of revenues to the budget of the Russian Federation.

Keywords: foreign trade activity, Federal budget revenue, personal account, personal account, participant in foreign economic activity, customs payments, digitalization, digital economy.

Информатизация жизни общества сегодня приводит к ускорению и упрощению его жизнедеятельности. Коснувшись всех сфер деятельности общества, цифровизация не обошла и таможенные органы. Таможенная политика выделяет администрирование как один из важнейших факторов, оказывающих на нее влияние. На Международном таможенном форуме — 2019 был представлен Проект Стратегии развития таможенной службы с 2021 по 2030 гг. Одной из целей реализации стратегии будет служить формирование «качественно новой, насыщенной «искусственным интеллектом», быстроперенастраиваемой, информационно связанной с внутренними и внешними партнерами, умная таможенная служба, незаметная для законопослушного бизнеса и результативная для государства»¹.

В рамках проекта Стратегии развития таможенной службы с 2021 по 2030 гг. конечный результат Федеральная таможенная служба представляет в следующем виде:



Рис. 1²

¹ На МТФ-2019 представлена Стратегия развития таможенной службы до 2030 года // <http://customs.ru/press/federal/document/211549>.

² Выполнено автором.

На сегодняшний день действует «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года».

Как отмечают ряд авторов, таких как Т. И. Белоусова, Е. И. Антонова, Н. А. Шаланин, в рамках реализации стратегии были сформулированы способы совершенствования таможенного администрирования. «Таможенное администрирование представляется системой административных методов и технологий воздействия на сферу внешнеэкономической деятельности, организованная с целью качественной реализации функций таможенного регулирования и контроля»¹.

Таможенным органам представлены новые возможности в рамках своих полномочий в условиях современного регулирования международного товарооборота. Тут следует понимать, что возникают новые схемы и модели таможенных отношений, таможенной политики, регулирования международного товарообмена и все это в процессе применения информационного обеспечения принятия таможенных решений.

«Основной целью таможенного регулирования внешнеторговой деятельности следует считать извлечение дохода от экспорта и импорта, посредством взимания таможенных сборов, исчисляемых лицами, ответственными за уплату их уплату самостоятельно, а также таможенными органами при выставлении требований об уплате таможенных платежей»². По информации Министерства финансов Российской Федерации, за 9 месяцев 2019 г. второй по объемам поступлений в федеральный бюджет выступает Федеральная таможенная служба. На долю указанного администратора доходов федерального бюджета за рассматриваемый период приходится 27,8% всех доходов федерального бюджета³.

Обязанность по перечислению в бюджет Российской Федерации штрафов, процентов, недоимки и других платежей, возложена на таможенные органы Российской Федерации. Указанные обязательные перечисления есть результат применения административных наказаний.

¹ Белоусова Т. И., Антонова Е. И., Шаланин Н. А. Современные технологии таможенного администрирования // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2017. № 1 (78). С. 16–27.

² Цинделиани И. А. Таможенные сборы в системе фискальных платежей России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2006. № 1. С. 59–65.

³ Пояснительная записка к отчету об исполнении федерального бюджета за 9 месяцев 2019 года // https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/federal_budget/budgeti/2019/?id_65=129225-poyasnitelnaya_zapiska_k_otchetu_ob_ishpolnenii_federalnogo_byudzhetza_za_9_mesyatsev_2019_goda.

Помимо указанного, «таможенные органы, наделены правом убеждаться в достоверности декларирования таможенной стоимости исходя из действительной стоимости ввозимых товаров, которое реализуется при проведении таможенного контроля»¹, что несомненно оказывает влияние на пополнение бюджета страны.

Проводя анализ динамики доли таможенных платежей, администрируемых Федеральной таможенной службой России, в доходах федерального бюджета на период первых девяти месяцев 2018 года и 2019 года соответственно, следует отметить значительное снижение доли таможенных платежей с 30,3% в 2018 году до 27,8% в 2019 году (рис. 2)².



Рис. 2

Как сообщает Федеральная таможенная служба России, за январь 2020 года сумма доходов федерального бюджета, администрируемых таможенными органами, составляет 356,79 млрд рублей против 420 млрд 2019 года (рис. 3)³.

¹ Цинделиани И.А., Разгильдеев А.В., Кикавец В.В. Таможенные споры в практике Верховного Суда Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Проспект, 2017.

² Пояснительная записка к отчету об исполнении федерального бюджета за 9 месяцев 2019 года // https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/federal_budget/budgeti/2019/?id_65=129225-poyasnitelnaya_zapiska_k_otchetu_ob_ishpolnenii_federalnogo_byudzheta_zh_9_mesyatsev_2019_goda.

³ Выполнено автором.



Рис. 3

Согласно динамике перечисления доходных средств ФТС России в федеральный бюджет РФ, наблюдаются спады сбора средств таможенных платежей начиная с 2014 года. На данный момент усилия таможенных органов направлены на стабилизацию ситуации, сложившей в последние годы.

За период с 2014 по 2018 год наибольшая сумма была собрана в 2014 году, а наименьшая в 2016 году. Такие колебания связаны с изменением экономической ситуации в стране, в том числе с кризисом, ухудшением отношений с некоторыми странами и введением санкций. В связи с этим таможенными органами разрабатывается план финансовой деятельности, основанный на прогнозах социально-экономического развития России, проводятся различного рода проверки, по оценке результативного использования денежных ресурсов.

Таким образом, можно говорить о том, что финансовая деятельность таможенных органов за период с 2014 по 2018 годы достаточно сложный и нестабильный процесс.

Желая избежать отрицательную динамику снижения поступлений в федеральный бюджет, была реализована задача по совершенствованию автоматизированных систем, позволяющих получать таможенные платежи, а также контролировать таможенную стоимость и классификацию товаров. Федеральный закон 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» в пунктах 14 и 15 ст. 116 содержит положения, предоставляющие возможность уплаты таможенных платежей, в целях упрощения для пользователя предусматривает возможность осуществления операций по уплате с использованием электронных средств платежа

(электронного терминала), а также через платежные терминалы или банкоматы¹.

Доля уплаченных таможенных платежей с применением технологий удаленной уплаты подтвердила свою эффективность. Размер осуществленных платежей с применением микропроцессорных карт составляет 82,4%.

На сегодняшний день «для всех юридических лиц, которые ведут внешнеэкономическую деятельность и осуществляют таможенные операции, открыты единые лицевые счета. В 2018 г. в бюджет с использованием единого лицевого счета было перечислено порядка 4,6 триллионов рублей, то есть почти 75% от общей суммы доходов, администрируемых таможенными органами»². Положительный результат привлеченных денежных средств 2018 года послужил основанием для предоставления возможности открытия единого лицевого счета в соответствии с Приказом Федеральной таможенной службы от 26 июня 2019 г. № 1039 «Об апробации администрирования единого ресурса лицевых счетов плательщиков таможенных и иных платежей, взимание которых возложено на таможенные органы, представителей таможенных органов, а также иных лиц, которые осуществили уплату денежных средств на счет Федерального казначейства, с применением комплекса программных средств «Лицевые счета — ЕЛС».

Личный кабинет участника внешнеэкономической деятельности, помимо двадцати восьми информационных сервиса, содержит сервис «Лицевой счет», который предназначена для осуществления следующих действий:

- контроль самим участником внешне-экономической деятельности состояния лицевого счета в режиме реального времени;
- электронное информирование о движении денежных средств, о банковских гарантиях, о таможенных расписках.

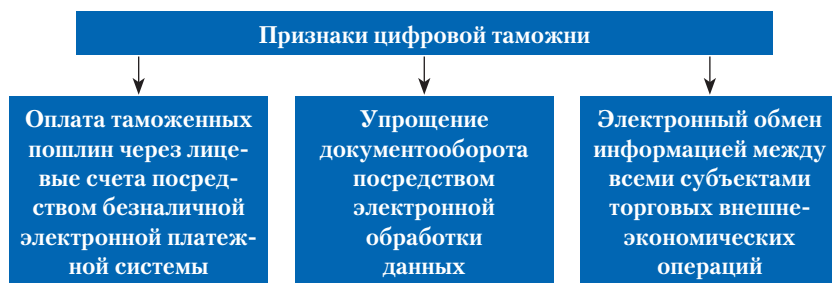
При этом обращение с заявлением, составленным в письменной форме, не будет считаться неправомерным. По указанному заявлению таможенные органы обязаны ответить плательщику.

Информация о наличии и уплате пеней у плательщика также возможна при помощи сервиса Личного кабинета участника внешнеэкономической деятельности.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Интервью начальника главного управления федеральных таможенных доходов и тарифного регулирования ФТС России Елены Ягодкиной, информгентство ТАСС, 27.02.2019 // <http://customs.ru/press/aktual-no/document/175686>.

Резюмируя, можно выделить признаки цифровой таможни, изложенные на *рис. 4*¹.



Однако упрощение документооборота при проведении таможенных операций может дать обратную реакцию, поскольку на данный момент ввиду отсутствия как таковой реализации уже принятых положений.

Перед таможенными органами сегодня стоит задача по увеличению таможенных платежей в целях пополнения бюджета. Кроме того, посредством внедрения цифровизации администрирования таможенных платежей таможенные органы преследуют цель уменьшения нагрузки на участников внешнеэкономической деятельности, что обеспечит рост внешнеторговой активности. В 2020 году планируется выпуск уже 95% деклараций в центрах электронного декларирования. Поставленные задачи подлежат скорейшему разрешению ввиду необходимости построения добропорядочных торговых взаимоотношений между странами, поскольку указанное непосредственно влияет как на экономическую стабильность страны, так и на ее безопасность.

Развитие цифровой таможни такие авторы, как Павлов А. П. и Кузнецова Ю. В., связывают с применением следующих аспектов:

- гиперсвязность;
- обработка больших данных;
- использование Интернета и СМИ;
- телематика².

Следует отметить, что реформы, связанные с внедрением цифровизации таможенного администрирования, привели к положительным изменениям в целом, позволив сократить время совершения таможенных операций.

¹ Таблица выполнена автором.

² Павлов А. П., Кузнецова Ю. В. Цифровизация таможенной службы Российской Федерации как способ повышения эффективности ее деятельности // Global & Regional research. 2019. № 2. С. 48–54.

■ **Разумов С. С.**

аспирант отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Облигации федерального займа для населения: особенности правового регулирования выпуска и обращения

Аннотация. В статье рассматриваются особенности правового регулирования нового инвестиционного инструмента — облигаций федерального займа для населения как разновидности государственных долговых обязательств. Проанализированы актуальные изменения основ правового регулирования привлечения заёмных средств в бюджет государства. В качестве актуальной проблемы выделяется неразвитость внутригосударственных инвестиционных отношений, выражающаяся в ригидности инвестиционного поведения потенциальных инвесторов — физических лиц, размещающих значительные объёмы денежных средств на депозитных счетах в коммерческих банках. В качестве одной из причин этого указано несовершенство инвестиционно-правовых механизмов. Появление нового инвестиционного инструмента для физических лиц способствует повышению финансовой грамотности населения, стимулированию населения к осуществлению среднесрочных сбережений, развитию культуры инвестирования, а также решению задачи привлечения значительного объёма денежных средств в развитие экономики государства.

Ключевые слова: Государственные ценные бумаги, эмиссия, сбережения населения, Бюджетный кодекс, дефицит бюджета, инвестирование.

■ **Razumov S. S.**

Postgraduate Student of the Department of Financial, Tax and Budget Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Inclusion of Federal loan bonds for the population as a modern investment and legal instrument: features of the mechanism of legal regulation of issue and circulation

Annotation. The article deals with the features of legal regulation of a new investment instrument — Federal loan bonds for the population, as a type of government debt obligations. The article analyzes the current changes in the basics of legal regulation of attracting borrowed funds to the state budget. The current problem is the underdevelopment

of domestic investment relations, which is expressed in the rigidity of the investment behavior of potential investors—individuals who place significant amounts of money on Deposit accounts in commercial banks. One of the reasons for this is the imperfection of investment and legal mechanisms. The emergence of a new investment tool for individuals contributes to improving the financial literacy of the population, developing a culture of investment, as well as solving the problem of attracting a significant amount of money to the development of the state's economy.

Keywords: Government securities, issue, savings of the population, Budget code, the budget deficit, investment.

Облигации федерального займа для населения являются разновидностью государственных ценных бумаг, эмитентом которых выступает Российская Федерация. Привлечение заёмных средств в федеральный бюджет посредством выпуска государственных ценных бумаг, согласно ст. 103 Бюджетного кодекса РФ¹ (далее — БК РФ), является одной из законодательно установленных форм государственных заимствований, направленных на осуществление финансового обеспечения задач и функций государства. Необходимо отметить, что, по нашему мнению, финансирование дефицита бюджета является наиболее важной целью выпуска государственных ценных бумаг. В принципах бюджетной системы РФ содержится принцип сбалансированности бюджета, который означает, что объём предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объёму доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учёту средств бюджетов.

В Стратегии национальной безопасности РФ, утверждённой указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683², приведён перечень угроз, возникающих в сфере экономики. В соответствии с п. 56 одной из главных стратегических угроз выступает несбалансированность бюджетной системы. Нередко причиной несбалансированности является образование дефицитов бюджетов бюджетной системы РФ. Таким образом, наличие бюджетного дефицита нарушает принцип сбалансированности и определяет необходимость привлечения дополнительных средств путём использования предусмотренных финансово-правовых инструментов.

Бюджетное законодательство РФ определяет пределы государственных займов, особенности эмиссии и обращения государственных

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

² СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

ценных бумаг в целом, а также порядок использования полученных в результате эмиссии инвестиций.

Немаловажное значение в регулировании указанных отношений имеет постановление Правительства РФ от 15 мая 1995 г. № 458 (в ред. постановления Правительства РФ от 14.12.2016 № 1353) «О генеральных условиях эмиссии и обращения облигаций федеральных займов»¹. Утверждённые им Генеральные условия определяют порядок эмиссии и обращения государственных ценных бумаг РФ, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ или валюте государства — участника БРИКС² и (или) государства — члена Шанхайской организации сотрудничества³.

Но, как известно, привлечение капитала напрямую зависит от наличия эффективных правовых механизмов, позволяющих заинтересовать потенциального инвестора. В сфере внутригосударственных заимствований такие правовые механизмы создаются путём детализации правового регулирования выпуска и обращения государственных ценных бумаг, реализуемой на уровне подзаконных актов — в частности, приказов Министерства финансов РФ.

Обращение к сфере внутригосударственных заимствований с целью активного задействования в экономическом развитии государства так называемых представительных форм национального богатства⁴ — денежных средств населения — имеет свои особенности и ограничения. Так, на сегодняшнем этапе развития общественных отношений из-за несовершенства инвестиционно-правовых механизмов значительная масса денежных средств населения размещена на депозитных счетах в коммерческих банках. Так, по данным Банка России⁵, по состоянию на 01.11.2019 размер рублёвых депозитов населения превы-

¹ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1967.

² БРИКС — неформальная группа государств, в которую входят Бразилия, Россия, Индия, Китай и ЮАР. URL: <http://infobrics.org/page/history-of-brics/> (дата обращения: 26.12.2019).

³ Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) — региональная международная организация, основана при участии Казахстана, Китая, Киргизии, России, Таджикистана и Узбекистана. В настоящее время Белоруссия, Иран, Монголия и Афганистан имеют статус наблюдателя, а Армения, Азербайджан, Камбоджа, Непал, Турция, Шри-Ланка — партнёров по диалогу. URL: <http://rus.sectsc.org> (дата обращения: 26.12.2019).

⁴ *Казанцев Н. М.* Институты финансового права // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 98.

⁵ URL: http://www.cbr.ru/vfs/statistics/BankSector/Borrowings/02_01_Funds_all.xlsx (дата обращения: 26.12.2019).

сил 23.242.990 млн руб., а в иностранной валюте и драгоценных металлах 6.258.612 млн руб.

При этом доступ физических лиц на организованный российский рынок государственных ценных бумаг возможен только через профессиональных участников рынка ценных бумаг и связан с оформлением значительного количества документов. Как следствие, физические лица из-за отсутствия инфраструктуры не всегда успевают поучаствовать в аукционах; причём до 30% нашего рынка облигаций федерального займа (далее — ОФЗ) находится в руках иностранных инвесторов. Вместе с тем существующий порядок доступа оправдан, поскольку инвестирование в рыночные ОФЗ сопряжено со значительными рисками, а инфраструктура организованного рынка ценных бумаг направлена на их снижение.

Вместе с этим физическому лицу как инвестору присущи следующие особенности:

- низкая толерантность к риску и неготовность к получению убытков;
- это неквалифицированный инвестор, который не понимает всех рисков;
- низкий уровень финансовой грамотности.

Таким образом, упрощение доступа физических лиц к рынку государственных ценных бумаг становится логичным этапом развития внутреннего рынка капитала. При этом возникает необходимость обеспечить сохранность и возможность приумножения сбережений населения, в связи с чем вкладчикам коммерческих банков (частным лицам) на сегодняшнем этапе целесообразно предлагать инвестиционные инструменты, созданные специально для розничного инвестора. Закономерным решением данной ситуации явилось создание специального долгового инструмента для населения с ограниченным уровнем рисков и упрощённым порядком приобретения — облигаций федерального займа для населения (далее — ОФЗ-н). С этой целью был издан приказ Минфина РФ от 15.03.2017 № 38н «Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа для физических лиц»¹. В них определены рамочные параметры правового регулирования порядка эмиссии и обращения ОФЗ-н, которые будут иметь отличия от классических рыночных ОФЗ:

- облигации являются именованными купонными среднесрочными (от 1 года до 5 лет);

¹ Зарегистрирован в Минюсте России 12.04.2017 № 46353 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 13.04.2017.

- владельцы — совершеннолетние граждане РФ, кредитные организации — агенты и юридические лица;
- не допускаются обращение облигаций на вторичном рынке; залог облигаций; приобретение третьими лицами в интересах владельцев и (или) по их поручению; приобретение облигаций на индивидуальный инвестиционный счёт;
- размещение осуществляется путём открытой подписки через банки-агенты;
- агент осуществляет открытие и обслуживание брокерского счёта и счёта депо владельца, используемых при осуществлении операций с облигациями, и выполняет функции налогового агента;
- в течение периода размещения инвестор покупает облигацию по «чистой» цене (без накопленного купонного дохода), и уплачивает накопленный купонный доход на дату покупки.

Впоследствии в развитие положений данного нормативного акта был издан приказ Минфина РФ от 30.04.2019 № 65н «О внесении изменений в приказ Министерства финансов РФ от 15.03.2017 № 38н Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа для физических лиц»¹, содержащий в преамбуле целеполагающую формулировку «в целях повышения привлекательности для граждан ОФЗ для физических лиц». Приказ дополнительно определил возможность установления ограничений — по минимальному количеству облигаций, доступных для приобретения, и максимальному количеству облигаций, которыми может обладать один владелец, а также установил дополнительный контроль за максимальным количеством облигаций, которыми может обладать один владелец, не являющийся агентом. Кроме того, с потенциальных владельцев — физических лиц была снята обязанность по оплате услуг агента, поскольку в дальнейшем оплата комиссии будет производиться эмитентом за счёт средств федерального бюджета в соответствии с законом о федеральном бюджете на соответствующий год, причём симметрично был установлен запрет на взимание агентом комиссии с владельцев за приобретение или выпуск облигаций. Таким образом, облигации как инвестиционный инструмент стали доступнее для населения.

Актуальные изменения правового регулирования нашли отражение в особенностях эмиссии последующих выпусков ОФЗ-н. Так, на основании распоряжения Правительства РФ от 28.12.2018 № 2976-р

¹ Зарегистрирован в Минюсте России 21.06.2019 № 54997 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.06.2019.

«Об осуществлении в 2019 году выпуска государственных ценных бумаг»¹ был издан приказ Минфина РФ от 29.08.2019 № 476 «Об эмиссии облигаций федерального займа для физических лиц выпуска № 53 004RMFS»². Данный приказ, в частности, устанавливает:

- ограничения по минимальному количеству облигаций для приобретения (10 шт.), и максимальному (15 000 шт.);
- ограничения перехода прав собственности — облигации могут быть переданы в наследство только физическим лицам;
- возможность досрочного возврата вложенных средств (предъявления облигаций к выкупу по цене приобретения облигации, но не выше её номинальной стоимости) в любое время до даты погашения облигаций;
- сведения об объёме принятых долговых обязательств РФ вносятся в Государственную долговую книгу РФ.

Необходимо подчеркнуть, что установленный на сегодняшний день правовой режим выпуска и обращения ОФЗ-н даёт основания говорить о нерыночном характере данного финансово-правового инструмента, что в совокупности с вышеназванными особенностями инвесторов — физических лиц, имманентно являющихся в инвестиционных отношениях наиболее уязвимой и наименее защищённой стороной, по нашему мнению, является наиболее оптимальным для создания необходимых условий для привлечения частного капитала путём осуществления внутригосударственных заимствований с целью поступательного развития экономики РФ.

Следует отметить, что в таких условиях ОФЗ-н становятся для населения альтернативой банковским вкладам, причём государственные гарантии сохранности вложенных средств в ОФЗ-н распространяются в полном объёме.

Учёт прав владельцев на облигации будет осуществляться депозитариями банков-агентов — профессиональными участниками рынка ценных бумаг, лицензируемыми государством и отвечающими законодательно предусмотренным требованиям, включая вопросы информационной безопасности. Эти депозитарии под контролем Минфина РФ будут взаимодействовать с АО «Национальный расчётный депозитарий».

Таким образом, реализация особого режима правового регулирования обусловило появление специального финансового инструмента для физических лиц, что позволило решить целый ряд задач экономической политики, в частности:

¹ СЗ РФ. 2019. № 1. Ст. 100.

² СПС «КонсультантПлюс», <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.12.2019).

- повышение финансовой грамотности населения, формирование навыков сохранения и инвестирования средств физическими лицами,
- создание финансового инструмента, который по своим характеристикам и уровню риска находится между банковскими депозитами и обращающимися на организованном финансовом рынке государственными ценными бумагами,
- получение населением упрощённого доступа к долговым инструментам с высоким кредитным качеством,
- является одним из стимулов для развития рынка внутреннего государственного долга,
- возможность инвестирования в публичные долговые обязательства способствует повышению доверия граждан к государственным институтам.

Подводя итог, необходимо вспомнить, что ещё в 1832 российский исследователь М. Ф. Орлов отмечал, что система займов — это неистощимое сокровище мудрых правителей; она полезна (с позиции публичных интересов — *прим. авт.*) для употребления в чрезвычайных обстоятельствах¹. Исходя из вышерассмотренных особенностей правового регулирования можно сделать вывод, что при выпуске ОФЗ-н основной акцент в данной финансово-долговой операции² сделан на развитие инвестиционной привлекательности. Таким образом, на сегодняшний день государственные ценные бумаги превращаются из чрезвычайного средства — в привычный экономический инструмент с инвестиционной функцией, ориентированный, в том числе, на внутренний рынок капитала. Как следствие, возрастающая вовлечённость субъектов публичного права в инвестиционные отношения отличается методологическим плюрализмом, который позволяет рассматривать привычные юридические конструкции с новых позиций³. Исходя из актуальных тенденций изменения бюджетного законодательства появляется всё больше оснований рассматривать динамично обновляющийся БК РФ как правовую основу формирования инвестиционного климата.

¹ Орлов М. Ф., Сперанский М. М., Тургенев Н. И. У истоков финансового права / Сост.: Ялбулганов А. А. / Под ред. А. Н. Козырина. М.: Статут, 1998. С. 303, 304.

² Прошунин М. М. Финансово-правовые вопросы управления государственным долгом Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.14. М.: РАП, 2003. С. 10.

³ Разумов С. С. Включение института эмиссии государственных (муниципальных) ценных бумаг в Бюджетный кодекс РФ: «за» и «против» // Финансовое право. 2019. № 1. С. 45.

■ **Назаров В. Н.**

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова» (РЭУ им. Г. В. Плеханова), канд. техн. наук, доцент

■ **Пименов Д. Г.**

АО «Концерн «Гранит-Электрон», начальник Юридическо-правового управления, канд. юрид. наук

■ **Пименов С. Д.**

АО «Концерн «Гранит-Электрон», юрисконсульт

Влияние изменения системы обязательных платежей на бюджетную систему в условиях цифровой экономики

Аннотация: Бюджет публично-властного образования неразрывно связан с источниками денежных средств, которые формируют доходную часть такого бюджета. Актуальность разграничения на налоговые и неналоговые обязательные платежи определяется практической целью, как определять реальную фискальную нагрузку налогоплательщика и к каким платежам применимы налоговые механизмы, а к каким должны применяться иные механизмы взимания и ответственности. Правовая неупорядоченность обязательных неналоговых платежей ведет к формированию значительной дополнительной фискальной нагрузки на предпринимательский сектор, формально не являющейся предметом регулирования законодательства о налогах и сборах, что влечет за собой неопределенность в правовых механизмах их распределения и контроля за использованием.

Ключевые слова: публично-властные образования, бюджетная система, цифровая экономика, виды доходов бюджета, обязательные платежи, налоговые обязательные платежи, неналоговые обязательные платежи.

■ **Nazarov V. N.**

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Russian Economic University named after G. V. Plekhanov" (REU named after G. V. Plekhanov), Ph. D., associate professor

■ **Pimenov D. G.**

JSC "Concern "Granit-Electron", Head of the Legal Department, Candidate of Legal Sciences

■ Pimenov S. D.
JSC "Concern "Granit-Electron", Legal Adviser

The impact of changes in the system of mandatory payments on the budgetary system in the digital economy

Annotation. Budgets of states and local authority are linked with sources of money which form income of such budgets. The differentiation on tax obligatory and non-tax obligatory payments is necessary and it is defined by the practical purpose how to define taxpayers' real fiscal load and what legislation is applicable. Legal disorder of obligatory non-tax payments conducts to formation of considerable additional fiscal load of the business sector, formally not being a subject of regulation of tax legislation, that involves uncertainty in legal mechanisms of their distribution and control of use.

Keywords: states and local authorities, budgetary system, digital economy, types of budget income, obligatory payments, tax obligatory payments, non-tax obligatory payments.

Цифровая экономика бросает новые вызовы обществу. Существенное изменение общественных механизмов производства и потребления под воздействием цифровизации оказывает влияние на изменение денежных потоков, что в свою очередь ведет к возникновению проблем в сфере финансового обеспечения деятельности публично-властных образований.

Бюджет публично-властного образования неразрывно связан с источниками денежных средств, которые формируют доходную часть такого бюджета. Формальную юридическую классификацию источников доходов бюджетов в Российской Федерации мы находим в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее — БК РФ)¹. Классификация (виды) доходов бюджетов приведена в ст. 41 БК РФ.

Данная классификация в целом соответствует классификации, разработанной в российской правовой науке дореволюционного периода, и является удобной для правового анализа системы обязательных платежей в науке финансового права.

Также данная классификация позволяет разграничить доходы бюджета на обязательные и необязательные платежи.

¹ Первая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации была опубликована в официальном печатном издании «Собрание законодательства РФ». 1998. № 31. Ст. 3823. В настоящее время действует редакции со значительными изменениями, которые вводятся отдельными законами, и действующую редакцию Бюджетного кодекса РФ как единого документа можно найти в справочных правовых системах.

Под обязательными платежами понимаются такие платежи, обязанность по уплате которых возникает в силу прямого указания специальных законов, а не добровольного волеизъявления лиц или как результат действия гражданско-правовых норм и соглашений.

С другой стороны, для обеспечения финансовой деятельности государства оно создает налоговую систему. Платежи, подлежащие уплате как результат установления налоговой системы, имеют специфические признаки, прямо перечисленные в соответствующих законах, именуемых обобщенно законодательством о налогах и сборах, не исчерпывают весь перечень обязательных платежей, носящих фискальный характер, именуемых в настоящей работе как обязательные платежи. Разграничение обязательных платежей на налоговые и неналоговые имеет исторически обусловленные корни как научного, так и законотворческого характера.

Первоначально налоговая система современной России не разграничивала понятия налоговых и неналоговых обязательных платежей.

Статья 2 «Понятие налога, другого платежа и налоговой системы» Закона РФ от 27.12.1991 г. № 2118-1 давала следующие определения¹:

«Под налогом, сбором, пошлиной и другим платежом понимается обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня или во внебюджетный фонд, осуществляемый плательщиками в порядке и на условиях, определяемых законодательными актами.

Совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей (далее — налоги), взимаемых в установленном порядке, образует налоговую систему.»

Таким образом, до принятия Налогового кодекса Российской Федерации² проблема разграничения обязательных платежей на налоговые и неналоговые носила больше научный характер. Однако такая «неразборчивость» законодателя привела к тому, что число обязательных платежей стало расти как снежный ком, и только к 1994 году было введено дополнительно, т. е. сверх предусмотренных Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», более 70 видов региональных и местных налогов.

В практическую плоскость вопрос разграничения налоговых и неналоговых платежей вышел на повестку дня с момента принятия Налогового кодекса Российской Федерации, который сузил понятие

¹ Российская газета. 1992. № 56.

² Первая редакция Первой части Налогового кодекса Российской Федерации была опубликована в официальном печатном издании «Собрание законодательства РФ». 1998. № 31. Ст. 3824. В настоящее время действует редакции со значительными изменениями, которые вводятся отдельными законами, и действующую редакцию Налогового кодекса РФ как единого документа можно найти в справочных правовых системах.

налоговых платежей, довольно четко отграничив их от иных, в том числе обязательных платежей.

Следует отметить, что потребности налоговой практики уже в 2000 году привели к тому, что Федеральным законом РФ от 05.08.2000 г. № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах»¹ целая группа неналоговых по своей природе платежей была объединена в Единый социальный налог. И хотя тот же ЕСН с 2010 года был отменен Федеральным законом РФ от 24.07.2009 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»², однако с тех пор вопрос выявления природы обязательных платежей в разрезе соотношения налоговых и обязательных неналоговых платежей продолжает оставаться очень актуальным до настоящего времени.

За последние пять лет список обязательных платежей значительно пополнился. Были введены следующие обязательные платежи: торговый сбор, курортный сбор, утилизационный сбор, экологический сбор, Платон. Более того, в связи с принятием Федерального закона от 03.07.2016 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование»³ ситуация существенно стала более запутанной как для научных исследований, так и для налоговой практики.

Актуальность этой темы определяется, во-первых, практической целью, как определять реальную фискальную нагрузку налогоплательщика и к каким платежам применимы налоговые механизмы, а к каким должны применяться иные механизмы взимания и ответственности.

С другой (бюджетной) стороны, актуальным вопросом является вопрос о том, куда поступают доходы от этих обязательных платежей и на что они расходуются.

¹ СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3341.

² СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3739.

³ СЗ РФ. 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4176.

С точки зрения правовых основ бюджетного механизма возникают два вопроса.

Первый, должны ли платежи, которые носят ярко выраженный целевой характер, зачисляться в бюджет или более целесообразно формировать отдельные, в том числе региональные и местные внебюджетные целевые фонды?

Второй, в какой степени организация распределения доходов, полученных за счет парафискальных платежей, соответствует принципам бюджетной системы, закрепленным в бюджетном кодексе РФ?

Указанные вопросы в первую очередь должны быть разрешены применительно к следующим обязательным платежам.

1. Введение с 2015 года Торгового сбора налоговый платеж (Гл. 33 НК РФ) является попыткой диверсифицировать налогообложение в пользу регионального и местного уровня, что соответственно увеличивает доходы бюджета¹.

2. Плата за пользование курортной инфраструктурой (Курортный сбор), введенная с 01.05.2018 г.,² является обязательным неналоговым платежом и согласно закону предназначена для финансового обеспечения работ по проектированию, строительству, реконструкции, содержанию, благоустройству и ремонту объектов курортной инфраструктуры. Этот обязательный вид платежа увеличивает доходы регионального бюджета.

3. В то же время введение таких обязательных платежей, как «Платон»³, увеличивая общую фискальную нагрузку, не приводит к увеличению доходов бюджетов.

4. Утилизационный сбор⁴, экологический сбор (неналоговый доход федерального бюджета)⁵ и новые правила платы за твердые бытовые

¹ Федеральный закон РФ от 29.11.2014 г. № 382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

² Федеральный закон РФ от 29.07.2017 г. № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае».

³ Федеральный закон РФ от 06.04.2011 г. № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон РФ от 21.10.2013 г. № 278-ФЗ «О внесении изменения в статью 24.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления».

⁵ Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

отходы (договорная основа, оплата поступает на счета «оператора», т. е. организации, а не в бюджет)¹.

Как видно из изложенного, взимание и распределение доходов носит, можно сказать, разнонаправленный характер, что затрудняет правовую определенность обязательных платежей с точки зрения их соотношения с бюджетом.

Особую озабоченность у предпринимателей вызывают, так называемые, парафискальные платежи, например «Платон».

Признаки парафискальных правовых конструкций в теории финансового права разработаны недостаточно, что затрудняет их правовую идентификацию.

Денежные средства, взимаемые в рамках парафискальных правовых конструкций, аккумулируются не в бюджетах бюджетной системы РФ, а в соответствующих парафискальных фондах денежных средств, принадлежащих юридическим лицам, что является главным признаком для отнесения той или иной правовой конструкции к числу парафискальных.

Установление и взимание парафискальных платежей ведет к правовым проблемам — к отступлению от принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджета (ст. 35 БК РФ)², принципа полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов (ст. 32 БК РФ)³, а также от принципов и требований налогового законодательства; к риску ослабления финансового контроля (по сравнению с взиманием налогов и сборов).

Следовательно, принципы бюджетной системы РФ в отношении средств парафискальных фондов не могут быть реализованы, т. к. они не являются бюджетными средствами (не аккумулируются в рамках бюджетной системы РФ). Вместе с тем парафискалитеты близки по правовой природе как к налоговым, так и к неналоговым платежам (фискальным сборам).

Также хотел бы отдельно рассмотреть вопрос о правосубъектности банков в налоговых отношениях.

¹ Федеральный закон РФ от 31.12.2017 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ. Текст документа взят из СПС «КонсультантПлюс».

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ. Текст документа взят из СПС «КонсультантПлюс».

Сегодня банки опосредуют перечисление налогов в бюджет. При этом когда банк становится проблемным, то проблемы возникают у налогоплательщиков, что представляется не совсем правильным.

В условиях цифровой экономики возможно изменение правового механизма перечисления налогов в бюджет, которое позволило бы добросовестному налогоплательщику избежать обвинения в неуплате налогов через проблемные банки.

Предлагается такой юридический механизм перечисления налога в бюджет.

В случае подачи налогоплательщиком платежного поручения при наличии у налогоплательщика в этом банке достаточной суммы денежных средств платеж считается зачисленным непосредственно в бюджет, и уже после этого государство как бы разрешает банку использовать эти средства в его банковской деятельности.

В этом случае, налогоплательщик не становится заложником действий банков. В то же время у государства в условиях цифровой экономики имеются достаточные ресурсы вернуть себе деньги, неправомерно использованные банком.

При таком взаимоотношении между банком и физическими и юридическими лицами в рамках уплаты обязательных неналоговых платежей решается одна из главных проблем добросовестности налогоплательщика.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

1. Правовая неупорядоченность обязательных неналоговых платежей ведет к формированию значительной дополнительной фискальной нагрузки на предпринимательский сектор, формально не являющийся предметом регулирования законодательства о налогах и сборах, что влечет за собой неопределенность в правовых механизмах их распределения и контроля за использованием.

2. На денежные средства, аккумулируемые в рамках платежей фискальной направленности, не являющихся парафискалитетами, распространяется действие принципов бюджетной системы РФ (как требований к формированию, распределению и использованию бюджетных средств). В отношении парафискальных фондов денежных средств данные правила не действуют, что ведет к недостаточности контроля над ними со стороны государства, низкому уровню информирования общества о результатах их использования. В литературе отмечается минимальный финансовый эффект от поступления таких денежных средств, что не может отвечать общественным интересам.

■ Цветкова Е. А.

адвокат Адвокатской палаты г. Москвы

Проблемы и перспективы правового регулирования неналоговых доходов бюджета Российской Федерации

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы неналоговых доходов бюджета Российской Федерации, в том числе правовые позиции Конституционного Суда РФ о критериях отнесения платежей к неналоговым доходам. Исследована правовая природа неналоговых платежей и регулирующая их нормативная база. Рассмотрены перспективы их законодательного урегулирования.

Ключевые слова: неналоговые платежи, сборы, бюджет, налоговая система.

■ Tsvetkova E.

Lawyer of the Moscow Chamber of Law

Problems and prospects of legal regulation of non-tax revenues of the budget of the Russian Federation

Abstract: The article discusses non-tax revenues of the Russian Federation's budget, including the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation on the criteria for categorizing payments to non-tax revenues. The legal nature of non-tax payments and their regulatory framework have been investigated. The prospects for their legislative settlement are considered.

Keywords: non-tax payments, fees, budget, tax system.

Неналоговые доходы занимают значительно меньшую долю в структуре государственных доходов, чем налоговые платежи. Так, по данным Минфина, сумма налоговых и неналоговых доходов составила 10 220 млрд рублей за 2018 год, из которых неналоговые доходы составили 793 млрд рублей¹, что в структуре бюджета РФ является значительной составляющей. Необходимо отметить, что в эти данные включаются доходы от использования имущества, доходы от продажи материальных и нематериальных активов. Однако, по мнению представителей деловой среды, «в целом такие «квазианалоги» обходятся предпринимателям ежегодно более чем в 1 трлн руб.»².

¹ https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=126827, дата обр. 29.11.19.

² <https://iz.ru/dmitrii-grinkevich/chas-ot-chasu-polegche-pravitelstvo-gotovo-peresmotret-platezhi-biznesa>, дата обр. 29.11.19.

В соответствии со ст. 41 Бюджетного кодекса РФ неналоговые доходы состоят из различного вида платежей, среди которых доходы от продажи материальных и нематериальных активов, доходы от использования имущества, а также к ним относится группа платежей, которая обозначена в законе как иные платежи, которая имеет очень широкую трактовку, и к ним можно отнести следующие платежи:

- лицензионные сборы;
- таможенные пошлины и таможенные сборы;
- плата за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности;
- плата за негативное воздействие на окружающую среду;
- консульские сборы;
- патентные пошлины;
- сборы в счет возмещения фактических расходов, связанных с совершением консульских действий;
- утилизационные сборы;
- регулярные платежи за пользование недрами при пользовании недрами на территории Российской Федерации;
- сборы за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр (кроме участков недр местного значения) и другие установленные как на федеральном, так и региональном и местном уровне платежи.

Кроме этого, в соответствии со статьей 50 Бюджетного кодекса РФ к налоговым доходам федерального бюджета, помимо, собственно, самих федеральных налогов, относятся также доходы, которые не являются налогами, а именно: регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного); регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации при выполнении соглашений о разделе продукции.

Исходя из вышеприведенных налоговых и неналоговых доходов бюджета, приходится констатировать, что в законодательстве отсутствуют критерии, которые позволяют отграничить налоговые сборы от иных платежей неналогового характера и которые также называются сборами.

В соответствии с ч. 2 п. 4.1 Постановления Конституционного Суда РФ от 31.05.2016 № 14-П «По смыслу статьи 57 Конституции Российской Федерации, фискальный платеж неналогового характера

может считаться законно установленным при условии, что его существенные элементы, по общему правилу, закреплены непосредственно в законе и далее, законодателю необходимо указать его основные элементы, такие как субъекта (плательщика), объект, база и максимальный размер ставки (или, во всяком случае, критерии ее определения)¹.

Например, ст. 31.1 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливает ряд элементов, и к ним относятся: объект (движение большегрузных транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, за исключением платных автомобильных дорог и платных участков автомобильных дорог; субъект (собственники (владельцы) таких транспортных средств, а в отношении транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, — водители, если такая плата не внесена собственниками соответствующих транспортных средств, базой для ее взимания выступает именно пройденное ими расстояние по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, а максимальный размер платы определяется из ее «амортизационной» природы, т. е., по сути, обозначает критерий определения ее верхнего предела.

Давая принципиальное отличие данному неналоговому сбору от налогового сбора, в Постановлении от 17 июля 1998 г. № 22-П Конституционный Суд РФ отметил, что данная плата взимается за рамками налоговых правоотношений, так как в отличие от налоговых платежей не отвечает признаку индивидуальной безвозмездности, поскольку именно ее плательщики получают возможность использовать федеральные автомобильные дороги для решения своих хозяйственных и иных задач на определяемых ими согласованных условиях и соразмерно произведенной оплате.

Неналоговую природу платежа за провоз тяжеловесных грузов Конституционный Суд РФ видит в том, что возникновение обязанности

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.05.2016 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 31.1 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

по его уплате основано на не свойственной налоговому платежу свободе выбора, в данном случае — выбора способа транспортировки груза. Однако судья А.Л. Кононов в Особом мнении к вышеуказанному Постановлению совершенно справедливо не усматривает здесь никакой свободы выбора, подчеркивая обязательный или непереносимый характер платы за провоз тяжеловесных грузов, так как в противном случае, не уплатив ее, владелец транспортного средства не получит разрешения на перевозку груза.

В другом Постановлении от 28.02.2006 № 2-П Конституционный Суд исследовал правовую природу отчислений операторов сети связи общего пользования в резерв универсального обслуживания в соответствии с Федеральным законом «О связи» и отметил, что федеральный законодатель допустил возможность регламентации Правительством Российской Федерации таких вопросов, которые могут быть урегулированы исключительно законом, нарушив тем самым конституционные критерии законно установленных налогов и сборов применительно к неналоговым фискальным сборам¹. К данным вопросам, по мнению Конституционного Суда РФ, относятся существенные элементы налогового обязательства, в том числе размер платы должен быть закреплен в законе об этом сборе.

Однако данное правило о том, что все существенные элементы должны быть закреплены на уровне закона, не всегда соблюдается законодателем. В частности, в соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», в конце 2014 года был закреплен сбор, который подлежит уплате производителями, импортерами товаров, указанных в пункте 12 статьи 24.2 ФЗ «Об отходах», которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров, после утраты такими товарами потребительских свойств. В статье 24.5 вышеуказанного закона экологический сбор закреплен как неналоговый доход. Кроме этого, за Правительством РФ закреплены полномочия по: определению ставки экологического сбора по каждой группе товаров, подлежащих утилизации после утраты потребительских свойств; установлению порядка взимания экологического сбора (в том числе порядка его исчисления, срока уплаты, порядка взыскания, зачета, возврата излишне уплаченных или излишне взысканных сумм этого сбора).

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа».

Таким образом, элементы данного неналогового сбора определяются не на уровне федерального закона, а на подзаконном уровне, что противоречит статье 57 Конституции РФ.

С данным регулированием корреспондирует п. 3 ст. 43 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», согласно которому размеры регулярных платежей за пользование недрами, условия и порядок их взимания при выполнении соглашений о разделе продукции устанавливаются соглашениями о разделе продукции в пределах, установленных данной статьей¹. Значит, несмотря на отнесение к налоговым доходам федерального бюджета, согласно бюджетному законодательству РФ, налоговым законодательством взимание подобных регулярных платежей не урегулировано, а предусматривается подзаконными нормативно-правовыми актами.

На наш взгляд, данное правовое регулирование противоречит правовым позициям Конституционного Суда РФ, согласно которым платежи неналогового характера считаются законно установленными в смысле статьи 57 Конституции Российской Федерации, при определенных условиях и в случае установления их ставок на основании их урегулирования в федеральном законе. При этом Конституционный Суд РФ представляет законодателю право самостоятельно решать вопрос о том, какие именно элементы обложения сбором должны быть закреплены в законе об этом сборе.

Однако приходится констатировать, что применение нормативного критерия (критерия закреплённости в законодательстве о налогах и сборах) не позволяет с точностью ответить на вопрос о природе того или иного обязательного платежа, то есть установить, является платеж налоговым сбором или иным неналоговым платежом.

Необходимо отметить, что в науке были предприняты попытки выработки критериев для отграничения неналоговых сборов от налоговых, и отмечается, что они взимаются за конкретные действия; оба вида платежей являются индивидуально возмездными, будучи уплачиваемыми за предоставление определенной «услуги» со стороны публичного субъекта; и уплачиваются в результате свободного выбора плательщика, из чего следует, что в случае их неуплаты является лишь отказ в предоставлении этой самой «услуги»².

¹ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 30.09.2017) «О недрах». [Электронный ресурс] СПС «КонсультантПлюс».

² Сергеев А. А. Разграничение налоговых и неналоговых платежей: Конституционно-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1. С. 41, 42.

Кроме этого, предлагается отграничивать налоговые сборы от неналоговых по их закреплению в бюджетной классификации. Так, данный критерий в свое время использовался Конституционным Судом РФ, а именно в п. 5.1 Постановления от 28 февраля 2006 г. № 2-П Конституционный Суд РФ определил неналоговую природу средств отчислений операторов сети связи общего пользования в резерв универсального обслуживания, уплачиваемых в соответствии с Федеральным законом «О связи», ввиду отсутствия их в перечне налогов и сборов в НК РФ, неотнесения их к налоговым доходам бюджетов в БК РФ¹.

Однако многие ученые критикуют данный подход, согласно которому возможно применение классификации на налоговые и неналоговые источники дохода бюджета, данной в Бюджетном кодексе РФ, ввиду его формального характера и невозможности на его основе классифицировать обязательные платежи². Так, С. Г. Пепеляев подчеркивает, что «природа платежа должна влиять на состав бюджетной классификации, но не наоборот, т. е. нельзя делать вывод о природе платежа на той основе, как платеж учтен в статьях и группах доходов бюджета»³. С данной точкой зрения стоит согласиться, так как бюджетная классификация не определяет правовую природу платежа, а лишь классифицирует виды доходов и расходов бюджета.

В науке с целью определения правовой природы неналоговых доходов и отграничения их от налоговых сборов рядом специалистов проведена систематизация неcodифицированных обязательных платежей⁴. Так, исследователями выделено несколько групп платежей, регулирование которых выведено за рамки Налогового кодекса РФ:

- 1) платежи, в отношении которых существует подробное законодательное регулирование, сохраняющие при этом существенные признаки налогов и сборов (таможенная пошлина и таможенные сборы);
- 2) платежи, обладающие признаками налогов и сборов и зачисляемые в бюджеты (плата за негативное воздействие на окружающую среду; утилизационный сбор; плата в счет возмещения вреда,

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2006 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “О связи” в связи с запросом Думы Корякского автономного округа». [Электронный ресурс] СПС «КонсультантПлюс».

² *Имыкшепова Е. А.* Налоги и сборы: некоторые вопросы квалификации и классификации // *Налоговед.* 2006. № 9. С. 7.

³ *Пепеляев С. Г.* *Налоги: реформы и практика.* М., 2005. С. 44.

⁴ *Зарипов В. М., Попов П. А., Ромащенко Л. В.* Концепция совершенствования правового регулирования неcodифицированных налогов и сборов // *Налоговед.* 2014. № 9. С. 59.

причиняемого автодорогам транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов и др.);

3) платежи, имеющие признаки налогов и сборов, но не зачисляемые в бюджет (страховые взносы банков в Фонд обязательного страхования вкладов; плата для сбора средств на выплату вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях; третейские сборы; взносы на капитальный ремонт жилья и др.);

4) платежи, требующие соответствующей квалификации: передача части вновь созданного имущества инвестора в пользу публично-правовых образований (субъектов Российской Федерации или муниципальных образований), например, части квартир или машиномест в построенном жилом доме, и других социальных объектов или объектов инфраструктуры, на основании так называемых инвестиционных контрактов; экологический взнос плата за парковку транспорта на городских автодорогах)¹.

Следовательно, в соответствии с данной классификацией, неналоговые платежи носят как налоговую природу, так и частно-правовую и являются платой за услуги гражданско-правового характера.

Исходя из изложенного, возможность ограничения налоговых доходов от неналоговых лежит в определении их правовой природы, а именно если платеж соответствует критериям, установленным нормами налогового законодательства к налогам или сборам, то данный платеж является налоговым доходом, а если в основе лежит плата за услуги гражданско-правового характера, следовательно, это неналоговый платеж.

Необходимость реформирования системы неналоговых доходов бюджета созрела достаточно давно, но ее отправной точкой, положившей начало их реформированию, можно считать обращение Президента РФ В. В. Путина с Посланием Федеральному Собранию РФ от 3 декабря 2015 г., в котором предложено сформировать единый, целостный механизм администрирования налоговых, таможенных и других фискальных платежей².

Впоследствии на официальном сайте Правительства РФ был размещен План мероприятий по систематизации неналоговых платежей

¹ *Сергеев А. А.* Разграничение налоговых и неналоговых платежей: Конституционно-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1. С. 40, 41.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 «Послание Президента Российской Федерации». [Электронный ресурс] СПС «КонсультантПлюс».

и формированию единого перечня неналоговых платежей, закреплению в законодательстве Российской Федерации единых правил установления, исчисления и взимания таких платежей, а также повышению эффективности их администрирования (далее — План), подготовленный совместно Министерством финансов РФ и Министерством экономического развития РФ¹, который предусматривал:

- проведение инвентаризации существующих платежей, уплачиваемых субъектами предпринимательской деятельности;
- установление положений о реестре государственных и муниципальных платежей в Бюджетном кодексе;
- разработку проекта федерального закона, устанавливающего общие требования к порядку исчисления, размерам и срокам введения в действие неналоговых платежей;
- установление порядка и правил ведения реестра государственных и муниципальных платежей;
- разработку общих требований к методикам определения предельного размера обязательных платежей;
- формирование перечней обязательных платежей.

Предполагалось, что реализация Плана позволит минимизировать неналоговую нагрузку на бизнес; будут сформулированы единые принципы установления и взимания неналоговых платежей субъектов предпринимательской деятельности; будет проведена систематизация и унификация таких платежей, что позволит улучшить предпринимательский и инвестиционный климат в Российской Федерации².

03.03.2019 Минфин России подвел промежуточные итоги работы по систематизации и регулированию неналоговых платежей предпринимателей. По результатам этой работы выработаны подходы к каждой группе неналоговых платежей с учетом их особенностей и влияния на условия ведения бизнеса. Параллельно Минфин России провел инвентаризацию, категорирование и детальный анализ остальных неналоговых платежей. По результатам этой работы выделено несколько основных категорий платежей.

Прежде всего, платежи, схожие по своей природе с государственными пошлинами, также предлагаются к включению в Налоговый кодекс РФ. Речь идет, в частности, о плате, взимаемой за сведения

¹ <http://government.ru/news/28805/> дата обр. 22.11.2019.

² О плане мероприятий по систематизации неналоговых платежей от 14 августа 2017. [Электронный ресурс] URL: <http://government.ru/news/28805/> (дата обращения: 02.11.2019 г.).

из различных государственных реестров и регистров. Инвентаризация выявила около двух сотен таких реестров. По части операций, связанных с ними, уже взимается госпошлина, часть — осуществляется бесплатно, часть — за плату, установленную вне рамок налогового законодательства и, зачастую, не попадающую в бюджет. По мнению Минфина РФ, такие платежи должны быть «погружены» в Налоговый кодекс РФ. При этом отмечается необходимость анализа экономической обоснованности их размеров, особенно в случаях, когда информация предоставляется в электронной форме.

Помимо платежей, связанных с государственными реестрами, предлагается рассмотреть вопрос о включении в Налоговый кодекс РФ патентных пошлин и ряда платежей за обязательную государственную экспертизу документации.

Еще одна выделенная категория — платежи, связанные с получением «необходимых и обязательных услуг», предшествующих предоставлению государственных и муниципальных услуг. Само понятие таких услуг установлено Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹. Однако регулирование этого вопроса непрозрачно. В этом случае предлагается конкретизировать нормы законодательства исходя из того, что размеры платежей за такие услуги (в том числе методики определения стоимости) должны устанавливаться только на уровне Правительства РФ или на законодательном уровне. Такой подход позволит обеспечить не только публичное обсуждение вводимых платежей, но и прозрачность их регулирования, а также его единообразие на всей территории Российской Федерации.

В ходе инвентаризации выделена также группа неналоговых платежей, связанная с компенсацией вреда. После проработки этой категории с бизнесом было установлено, что основная проблема по таким платежам состоит в методиках определения причиненного вреда (ущерба). Минфин России предложил предпринимателям конкретизировать проблемные вопросы в этой области.

В отдельную группу были выделены и обязательные в соответствии с законодательством платежи за услуги, которые могут быть получены на конкурентном рынке. По таким платежам не требуется прямое регулирование на уровне Правительства РФ, однако крайне важно обеспечить основные принципы конкурентных условий

¹ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 01.04.2019) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

и не допустить случаев использования государственными учреждениями своего положения для получения необоснованных конкурентных преимуществ.

Таким образом, создан фундамент, чтобы дальнейшая работа по регулированию неналоговых платежей продолжилась детальной проработкой конкретных проблем, прежде всего, на уровне отраслевого законодательства. И, в первую очередь, надо решить вопрос о необходимости сохранения всех указанных обязательных услуг и связанных с ними платежей. Правительством РФ поставлена задача по сокращению избыточного государственного регулирования, в рамках данной работы должна быть проработана и снята существенная часть проблем, связанных с обязательными неналоговыми платежами бизнеса.

СЕССИЯ 3

Бюджетный контроль и ответственность за нарушение бюджетного законодательства в условиях цифровой экономики

■ Пауль А. Г.

профессор кафедры финансового права
юридического факультета Воронежского
государственного университета,
д-р. юрид. наук, доцент

Современные проблемы построения системы бюджетного контроля

Аннотация: в статье анализируется современная система бюджетного контроля, динамика ее построения. Автор обозначает видимые противоречия в системе действующего правового регулирования бюджетного контроля и предлагает различные варианты их разрешения, в том числе критерии деления бюджетного контроля на виды.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный контроль, финансовый контроль, контрольно-счетные органы, методы контроля.

■ Paul A. G.

Professor of the Department of Financial Law,
Faculty of Law, Voronezh State University,
Dr. jurid. sciences, associate professor

Modern problems of building a budget control system

Summary: the paper analyzes the modern system of budget control and dynamics of its development. The author points out some contradictions in the system of legal regulation concerning budget control as well as offers some ways to solve the problems.

Keywords: budget, budget control, financial control, external audit authorities, control methods.

В последнее время бюджетное законодательство находится в постоянном развитии (совершенствовании). Разработанный Министерством

финансов РФ проект нового Бюджетного кодекса РФ¹ пока не принят. Однако некоторые его положения находят свое отражения в отдельных блоках изменений, вносимых в действующую редакцию Бюджетного кодекса РФ.

Важные изменения касаются государственного (муниципального) контроля в бюджетной сфере. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. в целом говорилось о том, что в 2020 году нужно завершить реформу контрольно-надзорной деятельности, тем самым сделать работу бизнеса удобнее и проще². Корректировки бюджетного законодательства способны стать важным элементом в такой новой системе контрольно-надзорной деятельности.

Общей тенденцией реформирования государственного (муниципального) контроля в бюджетной сфере является уточнение его границ, а также корректировка содержания.

Одни из последних изменений в положения о бюджетном контроле были внесены Федеральным законом от 26 июля 2019 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита»³. Целью этого закона было расширение предмета бюджетного контроля и уточнение перечня его объектов (подконтрольных субъектов). Ранее органы бюджетного контроля обладали полномочиями по контролю за соблюдением бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. По мнению авторов законопроекта, таких полномочий было недостаточно для пресечения нарушений, влекущих ущерб для бюджетов бюджетной системы, но формально не являющихся нарушениями бюджетного законодательства⁴. После вступления в силу изменений с учетом ст. 265 БК РФ органы

¹ Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации (ред. от 7 фев. 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 янв. 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 янв. (№ 7).

³ Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 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.

⁴ Пояснительная записка «К проекту Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита”» // СПС «КонсультантПлюс».

бюджетного контроля, помимо соблюдения актов бюджетного законодательства, уполномочены проверять соблюдение правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов, а также соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета.

Распространение бюджетного контроля за рамки действия актов бюджетного законодательства поставило вопрос о соотношении предмета регулирования бюджетного права и бюджетного контроля, урегулированного гл. 26 БК РФ.

В науке финансового права обращалось внимание на то, что использование финансовых ресурсов осуществляется в рамках не финансовых, а иных экономических отношений (товарно-денежных, производственных, трудовых и т. п.), регулируемых нормами не финансового, а иных отраслей права. При этом отношения по *организации* этого использования ученые относили к числу финансовых¹.

Применительно к бюджетному праву обращалось внимание на то, что «бюджетное право регулирует лишь отношения между различными государственными и муниципальными органами, возникающие в связи с формированием и исполнением бюджетов всех уровней, и не устанавливает непосредственно каких-либо прав и обязанностей для организаций и граждан, т. е. для юридических и физических лиц... В установленных законом случаях они могут быть получателями бюджетных средств. Однако возникающие при этом правоотношения являются не бюджетными, а налоговыми, трудовыми и т. д. и, следовательно, регулируются не бюджетным, а налоговым, трудовым, социальным и другими отраслями законодательства»².

Близкая позиция была ранее высказана В. В. Бесчеревных, который, обращая внимание на субъектный состав бюджетных отношений, указывал, что «субъектами бюджетных правоотношений, в отличие от других видов финансовых правоотношений (налоговых, кредитных и др.), не являются отдельные колхозы, кооперативные предприятия

¹ Худяков А. И. Основы теории финансового права // Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву / Сост. М. К. Сулейменов, Е. В. Порохов, М. В. Карасева, А. Т. Шаукенов. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2010. С. 73.

² Козырина А. Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Ежегодник Центра публично-правовых исследований. 2006. № 1. С. 426; Бюджетный кодекс Российской Федерации. Поглавный научно-практический комментарий коллектива ученых под руководством д-ра юрид. наук, профессора А. А. Ялбулганова / Под ред. А. Н. Козырина. М.: ЗАО «Библиотечка РГ», 2013. С. 20.

и организации и граждане. Дело в том, что ни колхозы, ни кооперативные предприятия и организации, ни отдельные граждане не участвуют в процессе распределения доходов и расходов между бюджетами, не принимают непосредственного участия в стадиях бюджетного процесса и не получают непосредственно из бюджета соответствующих денежных сумм»¹. И далее было пояснение, что «государственные служащие, например, получая заработную плату, вступают в отношения с соответствующим государственным учреждением, которому для выплаты по смете ассигнуется из бюджета определенная сумма. Ни бюджет, ни закон о бюджете не порождают никаких конкретных прав у отдельных граждан»².

Правоприменительная практика также поддерживает указанный подход. Например, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 23 апреля 2004 г. №9-П указал, что «федеральный закон о федеральном бюджете создаёт надлежащие финансовые условия для реализации норм, закреплённых в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т.е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов. Как таковой он не порождает и не отменяет прав и обязательств»³.

Верховный Суд РФ со ссылкой в том числе на ст. 1 БК РФ также сформировал позицию, что правоотношения между органом, предоставляющим субсидию, и лицом, претендующим на получение субсидии (производителем товаров, работ, услуг), несмотря на то, что в большей степени регулируются нормами Бюджетного кодекса, не являются бюджетными правоотношениями. В результате к таким отношениям были применены нормы гражданского законодательства⁴. Ранее Верховным Судом РФ также обращалось внимание на то,

¹ *Бесчеревных В.В.* Развитие советского бюджетного права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1960. С. 16.

² Там же.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апр. 2004 г. №9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов “О федеральном бюджете на 2002 год”, “О федеральном бюджете на 2003 год”, “О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского» // СЗ РФ. 2004. № 19, ч. 2. Ст. 1923.

⁴ Пункт 2 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2018). Утв. Президиумом Верховного Суда РФ 4 июля 2018 г. // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 19 янв. 2018 г. № 308-ЭС17-13889 по делу № А32-41315/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

что, поскольку физические лица в перечне участников бюджетного процесса, приведенном в ст. 152 БК РФ, не указаны, они не являются таковыми и нормы Бюджетного кодекса РФ к правоотношениям, в которых одной из сторон выступают граждане, не применимы¹.

Указанные теоретические и правоприменительные положения свидетельствуют о том, что публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов, а также обязательства, вытекающие из государственных (муниципальных) контрактов и договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета находятся за рамками обычного понимания предмета бюджетно-правового регулирования. Одновременно они включены ст. 265 БК РФ в предмет бюджетного контроля.

Как представляется, сложившаяся ситуация требует определить место бюджетного контроля в системе российского права и соотношение бюджетного контроля с предметом бюджетно-правового регулирования.

Видимо, можно предположить существование нескольких подходов к решению этого вопроса.

Как вариант, можно было бы предложить исключить контрольную деятельность за отношениями, не включенными в предмет бюджетно-правового регулирования, из бюджетного права. В качестве обоснования можно сослаться на производность правовой природы отношений по контролю от характера контролируемых отношений. В этом случае бюджетный контроль должен осуществляться лишь за соблюдением бюджетного законодательства и правовых актов, регулирующих бюджетные отношения, а в состав объектов контроля должны включаться лишь участники бюджетного процесса. Однако в таком случае останется большая сфера контрольной деятельности, группа контрольных отношений, которые формально находится за рамками бюджетного права, но фактически имеет своей целью обеспечение законного использования средств, предоставляемых из бюджетов.

Как представляется, законодатель идет по иному пути. Контроль за движением средств, выделенных из бюджета, включен в бюджетно-правовое регулирование, не зависимо от отраслевой принадлежности и субъектного состава таких отношений. Такой подход позволяет сгруппировать все нормы о контроле в одном нормативном акте, унифицировать применяемые виды и методы государственного (муниципального) финансового контроля в бюджетной сфере.

¹ Обзор судебной практики за первый квартал 2001 года от 04.07.2001 // СПС «КонсультантПлюс».

Глава 26 Бюджетного кодекса РФ является центром правового регулирования бюджетного контроля. В то же время контрольные полномочия включаются также в иные разделы бюджетного законодательства. В связи с этим в отдельных случаях возникает вопрос о критериях такого распределения нормативного материала.

При внесении изменений в законодательство в 2013 г.¹ авторами было выделено два направления бюджетного контроля — государственный (муниципальный) финансовый контроль, закрепленный в гл. 26 БК РФ, и особые бюджетные полномочия по контролю, которые оказались сосредоточены по иным нормам бюджетного права. Особые бюджетные полномочия по контролю включали в себя следующие²:

1) полномочия законодательных (представительных) органов по осуществлению предварительного, текущего и последующего контроля;

2) полномочия Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований по осуществлению аудита эффективности, экспертизы проектов законов (решений) о бюджете, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства, анализа и мониторинга бюджетного процесса;

3) главных администраторов бюджетных средств по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

В 2019 г. указанные полномочия претерпели определенные изменения³.

Однако некоторые из этих изменений, на наш взгляд, не до конца оказались встроенными в систему действующего правового регулирования.

Ранее предусмотренный гл. 26 БК РФ внутренний государственной (муниципальной) финансовый контроль подразделялся на предварительный и последующий (ст. 265 БК РФ). Предварительный контроль

¹ Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.

² Пояснительная записка «К проекту Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита”» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 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.

был представлен контрольными полномочиями Федерального казначейства РФ (соответствующих финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований) по санкционированию операций, который регулировался ст. 269.1 БК РФ.

Изменениями, внесенными в 2019 г., ст. 269.1 БК РФ была исключена из Бюджетного кодекса РФ. Ее содержание с некоторыми дополнениями перенесено в п. 5 ст. 219 БК РФ. В то же время п. 4 ст. 265 БК РФ, включенный в гл. 26 БК РФ, так и предусматривает предварительный контроль как направление государственного (муниципального) финансового контроля.

Указанная ситуация поднимает как минимум два вопроса — во-первых, имеется ли сейчас предварительный контроль в рамках гл. 26 БК РФ, и, во-вторых, каковы сейчас критерия включения (невключения) контрольных полномочий в гл. 26 БК РФ.

Из применения системного и исторического толкования ст. ст. 265 и 269.1 БК РФ можно сделать вывод, что сейчас внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль существует только в виде последующего контроля (ст. 269.2 БК РФ). Предварительный внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль отсутствует.

Как вариант, можно было бы предположить наличие предварительного *внешнего* государственного (муниципального) финансового контроля. Однако этот вопрос переплетается с вопросом о критериях включения контрольных полномочий в гл. 26 БК РФ, т. е. о критериях выделения полномочий по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля и особых бюджетных полномочий по контролю. Дело в том, что не до конца понятно, какие полномочия контрольно-счетных органов (осуществляющих внешний контроль) включены в государственный (муниципальный) финансовый контроль, а какие — в особые бюджетные полномочия по контролю.

Из положений бюджетного законодательства четко не видно, какой критерий использовался законодателем при выделении отдельных направлений бюджетного контроля — государственного (муниципального) финансового контроля и особых бюджетных полномочий по контролю.

В качестве одного из критериев включения контрольных полномочий в гл. 26 БК РФ может быть назван их самостоятельный характер. Речь идет о том, что эти полномочия по государственному (муниципальному) финансовому контролю осуществляются в рамках самостоятельных контрольных отношений. Этим они отличаются

от предварительного контроля, который реализуется Федеральным казначейством (соответствующими финансовыми органам субъектов РФ и муниципальных образований) с помощью метода санкционирования операций. Как видно из положений бюджетного законодательства, данный вид контроля фактически совпадает с исполнением бюджетов по расходам (ст. 219 БК РФ) и не выделяется в качестве самостоятельной деятельности. В литературе отмечалось, что «в бюджетном праве предварительный и текущий контроль сливаются с другими видами бюджетно-процессуальной деятельности»¹. В связи с этим исключение санкционирования операций из гл. 26 БК РФ с этих позиций является оправданным. В качестве дополнительного подтверждения такой позиции можно сослаться на то, что парламентский контроль в сфере бюджетных правоотношений также не включен в гл. 26 БК РФ, он относится к особым бюджетным полномочиям по контролю и регулируется иными нормативными актами². Этот контроль также не выделяется в качестве самостоятельной деятельности, а сливается с рассмотрением и утверждением бюджетов или отчетов об их исполнении.

Указанный критерий (самостоятельность контрольных полномочий) способен объяснить выделение в состав особых бюджетных полномочий парламентского контроля в бюджетной сфере и санкционирования операций, осуществляемого Федеральным казначейством РФ (соответствующими финансовыми органам субъектов РФ и муниципальных образований). Однако он не дает ответа на вопрос о том, по какому критерию поделены полномочий контрольно-счетных органов на полномочия по осуществлению внешнего государственного (муниципального) финансового контроля (гл. 26 БК РФ) и особые бюджетные полномочия по контролю. Выделение этих двух групп полномочий просматривается в ст. 157 БК РФ, пункт 1 которой посвящен государственному (муниципальному) финансовому контролю, а пункт 2 определяет особые бюджетные полномочия контрольно-счетных органов по контролю. Включение полномочий, указанных в п. 2 ст. 157 БК РФ, в особые бюджетные полномочия по контролю подтверждается Пояснительной запиской к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

¹ Пауль А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права / Под ред. М. В. Карасевой. СПб.: Питер, 2003. С. 126.

² Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304. (ст. 11).

в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации»¹.

Обе группы полномочий контрольно-счетных органов имеют самостоятельный характер, осуществляются в рамках самостоятельных отношений и не включаются в иные виды деятельности.

Как представляется, законодатель не совсем последовательно разграничил два обозначенных направления бюджетного контроля со стороны контрольно-счетных органов. С одной стороны, в ст. 157 БК РФ им выделены две группы контрольных полномочий контрольно-счетных органов. С другой стороны, в ст. 268.1 БК РФ, включенной в гл. 26 БК РФ и регулирующей осуществление государственного (муниципального) финансового контроля, упоминаются методы контроля, которые больше характерны для особых бюджетных полномочий по контролю. Речь идет о п. 2 ст. 268.1 БК РФ, который наряду с ревизиями, проверками и обследованиями, называет также анализ и мониторинг.

В литературе уже обращалось внимание на этот недостаток. Ученые задавались вопросом, «зачем включать в данную статью анализ и мониторинг, которые не являются методами государственного (муниципального) финансового контроля (а значит, и использовать их при осуществлении внешнего государственного (муниципального) финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений нельзя)»².

В качестве способа решения этой проблемы можно предложить в качестве дополнительного критерия отграничения государственного (муниципального) финансового контроля от иных направлений обозначить методы контроля.

Кроме того, ученые обращали внимание на то, что «органы внешнего финансового контроля помимо контрольно-ревизионной деятельности осуществляют экспертно-аналитическую деятельность, связанную с обеспечением необходимого уровня информационного обеспечения

¹ Пояснительная записка «К проекту Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

² Гусев А. И снова о реформировании системы государственного (муниципального) финансового контроля // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2015. № 7.

их деятельности, в т. ч. сбор информации о предмете и деятельности объекта контроля на системной и регулярной основе»¹.

Также из смысла гл. 26 БК РФ можно сделать вывод, что здесь содержатся бюджетные полномочия, по результатам которых при наличии оснований в итоге могут применяться меры принуждения (бюджетные и иные). По результатам реализации особых полномочий по контролю такие меры не применяются. Их результатом может быть принятие закона (решения) о бюджете, заключение на проект бюджета, отчет и другие.

Таким образом, в последние годы в регулировании бюджетного контроля происходят существенные изменения, меняется его система, виды, состав методов. В то же время такие изменения не всегда носят системный и стройный характер. При таких обстоятельствах необходимо, чтобы при подготовке законопроектов авторы более глубоко анализировали вводимое регулирование и более подробно определяли свое видение вопроса в пояснительных документах.

■ **Бочкарева Е. А.**

заведующий кафедрой административного и финансового права Северо-Кавказского филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (г. Краснодар), д-р юрид. наук, доцент

Цифровизация финансового контроля как фактор сбалансированного функционирования бюджетной системы государства

Аннотация. В статье представлена характеристика процессов цифровизации государственного финансового контроля, осуществляемого в целях достижения сбалансированности бюджетной системы. Сформулировано определение цифровизации финансового контроля, выделены этапы формирования цифрового пространства деятельности органов государственного финансового контроля. Практические аспекты цифровизации представлены на примере деятельности Счетной палаты Российской Федерации как высшего органа финансового контроля и одного из гарантов сбалансированности национальной бюджетной системы.

¹ Крахина Ю. А. Новые аспекты взаимодействия внешнего и внутреннего контроля как фактор повышения эффективности финансовой деятельности государства // Финансовое право. 2013. № 11.

Ключевые слова: цифровизация, финансовый контроль, бюджетная система, сбалансированность бюджетной системы, цифровые технологии.

■ **Bochkareva E. A.**

Head of the Department of Administrative and Financial Law, North Caucasian Branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Russian State University of Justice" (Krasnodar),
Dr. sciences, associate professor

Digitalization of financial control as a factor of the balanced functioning of the state budget system

Annotation. The article describes the digitalization processes of state financial control, carried out in order to achieve a balanced budget system. The definition of digitalization of financial control is formulated, the stages of the formation of the digital space of activity of state financial control bodies are highlighted. The practical aspects of digitalization are presented on the example of the activities of the Accounts Chamber of the Russian Federation as the supreme body of financial control and one of the guarantors of the balance of the national budget system.

Keywords: digitalization, financial control, budget system, balance of the budget system, digital technologies.

Бюджетная система — важнейший механизм, обеспечивающий единство государства. Без ее эффективного функционирования трудно выполнимой становится задача по реализации задач и функций публично-правовых образований, закрепленных в Конституции России¹. При этом сбалансированность бюджетной системы на самом высоком уровне была провозглашена одним из фактов обеспечения экономической безопасности², а также указана в числе основных задач по реализации устойчивого развития национальной финансовой системы³.

Значение сбалансированной бюджетной системы состоит в тех результатах, которые она способна обеспечить. Как минимум, можно

¹ Конституция Российской Федерации (принята 12 декабря 1993 года на всенародном референдуме) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

³ Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

выделить следующие «эффекты» бюджетной сбалансированности (здесь и далее в статье словосочетания «сбалансированность бюджетной системы» и «бюджетная сбалансированность» будут использоваться как равнозначные):

1) экономический эффект — установление баланса экономических интересов участников бюджетной деятельности;

2) политический эффект — сбалансированная бюджетная система позволяет достичь компромисса политико-экономических интересов федерации и регионов, сгладить дифференциацию по уровню жизни;

3) социальный эффект — сглаживание диспропорций в обеспечении равного доступа граждан к социальным гарантиям.

От слаженного «перелива» денежных средств по «этажам» бюджетной системы во многом зависит экономическое состояние публично-правовых образований, существенно дифференцированных между собой по степени обеспеченности собственными финансовыми ресурсами. На это, в сущности, были направлены последние масштабные изменения правового регулирования межбюджетных отношений, осуществленные с принятием Федерального закона от 02.08.2019 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений»¹.

Одним из факторов, обеспечивающих сбалансированное функционирование бюджетной системы, является *государственный финансовый контроль*, цели и виды которого нормативно определены в ст. 265 Бюджетного кодекса РФ².

Представляя собой «часть современной российской действительности»³, контроль, как и большинство сфер этой самой действительности, интенсивно подвергается процессам цифровизации.

Что же понимают под цифровизацией — термином, введенным в 1995 году американским информатиком и автором концепции Электронной (цифровой) экономики Николасом Негропonte (*Nicholas Negroponte*)?

¹ Федеральный закон от 02.08.2019 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.08.2019.

² Бюджетный кодекс РФ от 31.08.1998 // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

³ *Бум-Шабо И.В.* К вопросу о роли прокуратуры при осуществлении финансового контроля в бюджетной сфере // Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов общей части финансового права: Материалы международной научно-практической конференции (Москва, 25–26 марта 2011 г.). М.: РАП, 2012. С. 218.

В российских публикациях наиболее растиражированным является определение, в соответствии с которым цифровизация есть «замена аналоговых (физических) систем сбора и обработки данных технологическими системами, которые генерируют, передают и обрабатывают цифровой сигнал о своем состоянии. В широком смысле — процесс переноса в цифровую среду функций и деятельности (бизнес-процессы), ранее выполнявшихся людьми и организациями»¹.

В юридической науке о «цифровизации» правоотношений пишет А. А. Карцхия, понимая под этим расширяющееся использование современных цифровых технологий².

Е. Е. Тонков, Л. А. Пожарова рассматривают цифровизацию как один из «...действенных способов оптимизации правового регулирования при помощи информационных и коммуникационных технологий»³.

Как видим, в узком смысле цифровизацию рассматривают во взаимосвязи с техникой и технологиями.

С учетом вышеозначенного, *под цифровизацией государственного финансового контроля, в целях настоящего исследования, мы будем понимать использование современных цифровых информационно-коммуникационных технологий и продуктов в деятельности органов государственного финансового контроля.*

К таким прорывным (в терминах Доклада Всемирного банка 2018 года о развитии цифровой экономики в России «Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для Российской Федерации»)⁴ технологиям относятся информационные системы и базы больших данных; технологии сбора и анализа данных, обмена ими на принципах распределенного реестра (блокчейн), искусственный ин-

¹ Митряев Э. И. Национальная стратегии цифровизации экономики и проблема национальной безопасности // Цивилизация знаний: Российские реалии. Труды Девятнадцатой Международной научной конференции. М., 2018. С. 558.

² Карцхия А. А. Цифровая трансформация права // Мониторинг правоприменения. 2019. № 1 (30). С. 25.

³ Тонков Е. Е., Пожарова Л. А. Правовое регулирование в условиях цифровизации общества: проблемы и перспективы // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2019. № 44 (3). С. 491.

⁴ Всемирный банк. 2018 год. Доклад о развитии цифровой экономики в России, сентябрь 2018 года, «Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для Российской Федерации». Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO // URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/848071539115489168/pdf/Competing-in-the-Digital-Age-Policy-Implications-for-the-Russian-Federation-Russia-Digital-Economy-Report.pdf> (дата обращения 14.11.2019).

теллект и машинное обучение, а также открытые интерфейсы, облачные технологии, датчики¹, социальные сети и платформы.

Правовая основа цифровизации финансового контроля, как неотъемлемой части любого управленческого процесса, формируется несколькими национальными стратегическими документами. Следует назвать Государственную программу Российской Федерации «Информационное общество»², Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года³, Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы⁴, а также Программу «Цифровая экономика Российской Федерации»⁵, подтверждающую «Амбициозный курс России на экономический рост за счет внедрения прорывных инноваций»⁶.

Реализация положений указанных актов нацелена на решение целого комплекса общегосударственных задач и достижение определенных эффектов. Применительно к проблематике государственного финансового контроля бюджетных ресурсов актуальными представляются следующие:

- дебиюрократизация и оптимизация деятельности органов государственного финансового контроля — как индивидуально осуществляемой, так и в процессе взаимодействия;

¹ Морозов А. Е. Изменение модели финансового контроля в условиях цифровой трансформации // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 7. С. 22; Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/28653/> (дата обращения 14.11.2019).

² Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2159.

³ Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

⁴ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/28653/> (дата обращения 14.11.2019).

⁶ Всемирный банк. 2018 год. Доклад о развитии цифровой экономики в России, сентябрь 2018 года, «Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для Российской Федерации». Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO // URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/848071539115489168/pdf/Competing-in-the-Digital-Age-Policy-Implications-for-the-Russian-Federation-Russia-Digital-Economy-Report.pdf> (дата обращения 14.11.2019).

- удешевление контрольных процедур и темпоральная экономия, в том числе за счет внедрения безбумажного документооборота и оптимизации коммуникационных издержек;
- повышение качества и эффективности проверочных мероприятий, в том числе — за счет риск-ориентированного подхода в выборе объекта контроля на основе анализа результатов его деятельности с использованием специальных программных средств;
- обеспечение реализации принципов финансового контроля (прежде всего — независимости и объективности), так как из контрольных отношений исключается (или хотя бы минимизируется) человеческий фактор;
- адаптивность системы контроля в условиях быстро обновляемых общественных отношений и институтов;
- транспарентность предоставления общественно значимой информации (в том числе — о результатах проведенных мероприятий, о фактах коррупции, о лицах, привлеченных к ответственности, и т. п.) и экстерриториальность процедур.

Однако на практике процессы цифровизации сопрягаются с целым рядом проблем. Так, специалистами констатируется недостаточная развитость информационно-коммуникационных технологий (в рейтинге государств 2017 года Россия занимает 45 место из 167)¹, низкая интероперабельность (функциональная совместимость) и отсутствие стандартов сбора, хранения и совместного использования информации. Также отмечается недостаточно высокий уровень безопасности, что создает риски утраты конфиденциальности и управления данными².

Серьезно стоит «кадровый вопрос». В. Д. Зорькин по этому поводу пишет: «Недостаточно просто составлять списки кадрового резерва, людей надо обучать, готовить к использованию новейших цифровых технологий управления. Применительно к людям, входящим во власть, должны использоваться самые современные технологии тестирования, выявления способности к осуществлению управленческой работы»³.

¹ Рейтинг стран мира по уровню развития информационно-коммуникационных технологий. Гуманитарная энциклопедия: Исследования [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий, 2006–2020. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/ict-development-index/ict-development-index-info>

² *Грандомян К. А.* Экономическая безопасность и гражданское общество в России в контексте цифровизации экономики // Экономическая безопасность и качество. 2018. № 1 (30). С. 89.

³ *Зорькин В. Д.* Право в цифровом мире [Электронный ресурс] // Российская газета. 2018. Столичный выпуск № 115 (7578). URL: <https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadacha-gosudarstva-priznavat-i-zashchishchat-cifrovye-prava-grazhdan.html> (дата обращения 14.11.2019).

Наряду с исключительно позитивными оценками широкомасштабной кампании по цифровизации всех правовых сфер, звучат голоса, призывающие избавиться от «цифровой эйфории» и не проявлять в отношении цифровизации «неоправданный фетишизм». Так, по мнению уже упомянутых Е. Е. Тонкова и Л. А. Пожаровой, «нет веских доводов и оснований для придания феномену цифровизации статуса панацеи от всех бед российской юридической действительности и большинства социальных проблем, а все наукообразные попытки доказать обратное продиктованы, на наш взгляд, конъюнктурными соображениями»¹.

Полагаем, что не имеет смысла отрицать существенность трансформации управленческих процессов на всех уровнях государства и во всех сферах социальной жизни, происходящей под влиянием цифровизации. При этом, на наш взгляд, во всем нужно стремиться найти «золотую середину», в том числе — и в исследуемом вопросе, который должен решаться не только в контексте научно-технологических приоритетов, но и в первую очередь — с учетом приоритетов прав личности.

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

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

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

3. Развитие взаимодействия субъектов (возможность установления обратной связи) финансово-контрольных отношений в интернет-пространстве, в том числе — получение информационных услуг, например, ответов на запросы.

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

¹ Тонков Е. Е., Пожарова Л. А. Правовое регулирование в условиях цифровизации общества: проблемы и перспективы // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2019. № 44 (3). С. 491.

² Голубева А. А. Электронное правительство: введение в проблему // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2005. № 2. С. 128, 129.

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

И, как возможный перспективный, шестой этап цифровизации органов финансового контроля, обозначим участие органов финансового контроля в создании *электронного кодекса финансового контроля*. Данный цифровой инструмент, применительно к финансово-контрольной сфере, может быть определен как специальная электронная справочно-правовая система каталогов действующих нормативных правовых актов в сфере контроля, позволяющая формировать на их основе онлайн-кодекс для официального опубликования всех вновь принятых нормативных актов¹. Полагаем, что в условиях отсутствия единого законодательного акта о финансовом контроле создание электронного кодекса финансового контроля будет иметь большое практическое значение, например, в аспекте повышения качества нормотворчества, систематизации и актуализации правовых документов.

Применительно к осуществлению контроля в бюджетной сфере наиболее «оцифрованной», по нашему мнению, является деятельность Счетной палаты РФ. Рассмотрим отдельные практические аспекты цифровизации функций федеральной Счетной палаты как участника финансово-контрольных правоотношений и одного из гарантов сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации.

Информационная, программная и технологическая поддержка контрольной деятельности Счетной палаты в настоящее время обеспечивается российскими информационными и коммуникационными технологиями. Разработаны и функционируют следующие комплексы программных средств:

- 1) хранилище данных информационно-телекоммуникационной системы Счетной палаты, в котором нормативно-справочная информация, поступающая из различных источников, согласуется и консолидируется;
- 2) комплекс аналитических и сводных отчетов по результатам ревизии исполнения федерального бюджета, позволяющий предоставлять информацию в удобной для пользователя форме в разрезе бюджетной классификации;
- 3) комплекс экспертизы, анализа и контроля формирования и исполнения федерального бюджета;
- 4) комплекс программных средств ввода и первичной обработки информации системы хранения данных и управления информационными

¹ Карцхия А. А. Цифровизация в праве и правоприменении // Мониторинг правоприменения. 2018. № 1 (26). С. 38.

ресурсами Счетной палаты Российской Федерации, предназначенный для ввода и автоматической загрузки из текстовых файлов утвержденных форматов и обработки электронных документов;

5) комплекс программных средств аудита формирования и исполнения бюджета, разработанный для сбора, первичной обработки и контроля данных, поступающих из различных источников.

Значение этого комплекса заключается в том, что он консолидирует разнородную информацию о подготовке проекта бюджета и исполнении бюджета субъекта РФ в едином хранилище данных, обеспечивает анализ межбюджетных отношений, анализ и прогнозирование социально-экономического развития региона;

6) база знаний функционального модуля оценки анализа и ключевых национальных показателей предназначена для накопления и структуризации данных по этим показателям и методикам их расчета. Этот ресурс позволяет проводить анализ и сопоставление систем ключевых национальных показателей разных стран и основных нормативно-правовых документов, регламентирующих стратегии развития стран и международные стратегии развития.

В 2015 году для проведения контрольных и экспертных действий без выезда на объект аудита и контроля была создана Информационно-аналитической системы удаленного проведения внешнего государственного аудита (контроля). Она позволяет осуществлять поиск и получать всю необходимую информацию, в том числе первичные документы по объектам проверок в онлайн режиме, автоматизированно выявлять нарушения, без выезда на объект проверки.

Удаленный (дистанционный) аудит позволяет существенно повысить оперативность и обоснованность принятия решений на этапе формирования планов проверок отдельными инспекциями и планирования деятельности Счетной палаты в целом.

При этом, по мнению специалистов, возможности информационно-аналитической системы удаленного аудита Счетной палаты все еще ограничиваются уровнем применения информационных технологий в объектах контроля¹. Иными словами, если у контролируемого ведомства информация в системе отсутствует или отсутствует собственно сама информационная система, в которой должны содержаться сведения о выполнении подконтрольных полномочий и функций,

¹ Информационные технологии в Счетной палате РФ [Электронный ресурс] // Сайт «TADVISER. Государство. Бизнес. ИТ». URL: <http://www.tadviser.ru/a/420128> (дата обращения 14.11.2019).

то у Счетной палаты нет объективной возможности проводить удаленный аудит и обрабатывать данные автоматизированным способом.

Решение данной проблемы, которая, безусловно, снижает эффективность контроля бюджетных ресурсов и препятствует сбалансированному функционированию бюджетной системы, возможно путем активизации участия Счетной палаты в деятельности различных государственных органов, создаваемых для реализации мероприятий в области информационных технологий.

Как видим, деятельность федеральной Счетной палаты на сегодняшний день демонстрирует широкий ассортимент цифровых технологий, применяемых в процессе контроля бюджетных ресурсов. Однако неразвитость этих технологий на уровне «поставщика» отчетной информации приводит к нулевому результату их использования. Это позволит с сожалением констатировать отставание темпов цифровизации в сфере бюджетного контроля от прорывных результатов аналогичных процессов в сфере налогового контроля, описанных, например, в работе И. И. Огородниковой¹.

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

■ **Прошунин М. М.**

профессор кафедры финансового права
ФГБОУВО «Российский государственный
университет правосудия»,
д-р юрид. наук, профессор

Федеральное казначейство как субъект финансового мониторинга в сфере противодействия легализации преступных доходов

Аннотация. Настоящая статья посвящена раскрытию функций Федерального казначейства в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем и выявлению путей совершенствования правового регулирования данной деятельности.

¹ Огородникова И. И. Цифровая трансформация налогового контроля: эволюция и тенденции // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2019. № 46. С. 152–162.

Ключевые слова: финансовый мониторинг, бюджетный мониторинг, бюджетный процесс, Федеральное казначейство, Росфинмониторинг, сомнительные операции, незаконные финансовые операции.

■ **Proshunin M. M.**

Professor of the Department of financial law
of the Russian state University of justice,
doctor of law, Professor

The Federal Treasury as a subject of financial monitoring in the field of countering the legalization of criminal income

Abstract: This article is devoted to determination of the functions of Federal Treasury in AML/CTF sphere and to set up of main directions of development of Federal Treasury activity regulations in such area.

Keywords: financial monitoring, budgetary monitoring, budgetary process, Federal Treasury, Rosfinmonitoring, suspicious transactions, illegal financial transactions.

Не вызывает сомнений, что основным органом государственной власти, обеспечивающим организацию и функционирования национальной системы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и распространения оружия массового уничтожения выступает Федеральная служба по финансовому мониторингу.

Вместе с тем отдельные надзорные функции возложены и на другие государственные органы, например, Федеральную налоговую службу России, Роскомнадзор, которые осуществляют надзор за соблюдением отдельными видами хозяйствующих субъектов законодательства в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ.

В этой связи незаслуженно забытым остается Федеральное казначейство России, которое хотя и не имеет поднадзорных хозяйствующих субъектов, вместе с тем осуществляет ряд функций в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ. Здесь отметим, что как Росфинмониторинг осуществляет функции бюджетного мониторинга¹, так и Федеральное казначейство осуществляет функции финансового мониторинга в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ.

Правовое оформление данные полномочия получили в Регламенте взаимодействия при осуществлении Федеральным казначейством

¹ См. подробнее: *Прошунин М.М.* Деятельность Росфинмониторинга в сфере бюджетного и налогового контроля // *Финансовое право.* 2016. № 1. С. 3–6.

бюджетного мониторинга и казначейского сопровождения средств, предоставляемых из федерального бюджета, утвержденный Казначейством России 14.11.2018 № 07-04-30/2)¹.

Объектом бюджетного мониторинга выступают участники бюджетного процесса, а также юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица — производители товаров, работ, услуг, получающие средства из федерального бюджета, в том числе в рамках исполнения государственного контракта, контракта, договора (соглашения), а также контрактов, договоров (соглашений), заключенных в рамках их исполнения, в отношении которых осуществляется казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг.

Предметом бюджетного мониторинга выступают средства, предоставляемые из федерального бюджета и используемые объектами бюджетного мониторинга.

Целью бюджетного мониторинга выступает управление бюджетным риском при использовании средств федерального бюджета, следствием реализации которого могут стать: а) нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации; б) возникновение событий, негативно влияющих на: — эффективное и целевое использование бюджетных средств; — выполнение процедур, связанных с предоставлением и использованием бюджетных средств; — осуществление бюджетных полномочий; — достижение поставленных целей; — составление и представление достоверной бухгалтерской (бюджетной) отчетности, а также в) дополнительные расходы федерального бюджета, государственных учреждений, которые осуществлены или которые необходимо осуществить в результате допущения нарушения условий документа, являющегося правовым основанием возникновения и осуществления расходов, предоставления средств из бюджета, государственного контракта (контракта, договора, соглашения) и (или) расходы федерального бюджета, которые необходимо осуществить для восстановления (приобретения) утраченного (поврежденного) государственного имущества, и (или) доходы федерального бюджета, не полученные в случае совершения (допущения) объектом бюджетного мониторинга указанного нарушения.

В рамках бюджетного мониторинга деятельность Федерального казначейства направлена на выявление сомнительных операций и сделок,

¹ Регламент взаимодействия при осуществлении Федеральным казначейством бюджетного мониторинга и казначейского сопровождения средств, предоставляемых из федерального бюджета (утв. Казначейством России 14.11.2018 № 07-04-30/2) // СПС «КонсультантПлюс».

под которыми понимаются операции и сделки, совершение которых может привести к нецелевому использованию, хищению бюджетных средств, в том числе к мошенническим действиям, направленным на хищение бюджетных средств в виде незаконного возмещения (возврата) налога, неуплаты налогов и иных обязательных платежей, незаконному извлечению дохода и (или) причинению имущественного вреда бюджетной системе Российской Федерации, нарушению положений гражданского, уголовного, бюджетного, налогового, антимонопольного и иных отраслей законодательства Российской Федерации.

В случае если при рассмотрении сомнительных операций (сделок) будет доказан факт проведения незаконной операции (сделки), сомнительная операция (сделка) трансформируется в незаконную финансовую операцию, под которой понимается операции с участием юридических и физических лиц, в том числе нерезидентов Российской Федерации, с денежными средствами независимо от формы и способа их осуществления, свидетельствующие о противоправной деятельности, направленной на незаконное извлечение дохода и (или) причинение имущественного вреда бюджетной системе Российской Федерации, а также придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения преступлений. Последнее выступает определением легализации преступных доходов, закрепленному в Федеральном законе № 115-ФЗ от 7 августа 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»¹.

Следует отнести к недостаткам юридической техники наличие сомнительных операций и сделок и только незаконных операций, что предполагает изменение термина «незаконные финансовые операции» на незаконные финансовые операции и сделки.

Основными формами взаимодействия при осуществлении бюджетного мониторинга выступают следующие мероприятия: обмен информацией между органами государственной власти, проведение совещаний и консультаций, создание рабочих групп и участие представителей органов государственной власти в проведении контрольно-надзорных мероприятий при осуществлении бюджетного мониторинга.

Вместе с тем представляется что данный перечень форм взаимодействия является неполным. Так, к формам взаимодействия можно

¹ Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418.

отнести разработку совместных нормативных правовых актов, а также совместные мероприятия по повышению квалификации кадров, которые выделяются рядом авторов¹.

Представляется, что ранее упомянутый Регламент взаимодействия мог бы быть дополнен признаками и критериями операций, которые могут быть связаны с легализацией преступных доходов. Такие критерии нормативно предусмотрены и для хозяйствующих субъектов — агентов финансового мониторинга. Так, в Положении Банка России от 02.03.2012 № 375-П «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» к критериям и признакам необычных операций относится получение от территориального органа Федерального казначейства денежных средств в счет возмещения налога на добавленную стоимость организацией, которая до получения указанных денежных средств не вела реальной хозяйственной деятельности, или возмещенный налог на добавленную стоимость существенно превышает сумму налога на добавленную стоимость, уплаченную клиентом с этого счета или со всех счетов клиента в этой кредитной организации². Отметим, что все критерии необычных операций ограничиваются указанным выше критерием, что недостаточно для эффективного противодействия осуществлению незаконных финансовых операций и сделок.

Среди стратегических инициатив отметим участие Федерального казначейства России совместно с Генеральной прокуратурой, МВД, ФНС и ФАС России в разработке механизма выявления номинальных юридических лиц и пресечения их деятельности в целях принятия превентивных мер для обеспечения сохранности бюджетных средств.

Как отмечает Росфинмониторинг, уже имеются положительные результаты с Казначейством, по итогам анализа использования субсидий, предоставленных из федерального бюджета через Фонд развития

¹ *Зубков В. А., Осипов С. К.* Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. М.: Спецкнига, 2007. С. 618.

² Положение Банка России от 02.03.2012 № 375-П «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Вестник Банка России. 2012. № 20; См. также: *Прошунин М. М., Татчук М. А.* Финансовый мониторинг (противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма): Учебник. Калининград: Изд-во БФУ им. И. Канта, 2014. С. 403.

промышленности. Установлены финансовые операции, свидетельствующие о нецелевом использовании денежных средств предприятиями станкостроения, получившими более 2,5 млрд рублей. Инициирован возврат в бюджет 400 млн рублей¹.

Таким образом, в настоящее время деятельность Федерального казначейства в сфере противодействия легализации преступных доходов не является основным (специализированным) видом деятельности и осуществления в рамках выявления операций и сделок, которые могут быть связаны с нарушением бюджетного законодательства, и осуществляется по следующим направлениям деятельности.

Во-первых, выявление сомнительных финансовых операций и сделок в ходе исполнения федерального бюджета и предоставление указанной информации в уполномоченные правоохранительные органы, включая Росфинмониторинг.

Во-вторых, выявление сомнительных поставщиков товаров, работ и услуг в рамках бюджетного процесса, которые могут быть причастны к легализации преступных доходов.

И наконец, в третьих, взаимодействие с уполномоченными органами государственной власти в целях противодействия легализации преступных доходов в следующих формах: обмен информацией между органами государственной власти, проведение совещаний и консультаций, создание рабочих групп и участие представителей органов государственной власти в проведении контрольно-надзорных мероприятий при осуществлении бюджетного мониторинга, а также разработка совместных нормативных правовых актов и проведение совместных мероприятий по повышению квалификации кадров в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ.

При этом основными направлениями совершенствования правового регулирования данной деятельности Федерального казначейства остается формирования критериев и признаков финансовых операций и сделок, которые в рамках бюджетного процесса могут быть связаны с легализацией преступных доходов на уровне нормативных правовых актов Росфинмониторинга, а также необходимость нормативно-правового закрепления роли Федерального казначейства как одного из органов государственной власти, осуществляющего функции в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ на уровне законодательного или подзаконного нормативного акта.

¹ Росфинмониторинг подвел итоги работы в 2019 году // <http://www.fedsfm.ru/releases/4372> (доступ 08.03.2020).

■ Писенко К. А.

профессор кафедры финансового права,
главный научный сотрудник Центра
исследования проблем правосудия ФГБОУВО
«Российский государственный университет
правосудия», д-р юрид. наук, доцент

Теоретические подходы к определению содержания и допустимости ограничения конкуренции при предоставлении бюджетных субсидий: проблемы обеспечения баланса интересов в условиях цифровой экономики¹

Аннотация: Статья посвящена правовым вопросам предоставления государственных и муниципальных преференций в форме бюджетного финансирования хозяйственной деятельности. Основное внимание уделяется проблемам гармонизации публичных интересов: защиты конкуренции, бюджетного, социально-экономического развития. Вопросы раскрываются с учетом проблематики цифровой экономики.

Ключевые слова: государственные и муниципальные преференции, бюджетное финансирование, субсидии, публичные интересы, баланс интересов, защита конкуренции, бюджетный интерес, социально-экономическое развитие, цифровая экономика, антимонопольный орган, антимонопольное законодательство.

■ Pisenko K. A.

Russian state university of justice: professor of the
financial law Department and chief researcher of
the problems of justice research Center, doctor of
law, associate professor

Granting state and municipal preferences in the form of budget financing of economic activities: problems of harmonization of public interests in the digital economy

Abstract. The article is devoted to the legal issues of granting state and municipal preferences in the form of budget financing of economic activities. The main attention is paid to the problems of harmonization of public interests: protection of competition, budget, social and economic development. The questions are revealed taking into account the problems of the digital economy.

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «Консультант-Плюс».

Keywords: state and municipal preferences, budget financing, subsidies, public interest, balance of interests, competition protection, budget interest, social and economic development, digital economy, antimonopoly authority, antimonopoly legislation.

Актуальную проблему представляет собой практика контроля предоставления органами власти бюджетного финансирования хозяйствующим субъектам, в результате которой такое предоставление в ряде случаев рассматривается как противоправное. Такое финансирование может рассматриваться антимонопольным органом как государственная или муниципальная преференция, как ограничение конкуренции и как основание признания антимонопольного нарушения.

В то же время как конкуренция есть публичный интерес, так и предоставление финансирования хозяйствующим также может обеспечивать публичный интерес. И защита конкуренции, и бюджетное финансирование урегулированы законодательно. Соприкосновение публичных интересов и отраслей законодательства, предопределяют, таким образом, необходимость конвергентного, комплексного рассмотрения проблемы для выработки теоретических, нормативных и правоприменительных подходов с целью обеспечения баланса интересов.

В литературе уже высказывались мнения о важности обеспечения конкуренции при реализации государством финансовой поддержки хозяйствующих субъектов. Так, по мнению Е. В. Афониной, «государственная или муниципальная преференция по определению является индивидуальной, адресной мерой, предоставляющей отдельному хозяйствующему субъекту определенные преимущества, обеспечивающие более выгодные условия по отношению к другим субъектам, а значит, в любом случае вносит некоторый дисбаланс в конкурентную среду. Подобное властное вмешательство в экономические отношения в ряде случаев обоснованно и необходимо, однако оно не должно становиться основным инструментом государственной политики. Излишняя инвестиционная ориентированность бюджетной политики может привести к снижению стимулов экономически эффективного поведения, а также росту числа злоупотреблений со стороны должностных лиц. Восстановлению рационального баланса в данной сфере отношений должно способствовать совершенствование регулирования порядка предоставления преференций, в том числе распространение данного порядка на процедуры, носящие по сути преференциальный характер, но не подпадающие под его действие по формальным основаниям, а также ужесточение антимонопольных требований к указанному порядку. Подобные меры не устранят возможности предоставления

государственных и муниципальных преференций, однако позволят восстановить действие принципа конкуренции при выборе получателя бюджетных средств, что, в свою очередь, сделает данный выбор более обоснованным, а расходование бюджетных средств — эффективным»¹.

Также, по мнению О.И. Баженовой, «в условиях инвестиционной ориентированности бюджетной системы Российской Федерации принцип конкурентного отбора получателей бюджетных средств, призванный обеспечить равенство доступа хозяйствующих субъектов к распределению публичных ресурсов с целью наиболее эффективного и справедливого определения их получателя, не является приоритетным при предоставлении отдельных видов бюджетных ассигнований, наиболее тесно связанных с экономикой»².

Между тем, как представляется, для признания нарушения необходимо учитывать не только влияние предоставления конкретной преференции на конкуренцию, но также и обусловленность ее предоставления необходимостью исполнения бюджетного, административного законодательства, обеспечения также иных публичных интересов.

Следует отметить, что защита конкуренции является одним из публичных интересов, при этом имеющим вторичный или производный характер. Безусловно, конкуренция может выступать в качестве защищаемого блага, поскольку в определенных обстоятельствах, условиях может способствовать экономическому развитию, росту, улучшению экономического благополучия граждан.

В то же время следует помнить и о недостатках конкуренции, она связана в том числе, например, с перепроизводством товаров. На некоторых рынках выгоднее монополия (естественные монополии), на некоторых рынках острая конкуренция приводит к их деградации, конкуренция может обострять социальные противоречия. В ряде случаев — и по этому признаку, в том числе, выделяются государственные монополии, когда развитие конкуренции на рынке вступает в противоречие со стратегическими интересами.

В связи с этим в целях обеспечения базовых или первичных интересов нации, общества, таких как — демография, экономическое благополучие, общественная нравственность, безопасность, конкуренция должна защищаться таким образом, чтобы не препятствовать, а способствовать им, что предполагает баланс публичного интереса

¹ *Афонина Е.В.* Антимонопольное регулирование процедуры расходования бюджетных средств // Конкурентное право. 2014. № 4. С. 36–38.

² *Баженова О.И.* К проблеме эффективности антимонопольного порядка предоставления преференций // Право и экономика. 2013. № 12. С. 4–7.

защиты конкуренции с ними, а также со всем многообразием иных производных публичных интересов, также способствующих достижению базовых.

Одной из проблемных областей такого согласования является сфера регулирования предоставления государственных и муниципальных преференций (далее — преференции). Регулирование преференций носит межотраслевой характер, исходя из переплетения в его предмете административных, финансово-бюджетных, гражданско-правовых отношений, предпринимательских отношений.

Следовательно, регулирование этого сложного комплекса отношений не может не опираться на общие начала, цели и задачи соответствующих отраслей права и законодательства. При противоречии, несовпадении их норм и институтов полностью или в части должны находиться решения, обеспечивающие баланс интересов.

Исследование положений антимонопольного законодательства, регулирующих предоставление преференций, позволяет классифицировать формы и виды бюджетной поддержки хозяйствующих субъектов, на требующие и не требующие предварительного согласования с антимонопольным органом в качестве преференций.

Так, по мнению О. И. Баженовой, не требуют использования конкурентных процедур отбора получателей — «субсидии, в силу самостоятельности определения публично-правовыми образованиями порядка предоставления», и «бюджетные инвестиции, в силу своего изначально индивидуального характера»¹.

Вместе с тем анализ правоприменительной практики позволяет также сделать вывод о фактическом введении в практический оборот в силу правоприменительных подходов антимонопольного органа понятия преференции, не требующей предварительного согласия антимонопольного органа, но ограничивающей конкуренцию, в связи с чем возбуждаются дела об антимонопольных нарушениях по ст. 15 Закона о конкуренции².

В качестве ограничения конкуренции рассматривается, например, отказ в предоставлении субсидии участникам рынка, которые не зарегистрированы на территории соответствующего субъекта РФ либо не используют в своей хозяйственной деятельности товары, произведенные «местными» производителями.

¹ Баженова О. И. К проблеме эффективности антимонопольного порядка предоставления преференций // Право и экономика. 2013. № 12. С. 4–7.

² Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 18.07.2019) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

При этом антимонопольный орган в качестве аргументации апеллирует, в том числе и к ст. 8 Конституции Российской Федерации, которая, как известно гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, а также к ст. 34 Конституции, согласно которой каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Решения антимонопольного органа, выражающие данный подход, нередко оспариваются в судебном порядке, при этом судебная практика разнообразна. Так, поддерживая позицию антимонопольных органов, суды исходили из того, что указанное в нормативном правовом акте компетентного органа условие ведет к ограничению конкуренции, нарушает единство экономического пространства, не обеспечивает равный доступ субъектам малого и среднего предпринимательства к участию в государственной или муниципальной программе. При этом суды также ссылаются на то, что нормативные правовые акты, регулирующие основные принципы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, не ставят предоставление им финансовой поддержки в зависимость от места их регистрации¹.

Данный подход заслуживает особого внимания с точки зрения содержания способов защиты и поддержки конкуренции и целеполагания такой защиты и поддержки. Рассматривая ситуацию в краткосрочной и долгосрочной перспективе, можно прийти к выводу, что при определенных социально-экономических и рыночных условиях внешнее по форме ограничение конкуренции в текущий момент может являться залогом развития конкуренции и обеспечения конкурентноспособности в долгосрочной перспективе. Так, если выделение бюджетных финансовых средств имело целью и фактически обеспечивало эффективное развитие предприятия, которое в том числе, благодаря этому смогло обеспечить производство товара, конкурентноспособного на мировом рынке, такие меры следует рассматривать как обеспечивающие конкуренцию.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 07.11.2016 № 302-КГ16-14337 по делу № А33-23924/2015 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 04.03.2016 № 305-КГ16-783 по делу № А40-15385/2015 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 02.03.2017 № Ф09-12285/16 по делу № А47-5931/2016 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

Если на российском рынке сложилась монополия, олигополия, иная структура рынка, свидетельствующая о его высокой концентрации, но благодаря бюджетному финансированию, конкурентные преимущества противостоящего крупным игрокам хозяйствующего субъекта выросли таким образом, что он смог потеснить монополиста или ряд крупных конкурентов, очевидно и здесь, конкуренция только выиграла. Напротив, распыление субсидий среди множества организаций, может оказаться вредным, если в реальности, не все из них имеют подкрепленные объективными данными планы и перспективы развития, субсидии могут быть потрачены безо всякой пользы, конкуренция в своем выхоленном виде, если понимать под ней соблюдение некоей формальной процедуры т. н. равного отбора будет обеспечена, но фактического развития конкуренции может не последовать.

С этой точки зрения важно обратить внимание на принцип пропорциональности и, в частности, на его не совсем полное выражение в российском антимонопольном законодательстве в ст. 13 Закона о конкуренции, в соответствии с которой ограничения конкуренции допускаются при соблюдении определенных требований, если они приводят к совершенствованию производства, реализации товаров или стимулированию технического, экономического прогресса либо повышению конкурентоспособности товаров российского производства на мировом товарном рынке, а также получению покупателями преимуществ (выгод), соразмерных преимуществам (выгодам), полученным хозяйствующими субъектами в результате ограничивающего конкуренцию поведения.

Как представляется, формальный подход должен уступить место содержательному исследованию социально-экономической и рыночной ситуации, прогнозированию и расчету последствий. К сожалению, в практике антимонопольного контроля формальный подход не является редкостью. Так, ограничением конкуренции может рассматриваться право на получение субсидии только юридическими лицами, являющимся хозяйственными обществами, более 50 процентов акций (долей в уставных капиталах) которых находится в государственной собственности публичного образования, которое субсидию предоставляет. По мнению антимонопольного органа это приводит к значительному сужению круга получателей субсидий.

Вместе с тем нельзя и не согласиться отчасти с определенной логикой части позиции ФАС России, согласно которой вред для конкуренции видится в полном исключении выделения субсидий негосударственным сельскохозяйственным предприятиям. Здесь ограничение

конкуренции может иметь существенные негативные социально-экономические последствия. Если эти предприятия зарегистрированы в субъекте или муниципалитете, предоставляющем финансирование, и их запросы на субсидирование подкреплены объективными данными, представляется, что формальный подход может демонстрировать уже тот, кто финансирование из бюджета предоставляет.

Однако и здесь могут быть исключения. Если объем возможного бюджетного финансирования ограничен, и точечная поддержка конкретного субъекта, деятельность которого имеет особое, в том числе градообразующее значение, для экономики региона или муниципалитета, входит составной частью в план развития, позволяющий достичь увеличения доходности регионального или местного бюджета, решения задач развития публично-правового образования в целом, то такое субсидирование также должно быть оправдано, несмотря на определенное ограничение конкуренции.

Что же касается критерия регистрации на территории субъекта или муниципалитета, то об этом следует сказать отдельно. Как представляется, это ограничение отражает как раз не формальный подход, а является следствием тех публичных интересов, которые регион должен обеспечить в социально-экономическом плане в целом и с учетом тех фискально-бюджетных средств и ресурсов, которыми располагает и которые должен и может увеличить. И здесь соблюдение формальных аспектов защиты конкуренции на стадии распределения субсидий может стать существенным препятствием выполнения требований, вытекающих из бюджетного, административного законодательства, задач социально-экономического развития. В особенности важно отметить, что адресат субсидии, зарегистрированный в финансирующем субъекте или муниципалитете — налогоплательщик этого публично-правового образования, следовательно источник его дохода, в то время как получение субсидии, незарегистрированным в этом образовании лицом повлечет бюджетные расходы, но не доходности и экономический рост финансирующего региона или муниципалитета. В этих условиях ограничение круга бюджетополучателей лицами, зарегистрированными в публичном образовании в точки зрения логики бюджетных интересов и социально-экономического развития региона вполне понятно и объяснимо.

И эта логика находит отражение и в судебной практике. Так, в одном из дел по результатам обращения прокуратуры УФАС выдало предупреждение в адрес администрации, утвердившей постановление о предоставлении субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства муниципального района, в котором содержится требование к лицам,

претендующим на получение субсидии, быть зарегистрированными в данном муниципальном районе и осуществлять деятельность на его территории. Дело об оспаривании предупреждения рассматривалось в арбитражном суде¹. В решении окружного суда указывалось, что вопросы местного значения решаются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»². При этом согласно п. 25 ч. 1 ст. 15 Закона № 131-ФЗ, к вопросам местного значения муниципального района относятся содействие развитию малого и среднего предпринимательства.

Исходя из пунктов 1 и 2 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации³ в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, возникают расходные обязательства муниципального образования. Расходные обязательства муниципального образования устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счёт собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета. Верховный Суд РФ согласился с выводами окружного суда. Администрация, действуя согласно возложенным на нее обязанностям и в рамках предоставленных полномочий, определила условия по отбору субъектов предпринимательства для участия в программе по развитию малого и среднего предпринимательства в области, в целях оказания им финансовой помощи за счет средств районного бюджета. Определяя критерии лиц, имеющих право на получение субсидии, и критерии их отбора, администрация руководствовалась положениями статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также исходила из целесообразности предоставления мер финансовой поддержки хозяйствующим субъектам в рамках реализации названной программы. Оценка целесообразности предоставления финансовой поддержки за счет средств муниципального образования тем или иным категориям хозяйствующих субъектов,

¹ Определение Верховного Суда РФ от 06.12.2017 № 304-КГ17-14 456 по делу № А46-15 440/2016 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 04.11.2019, с изм. От 12.11.2019) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

как указал в Верховный Суд РФ, к компетенции антимонопольного органа не отнесена и, следовательно у ФАС России не было правовых оснований для вывода о нарушении администрацией запрета, предусмотренного пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Исходя из материалов другого дела, предоставление субсидий имеющим особое социальное значение организациям, находящихся в собственности муниципальных образований, или где доля участия области, муниципального образования в уставном капитале превышает пятьдесят процентов, также на нарушает антимонопольное законодательство, так ограничение круга организаций, в частности, теплоснабжающих, оправдано.

Верховный Суд РФ, помимо такого критерия, как особое значение адресатов субсидии, отметил право органов власти самостоятельно определять условия ее предоставления и категории ее получателей и указал, что увеличение числа организаций, которые вправе претендовать на такую меру государственной поддержки, свидетельствовали бы о нарушении закрепленного статьей 31 БК РФ принципа самостоятельности бюджетов, означающих право органов государственной власти самостоятельно определять формы и направления расходования бюджетных средств. В связи с этим ВС РФ признал и отсутствие нарушения ст. 15 Закона о конкуренции¹, подчинив тем самым публичный интерес защиты конкуренции логике бюджетного и административного законодательства в контексте баланса интересов.

Анализируя другие акты ВС РФ, исследователи также отмечали его согласие «с публично-правовой природой стимулирующих субсидий как финансовой поддержки, справедливо указывая на дискрецию уполномоченных органов публично-правовых образований в вопросах ее необходимости, целесообразности и размера. Опираясь в этом отношении на взаимосвязанные положения ст. ст. 69 и 78 БК РФ, он юридически взвешенно подчеркивает возможность государства оказывать финансовую поддержку хозяйствующим субъектам в виде предоставления денежных средств на безвозмездной и безвозвратной основе в тех случаях, когда это необходимо для решения публичных задач»².

¹ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 15.12.2016 № 59-АПГ16-11 // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

² *Кустова М. В., Шевелева Н. А.* Коммерческая организация — получатель бюджетной субсидии может защищать свое имущественное право на получение денежных средств. Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 06.12.2018 № 305-ЭС18-13693 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2019. № 4. С. 4–9.

Таким образом, следует подчеркнуть, что конкуренция как конституционная ценность и публичный интерес безусловно нуждается в защите и поддержке. Представляется, что применение комплексного подхода к исследованию правовой природы отношений и правомерности поведения их участников не имеет альтернативы в формальном, сепаратном и вырванном из социально-экономического контекста применении норм антимонопольного законодательства. Применение антимонопольных норм должно обеспечивать защиту конкуренции так, чтобы ее созидательный потенциал был реализован в ощутимой пользе для экономики, социально-экономического благополучия граждан.

Решение указанных задач все меньше возможно без обращения к новым техническим средствам обработки больших данных. В свою очередь обработка большого объема информации по заданным параметрам и для решения конкретных задач обеспечивается применением современных цифровых методов и технологий. В связи с этим одним из направлений использования достижения цифрового технологического развития могло бы стать обращение к специальным программам, позволяющим моделировать варианты развития социально-экономической обстановки в условиях принятия возможных решений как органами, ответственными за муниципальное и региональное развитие, так и органами, реализующими контрольно-надзорные полномочия по отдельным видам публичных интересов.

Как отмечает А. Д. Селюков, «сущность цифрового воздействия на различные процессы, по точному выражению, предполагает применение программно-цифрового метода к организации технологии производств, формирование виртуальных моделей управленческой деятельности, проникновение глубинного информационного контроля за движением материальных и финансовых ресурсов, дальнейший переход деловой и многих сфер общественной деятельности на электронный язык общения, значительную активизацию автоматизации и роботизации нетворческих профессий человеческой деятельности»¹ [4].

При этом в литературе отмечается, что «термины “электронное правительство”, “информационное общество”, “электронное государство”, “электронное взаимодействие”, “электронный документооборот”

¹ Селюков А. Д. Цифровая экономика как объект финансово-правового обеспечения в Российской Федерации (концептуальные аспекты) // Финансовое право в условиях развития цифровой экономики: Монография / К. Т. Анисина, Б. Г. Бадмаев, И. В. Бит-Шабо [и др.]; Под ред. И. А. Цинделиани. М.: Проспект, 2019.

прочно вошли в государственно-управленческую деятельность, стали объективной реальностью»¹.

Представляется, что при правильном целеполагании развития и применения цифровых методов и средств в обеспечении баланса интересов в деятельности исполнительной власти по конкретным направлениям такие средства и методы могли бы оказать существенное содействие в тех случаях, когда необходимо принимать во внимание множество факторов, в прямом смысле просчитывать последствия тех или иных организационно-властных мероприятий в социально-экономической сфере. При этом полученные данные, как представляется, должны восприниматься не как готовый вердикт по любому вопросу, а как информация, помогающая принять наиболее оптимальное решение.

■ **Вершило Т. А.**

доцент кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», канд. юрид. наук, доцент

■ **Садовская Т. Д.**

доцент кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», канд. юрид. наук, доцент

О мерах бюджетной поддержки инвестиций в социальной сфере в условиях цифровизации публичного управления

Аннотация. Реализация инвестиционных проектов в социальной сфере невозможна без мер государственной поддержки. Среди действующих инструментов стимулирования наиболее востребованной на фоне интенсивной цифровизации государственных услуг и бизнес-процессов остается финансовая поддержка со стороны государства. В статье рассматривается такая мера бюджетной поддержки инвестиционных проектов в социальной сфере, как возмещение части затрат на уплату процентов по кредиту.

Ключевые слова: субсидия, инвестиционный проект, социальная сфера.

¹ *Зубарев С. М., Сладкова А. В.* О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53–59.

■ **Vershilo T. A.**

associate Professor of financial law Department
Russian state University of justice, candidate of law,
associate Professor

■ **Sadovskaya T. D.**

associate Professor of financial law Department
Russian state University of justice, candidate of law,
associate Professor

On measures of state support for investments in the social sphere

Annotation. Implementation of investment projects in the social sphere is impossible without state support measures. Financial support from the state remains the most popular among the existing incentive tools against the background of intensive digitalization of public services and business processes. The article considers such a measure of state support for investment projects in the social sphere as a subsidy for reimbursement of part of the cost of paying interest on a loan.

Keywords: subsidy, investment project, social sphere.

Вопросы государственной поддержки инвестиций в развитие социальной сферы и проблемы применения институтов и механизмов частно-государственного партнерства довольно часто обсуждаются на различных форумах, совещаниях, круглых столах. Эксперты подчеркивают, что привлечение частных инвестиций в социальную сферу позволяет улучшить качество и доступность социальных услуг, способствует расширению их перечня, удовлетворенности граждан, оптимизирует бюджетные расходы.

Частно-государственное партнерство сегодня стало внедряться в те сферы жизни общества, где государство традиционно выступало монополистом. Механизмы государственно-частного партнерства рекомендуются в качестве метода решения различного рода государственных задач в документах стратегического планирования территориального и отраслевого характера, отдельных федеральных законах¹.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года определено, что институциональная среда, необходимая для инновационного социально

¹ *Белицкая А. В.* Государство как участник и регулятор инвестиционных отношений в рамках государственно-частного партнерства // Бизнес, менеджмент и право. 2017. № 1–2. С. 42–46.

ориентированного типа развития, в долгосрочной перспективе должна формироваться, в том числе в рамках развития механизмов взаимодействия государства, населения, бизнеса и структур гражданского общества, институтов и механизмов частно-государственного партнерства¹.

В развитых европейских странах до 60% социальных услуг предоставляют организации частного сектора. В России объем оказываемых частным бизнесом таких услуг всего 5–7%². По данным платформы «РОСИНФРА» (www.rosinfra.ru), в отраслевом разрезе меньше всего проектов реализуется в сфере социального обслуживания населения, в лидерах — культура, здравоохранение, образование.

Вместе с тем, согласно докладу Минтруда России, большая часть имеющихся зданий стационарных учреждений социального обслуживания населения постройки 50–60-х годов прошлого века не обеспечивают комфортных условий для живущих в них пожилых людей. По данным на 01.01.2019, общее количество человек, не обеспеченных установленными нормативами жилой площади, составляет 15 619. Из них количество размещенных в зданиях повышенной степени огнестойкости составляет 6044, в аварийных зданиях — 1007, в зданиях, требующих реконструкции, — 2381 человек. Прогнозируется, что доля граждан пожилого возраста увеличится за период с 2018 года по 2025 год с 25,5 до 27,4% и составит 40,2 млн человек³.

Учитывая, что количество пожилых граждан постоянно увеличивается, модернизация и совершенствование предоставляемых услуг, сети учреждений социального обслуживания населения различных организационно-правовых форм, вариантов сотрудничества государства, частного предпринимательства и гражданского общества является важнейшей государственной задачей.

Государство стимулирует привлечение инвестиций в развитие социальной сферы за счет различных регулирующих мер. Их спектр в последние годы постоянно, пусть и не очень активно, расширяется. Далеко не все из инструментов дают ожидаемый эффект. Среди

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

² Эксперт: доля бизнеса в социальной сфере в России составляет 5–7% // Электронный ресурс. Режим доступа: <https://tass.ru/ekonomika/6123867>.

³ Доклад о результатах комплексного мониторинга социально-экономического положения пожилых людей за 2018 год // Официальный сайт Минтруда России. Режим доступа: <https://rosmintrud.ru/docs/1340>.

действующих инструментов стимулирования наиболее востребованной на фоне интенсивной цифровизации государственных услуг и бизнес-процессов остается финансовая поддержка со стороны государства, в том числе путем предоставления налоговых льгот и субсидий.

Отдельного внимания заслуживает введенная в 2015 году новая для социальной сферы мера финансовой поддержки в виде субсидирования процентных ставок по кредитам на реализацию инвестиционных проектов в сфере социального обслуживания.

Субсидии согласно пункту 1 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации предоставляются юридическим лицам на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг в соответствии с заключенными соглашениями о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве, концессионными соглашениями (п. 6 ст. 78 БК РФ)¹. Нормативные акты, регулирующие порядок предоставления субсидий, должны соответствовать общим требованиям, установленным постановлением Правительства РФ от 06.09.2016 № 887².

Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» были внесены изменения в статью 4 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»³, предусматривающие включение объектов социального обслуживания в перечень объектов концессионного соглашения, тем самым была расширена сфера применения концессионного механизма в целях создания благоприятных условий для привлечения частных инвестиций.

Правила предоставления и распределения из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным юридическими лицами на реализацию инвестиционных проектов в сфере социального обслуживания, в рамках подпрограммы «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» были утверждены постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2014 г. № 1582⁴.

Планировалось, что принятие указанных нормативных правовых актов будет способствовать привлечению средств, развитию

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

² СЗ РФ. 2016. № 37. Ст. 5506.

³ СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4266; СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

⁴ СЗ РФ. 2015. № 2. Ст. 492.

конкуренции, повышению доступности и качества предоставляемых в сфере социального обслуживания услуг¹.

В 2017 году постановление № 1582 утратило силу в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2017 г. № 193, которое в свою очередь утратило силу в соответствии с постановлением от 31.03.2017 № 372 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Социальная поддержка граждан». Правила стали Приложением № 6 к государственной программе Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» (утверждена постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 296²).

Во исполнение постановления № 1582 в большинстве субъектов Российской Федерации в 2015–2017 годах были приняты соответствующие акты, однако на практике не применялись. Так, в частности, в отчетной информации о реализации крупного инфраструктурного проекта в сфере социального обслуживания «Пансионат для пожилых «Курортный», который принял первых подопечных в декабре 2016 года, отмечается, что в Санкт-Петербурге развитие трехстороннего партнерства государства, бизнеса и СО НКО в социальной сфере, тормозит ряд проблем, среди них — отсутствие на региональном уровне практики субсидирования банковских процентов по кредиту³.

Анализ регионального законодательства показал, что только в Московской области разработан необходимый пакет документов для полноценной реализации принятого во исполнение Правил постановления Правительства МО от 21.03.2017 № 198/9 «Об утверждении порядков предоставления средств, источником финансового обеспечения которых является субсидия из федерального бюджета бюджету Московской области на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным юридическими лицами в российских кредитных организациях и государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» на реализацию

¹ Замминистра А. Вовченко в интервью «Российской бизнес-газете»: «Вовлечение бизнеса поможет создать здоровую конкуренцию на рынке соцуслуг» // Официальный сайт Минтруда России. Режим доступа: <https://rosmintrud.ru/social/service/83>.

² СЗ РФ. 2017. № 8. Ст. 1259; СЗ РФ. 2017. № 15 (ч. II). Ст. 2207; СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2059.

³ Реализация инфраструктурного проекта в области социального обслуживания пожилых в стационарной форме. Практический опыт. Информационно-аналитическая записка. Санкт-Петербург. 04.11.2018 // Электронный ресурс. Режим доступа: <http://pansionat-kurortniy.ru/wp-content/uploads/Statsionarnoe-sots.obsluzhivanie.-Inf.analit.zapiska...pdf>.

инвестиционных проектов в сфере социального обслуживания, в рамках подпрограммы «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» государственной программы РФ «Социальная поддержка граждан»¹. Кроме того, на сайтах Министерства социального развития и Министерства инвестиций и инноваций Московской области имеется возможность подать заявку на предоставление субсидии.

Информация о реализации пилотного проекта в сфере социального обслуживания с использованием механизма субсидирования процентных ставок по кредитам содержится на портале государственных программ РФ (programs.gov.ru) (показатель «количество новых зданий стационарных учреждений социального обслуживания населения, построенных в рамках реализации инвестиционных проектов в соответствии с соглашениями о государственно-частном партнерстве, концессионными соглашениями и (или) иными соглашениями (договорами), заключенными в целях реализации инвестиционных проектов» за 2017 год). Это инвестпроект «Дом-интернат общего типа с психоневрологическим отделением «Центр активного долголетия», реализованный ООО «Сениор Групп Малаховка», которое выступило инвестором по инвестиционному контракту от 31.12.2014 № 5/2-5 в Люберецком муниципальном районе (далее — инвестиционный проект)².

На текущий момент постановление Правительства МО от 21.03.2017 № 198/9 не актуализировано (как и аналогичные положения во многих субъектах Российской Федерации), несмотря на то, что в Правила вносились изменения в 2018 и 2019 годах. Информация о реализованном инвестпроекте отсутствует как на сайте Минтруда России, так и на сайтах Министерства социального развития и Министерства инвестиций и инноваций Московской области. Налицо ситуация, когда вопросы последующей реализации принятых решений, оценки фактического достижения заявленных целей регулирования, а самое главное — общественно

¹ Информационный вестник Правительства МО. 2017. № 8.

² Распоряжение Правительства МО от 08.02.2017 № 47-РП «О заключении соглашений между Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации и Правительством Московской области о предоставлении бюджету Московской области субсидий из федерального бюджета» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2017. № 49; распоряжение Правительства МО от 09.10.2017 № 527-РП «О заключении дополнительного соглашения к Соглашению о предоставлении субсидии бюджету Московской области из федерального бюджета на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным юридическими лицами на реализацию инвестиционных проектов в сфере социального обслуживания, от 13.02.2017 № 149-08-170» // Официальный интернет-портал Правительства Московской области <http://www.mosreg.ru>, 09.10.2017.

полезного эффекта не становятся публичным продуктом и не находят должного отражения в актуальной повестке дня¹.

Несомненно, вовлечение частных средств в процесс предоставления услуг в социальной сфере должно происходить постепенно, с использованием пусть пока небольшого успешного опыта некоторых бюджетно-обеспеченных субъектов Российской Федерации, начиная с видов услуг, не гарантированных государством или способных оперативно перенастраиваться на полностью платежеспособный спрос населения².

В целях успешного применения такого механизма бюджетной поддержки, как субсидирование процентных ставок, представляется необходимым рекомендовать Минтруду России на основе практики реализации пилотного проекта подготовить рекомендации для других регионов по внедрению данной меры господдержки. Для обеспечения единства правоприменительной практики особое внимание следует уделить таким вопросам, как критерии отбора заемщиков; процедуры проведения конкурса для отбора юридических лиц; условия использования объектов, являющихся предметом инвестиционных проектов; перечень необходимых документов и сроки их рассмотрения уполномоченным органом.

Указанная методическая поддержка позволит расширить практику применения этого давно используемого в других отраслях экономики инструмента финансовой поддержки, а также будет полезной для других отраслей социальной сферы.

Кроме того, в условиях интенсивной цифровизации государственного управления на имеющихся информационных платформах должна быть размещена актуальная информация о региональных и муниципальных правовых актах, о результатах оценки регулирующего и фактического воздействия, проверок финансовых органов, опыте реализации региональных социальных инвестиционных проектов с использованием мер финансовой поддержки, обеспечена техническая возможность подачи заявки на получение субсидии.

Таким образом, спектр регулирующих мер, направленных на привлечение частных инвестиций в развитие социальной сферы, в последние годы постоянно, пусть и не очень активно, расширяется, в связи с чем представляется важным дальнейшее исследование вопросов правового обеспечения и востребованности таких мер.

¹ Голодникова А. Е., Ефремов А. А., Соболев Д. В., Цыганков Д. Б., Шклярчук М. С. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего / Под ред. М. О. Комина. М.: ВШЭ, 2018. С. 15.

² Канкулова М. И. Инвестиции в социальную сферу: государство и бизнес // Бюджет. 2015. № 1. С. 36–39.

■ Глазунова И. В.

доцент кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент

Правовое обеспечение казначейского сопровождения бюджета

Аннотация. Статья посвящена анализу правового обеспечения механизма казначейского сопровождения бюджета. Выявлена необходимость легального закрепления дефиниции казначейского сопровождения бюджета. Определяется основное назначение механизма казначейского сопровождения бюджетных средств, заключающееся в обеспечении реализации принципа целевого и эффективного использования бюджетных средств. Отмечены первые результаты, которые уже достигнуты, но также, несмотря на то, что данный метод является достаточно действенным и эффективным, путь его развития еще будет достаточно продолжительным.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, бюджетный контроль, казначейское сопровождение бюджетных средств, целевые средства, федеральный бюджет, бюджетные средства.

■ Glazunova I. V.

associate Professor of the Department of state and municipal law Omsk state University, candidate of law, associate Professor

Legal support for treasury support of the budget

Annotation. The article is devoted to the analysis of legal support for the mechanism of Treasury support of the budget. The necessity of legally fixing the definition of Treasury support for the budget is revealed. The main purpose of the mechanism of Treasury support of budget funds is determined, which is to ensure the implementation of the principle of targeted and effective use of budget funds. The first results that have already been achieved are noted, but also, despite the fact that this method is quite effective and efficient, the path of its development will still be quite long.

Keywords: state financial control, budget control, Federal Treasury, treasury support of budgetary funds, earmarked funds, federal budget, budgetary funds.

В условиях глобализации экономики эффективное и качественное управление общественными финансами имеет первостепенное значение для Российской Федерации с точки зрения обеспечения устойчивости бюджетной системы, а также общей финансовой безопасности и устойчивого экономического роста. Функция исполнения бюджета государства

с давних пор является одним из важнейших элементов управления страной, основным рычагом воздействия на социально-экономические процессы¹. Данное воздействие во многом определяется выделением бюджетных средств на различные социально-экономические или иные проекты. Однако не всегда выделенные из бюджета денежные средства расходуются именно на те цели, для которых были получены. Государству необходимо обеспечить направление денежных средств из бюджета сразу в экономику, чтобы избавить юридические лица от искушения их направить на другие цели при помощи различных финансовых инструментов.

Во избежание этой ситуации были созданы определенные механизмы². Внедрена и действует казначейская система исполнения бюджета, под которой понимают регламентированную нормами бюджетного законодательства организацию исполнения бюджета посредством осуществления специальным органом исполнительной власти — Федеральным казначейством — управления бюджетными средствами в текущем финансовом периоде через систему учета движения денежных средств на едином счете, систему контроля за доведением бюджетных ассигнований до бюджетополучателей и расходованием бюджетных средств³.

В рамках этой системы все поступления в бюджетную систему страны и их расходование, осуществляемые через единые счета федерального и территориальных (региональных и местных) бюджетов, учитываются в системе органов Федерального казначейства, которое в рамках реализации своих полномочий, обеспечивает документальный контроль за целевым использованием бюджетных средств⁴.

Однако в современных условиях ограниченности финансовых ресурсов акценты бюджетного менеджмента должны ставиться на усиление контроля не столько за целевым, сколько за эффективным расходованием бюджетных средств⁵. Существует ряд проблем, препятствующих

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». (ст. 215.1).

² *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: Монография / Под ред. И. И. Кучерова. М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2016.

³ *Сарапцев В. Н.* Казначейская система исполнения бюджетов: организационная модель и перспективы // Вестник Московского университета имени С. Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. 2016. № 3 (18). С. 15.

⁴ О Федеральном казначействе: Постановление Правительства РФ, 1 дек. 2004 г., № 703 // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

⁵ *Веремеева О. В.* Бюджетирование, ориентированное на результат, как инструмент управления бюджетным процессом России: тенденции и перспективы правового развития // Финансовое право. 2018. № 4. С. 21.

эффективному и рациональному управлению публичными финансами государства, в числе которых можно выделить действовавшую до недавнего времени парадигму при определении периода жизни бюджетных средств, когда средства считались бюджетными до тех пор, пока находились на счетах получателей бюджетных средств (организаций, получающих бюджетное финансирование). После перечисления бюджетных средств на счета исполнителей по государственным контрактам или получателей субсидий они теряли изначальный статус, становились «квазибюджетными», а значит и не подлежали контролю со стороны государства. Нарушение в использовании бюджетных денег, если поставщик окажется недобросовестным, может выявить только последующий контроль, который осуществляют различные государственные органы. Однако денежные средства были предоставлены из государственной казны не для того, чтобы их потом искать¹.

Для решения данной проблемы в 2015 году была начата реформа внутреннего государственного бюджетного контроля. Во-первых, в целях оптимизации системы контрольных органов была упразднена Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, а ее функции по осуществлению контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере были переданы Федеральному казначейству². Во-вторых, началась разработка и экспериментальное внедрение новых правовых инструментов в его осуществлении — предоставление средств из федерального бюджета под потребность; казначейское сопровождение государственных контрактов, соглашений, договоров; использование казначейского аккредитива. В-третьих, был введен механизм контроля использования целевых средств федеральным казначейством — казначейское сопровождение бюджета.

При разработке механизма казначейского сопровождения был использован советский опыт государственных строительных банков, которые, управляя потоком бюджетных средств, не только обеспечивали своевременный перевод денежных средств на счета поставщиков, но и занимались экспертизой проектов, рассматривали содержание государственных контрактов, проводили оценку потенциальных

¹ Огородников А. П. Становление внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в системе исполнительных органов власти / А. П. Огородников // Историко-экономические исследования. 2018. Т. 19. № 2. С. 267–282. DOI: 10.17 150/2308-2588.2018.19 (2).

² О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере: Указ Президента РФ от 2 февр. 2016 г. № 41 в ред. от 15.05.2018 // СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 831.

поставщиков, определяли исполнителя, анализировали качество работ, материалов, участвовали в приемке работ¹.

Впервые механизм казначейского сопровождения бюджета был упомянут в Основных направлениях бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов, где в качестве одной из задач повышения эффективности бюджетных расходов была названо совершенствование процедур проведения государственных закупок, в том числе путем внедрения казначейского сопровождения. Законодательное закрепление он получил в ст. 5 Федерального закона от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов»², согласно которой все государственные контракты, договоры и соглашения, заключенные в рамках их исполнений подлежат казначейскому сопровождению, которое осуществляется территориальными органами Федерального казначейства. Позже был принят ряд нормативных актов, расширивших область применения казначейского сопровождения, которому подлежали государственные контракты, предусматривающие авансовые платежи, а также договоры о предоставлении из федерального бюджета основного числа субсидий и бюджетных инвестиций юридическим лицам (за исключением субсидий на возмещение фактически произведенных затрат).

Первые два года своего существования система казначейского сопровождения носила характер «пилотного» проекта и применялась лишь к ограниченному числу государственных контрактов. Однако с января 2017 г. проект по сопровождению государственных контрактов перешел в стадию активной реализации. Нормы о казначейском сопровождении ежегодно устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете и принимаемыми во исполнение указанного федерального закона актами Правительства РФ, Министерства финансов РФ и Федерального казначейства³. Кроме того, Казначейст-

¹ Гуртуева Ф. А. Применение зарубежного опыта при осуществлении казначейского сопровождения государственных контрактов в Российской Федерации // Сборник статей по материалам XXVI международной научно-практической конференции. М.: Изд-во: ООО «Международный центр науки и образования», 2019. С. 16.

² СЗ РФ. 2015. № 51. Ст. 7230.

³ О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов: Федеральный закон от 29.11.2018 № 459-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 49 (часть II, III, IV, V, VI). Ст. 7531; «Об утверждении Правил казначейского сопровождения средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»: Постановление Правительства РФ от 30.12.2018 № 1765 // СЗ РФ. 2019. № 1. Ст. 59; «Об утверждении Правил

во России как самостоятельно, так и совместно с Минфином России публикует письма, разъясняющие порядок осуществления казначейского сопровождения.

Казначейское сопровождение было создано для решения ряда проблем, таких как: отвлечение средств из бюджета на цели, не соответствующие условиям предоставления; отсутствие контроля за расходованием авансов исполнителями; увеличение дебиторской задолженности по расходам федерального бюджета и право получателей бюджетных средств размещать их в банковские депозиты и другие финансовые инструменты. Данный фактор является одним из факторов, препятствующих структурным преобразованиям в экономике¹.

Основной целью казначейского сопровождения является обеспечение эффективного и прозрачного расходования бюджетных средств, которое осуществляется: посредством перечисления на счета Федерального казначейства авансовых сумм; проведением операций на открытых в Федеральном казначействе лицевых счетах; представлением разрешения на оплату расходов на основании подтверждения факта исполнения участниками своих обязанностей по поставке товаров, выполнению работ, оказанию услуг; информированием участников и контролирурующих органов о движении средств.

Отличительной особенностью казначейского сопровождения является наличие обязанности открывать в органах Федерального казначейства лицевые счета неучастникам бюджетного процесса, т. е. тем юридическим и физическим лицам, которые, будучи исполнителями государственных контрактов или получателями целевых межбюджетных трансфертов, в различных формах получают средства из федерального бюджета.

Открытие лицевых счетов осуществляется в соответствии с положениями Порядка открытия лицевых счетов территориальными

казначейского сопровождения средств государственного оборонного заказа в валюте Российской Федерации в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»: Постановление Правительства РФ от 28.12.2018 № 1702 // СЗ РФ. 2019. № 1. Ст. 3; «Об утверждении Порядка осуществления территориальными органами Федерального казначейства санкционирования расходов, источником финансового обеспечения которых являются целевые средства, при казначейском сопровождении целевых средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»»: Приказ Минфина РФ от 11.12.2018 № 259н.

¹ Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 18.

органами Федерального казначейства юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям при казначейском сопровождении целевых средств, утвержденного Приказом Федерального казначейства от 24 декабря 2018 г. № 42н¹. Необходимо отметить, что он вступил в силу лишь с 11 февраля 2019 г. В то же время на юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, крестьянские фермерские хозяйства, индивидуальных предпринимателей, открывших лицевые счета в территориальных органах Федерального казначейства по старым правилам, до окончания действия документа, выступающего основанием для открытия лицевого счета, будут распространяться положения предыдущего Порядка, установленного Приказом Федерального казначейства от 17 октября 2016 г. № 21н². Основанием для открытия лицевого счета выступают государственные контракты, контракты, договоры, соглашения, нормативные правовые акты, на основании которых не участникам бюджетного процесса предоставляются целевые средства из федерального бюджета.

Стоит отметить, что по отдельным решениям Правительства РФ может осуществляться расширенное казначейское сопровождение в отношении средств, предоставляемых в целях создания объектов капитального строительства или реализации иных мероприятий, требующих вложения значительных по объему бюджетных средств³. Его особенность заключается в том, что оно включает в себя контроль фактов поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг с их фото — и видеофиксацией. На наш взгляд, это очень перспективное направление развития казначейского сопровождения. Более того, параллельно с документальным контролем, требуется ввести обязательное (без указание на это в отдельных актах Правительства РФ) осуществление

¹ О порядке открытия лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям при казначейском сопровождении целевых средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»: Приказ Федерального казначейства, 24 дек. 2018 г., № 42н // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (31.01.2019).

² Об утверждении Порядка осуществления территориальными органами Федерального казначейства санкционирования расходов, источником финансового обеспечения которых являются целевые средства, при казначейском сопровождении целевых средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»: Приказ Минфина России от 11.12.2018 № 259н // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (22.01.2019).

³ Казначейское сопровождение контрактов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://zakupki.kontur.ru/site/articles/1168-kaznacheiskoe-soprovojdenie>.

фактического контроля (в том числе путем выездных проверок) наиболее масштабных либо социально значимых объектов в целях своевременного обнаружения и пресечения возможных нарушений.

В настоящее время легальный механизм казначейского сопровождения бюджета закреплен в ежегодно принимаемом законе о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, а также в нормативно-правовых актах Правительства РФ и уполномоченных органах. Анализ федерального закона о федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов позволяет сделать вывод, что казначейское сопровождение — это санкционирование Федеральным казначейством расходов, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные целевые средства. На наш взгляд, данное определение не достаточно полное, но иная легальная и доктринальная дефиниция данного понятия отсутствует, что, в свою очередь, затрудняет его единообразное понимание. Поэтому установление именно на уровне БК РФ, а не федерального закона о федеральном бюджете, единства правового регулирования казначейского сопровождения как слагаемого целостного механизма будет гарантировать эффективное и целевое расходование бюджетных средств.

Механизм казначейского сопровождения динамично развивается, принимая устойчивую позицию наряду с кассовым исполнением федерального бюджета, и за весьма короткий срок продемонстрировал свою эффективность. О чем свидетельствует практика применения казначейского сопровождения на различных объектах, позволившая разработать и использовать следующие модели казначейского сопровождения (КС): — КС с документальным контролем только авансов; — КС с документальным контролем всей суммы контракта; — КС с документальным контролем и контролем фактов поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг только в рамках авансов; — КС с документальным контролем и контролем фактов поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг в рамках всей суммы ГК; — КС только средств, предоставляемых головным исполнителям и исполнителям первого уровня кооперации с обеспечением интеграции с банковским сопровождением исполнителей последующих уровней кооперации; — КС концессионных соглашений. Такое многообразие моделей говорит о том, что казначейское сопровождение является достаточно гибким инструментом, позволяющим решать разноплановые задачи.

Хотя казначейскому сопровождению подлежат различные виды расчетов, авансовых платежей и субсидий, его принято разделять два основных типа в зависимости от сферы применения. Это «гражданское»

казначейское сопровождение, исполнителем контракта по которому является юридическое лицо и казначейское сопровождение государственного оборонного заказа (ГОЗ), где исполнителем является государственные корпорации, такие как, например, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» или Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»¹.

До введения механизма казначейского сопровождения бюджетные средства, предназначенные, например, для исполнения госконтракта, перечислялись на расчетный счет исполнителя, открытый в банке, и деньги выбывали из поля зрения государства. Более того, при перечислении бюджетных денег на расчетный счет исполнителя в банке такие средства переставали быть государственными и, как следствие, не подлежали финансовому контролю со стороны государства. При этом возникал высокий риск их отвлечения на цели, не связанные с исполнением государственных контрактов (размещение в депозит или вывод в офшоры). При казначейском сопровождении госконтрактов эти денежные средства остаются на счете, открытом в Федеральном казначействе (как и прежде, в банк они не перечисляются). Так, по состоянию на 1 января 2018 г. на лицевых счетах не участников бюджетного процесса образовались остатки субсидий и бюджетных инвестиций в сумме 67 699 487 824,99 руб., в том числе субсидий — 10 824 799 913,07 руб., бюджетных инвестиций 56 874 687 911,12 руб.

Таким образом, механизм казначейского сопровождения сделал возможным применение нового принципа исполнения бюджета — выделение средств «под потребность», именно в тот момент времени, когда они реально необходимы для оплаты принятых обязательств, что позволило самому бюджету получать доходы от использования временно свободных средств, а также не заниматься поиском неизрасходованных бюджетных средств по окончании финансового года².

Высказывается мнение, что внедрение казначейского сопровождения негативным образом сказывается на деятельности кредитных организаций³. Между тем перечисление средств на казначейские счета создает повышенные гарантии по целевому и адресному расходованию выделенных из бюджета средств и является инструментом борьбы

¹ Казначейское сопровождение контрактов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://zakupki.kontur.ru/site/articles/1168-kaznacheiskoe-soprovojdenie>.

² Демидов А. Ю. От казначейского сопровождения к бюджетному мониторингу // А. Ю. Демидов // Бюджет. 2017. № 12. С. 24–29.

³ Юдин В. А. Правовое регулирование казначейского сопровождения государственных контрактов // Финансовое право. 2018. № 7. С. 42–46.

с коррупцией¹. Хотя стоит отметить, что по аналогии с правовым режимом иммунитета бюджета публичные интересы при использовании казначейского сопровождения преобладают над частными².

В связи с тем, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации пока отсутствуют положения о казначейском сопровождении, этим инструментом нельзя свободно воспользоваться для осуществления контроля за расходованием средств бюджетов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований). Однако это не означает, что Правительство РФ и Федеральное казначейство не прорабатывают вопросы расширения использования этого механизма. Так, например, в рамках исполнения распоряжения Правительства РФ от 5 мая 2018 года № 869-р Федеральным казначейством проводился эксперимент на базе Управления Федерального казначейства по Республике Карелия по осуществлению казначейского сопровождения средств, предоставленных юридическим лицам из бюджета Республики Карелия, определенных Распоряжением № 869-р. Безусловно, это крайне важное направление. В условиях хронического дефицита региональных бюджетов на первый план выступает наиболее эффективное использование имеющихся скудных финансовых ресурсов. Однако сейчас, когда механизм казначейского сопровождения прописан в законе о бюджете, на субъекты Российской Федерации он не распространяется. Но у многих субъектов такого рода желания возникли: некоторые регионы попросили взять на казначейское сопровождение ряд своих контрактов. Поэтому есть необходимость урегулировать указанную возможность и на федеральном уровне³.

А если взглянуть на механизм казначейского сопровождения бюджета немного шире, можно утверждать, что осуществление публично-территориальными образованиями и государством как субъектами бюджетного права такого рода финансового контроля позволяет повышать бюджетную самостоятельность и платежеспособность как отдельных территориальных единиц, так и государства в целом при одновременном повышении финансовой устойчивости Российской Федерации⁴.

¹ Газетов А. Н. Вопросы экономического и правового анализа эффективности предотвращения коррупции в государственной контрактной системе // Журнал российского права. 2017. № 7. С. 134–148.

² Поветкина Н. А. Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ // Журнал российского права. 2015. № 5. С. 101–110.

³ Артюхин Р. Механизм казначейского сопровождения интенсивно развивается / <https://roskazna.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1328092> / <https://roskazna.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1328092/>.

⁴ Поветкина Н. А. Современная концепция субъектов бюджетного права // Финансовое право. 2015. № 9. С. 3–5.

Таким образом, казначейское сопровождение можно определить как комплексный бюджетно-правовой инструмент государственного управления, используемый на этапе исполнения бюджета по расходам для осуществления финансового контроля за реализацией государственных контрактов, договоров, соглашений физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, не являющимися участниками бюджетного процесса.

В ряду положительных черт казначейского сопровождения можно выделить: доведение бюджетных средств в реальный сектор экономики; достижение целевых показателей предоставления средств; сохранность бюджетных средств; обеспечение прозрачности и открытости процедуры закупок и исполнения госконтрактов; сокращение недобросовестных поставщиков в цепочке соисполнителей при одновременной гарантированности надлежащего исполнения госконтракта; повышение финансовой дисциплины сторон контрактов.

Однако, по нашему мнению, институт казначейского сопровождения требует дальнейшей детальной разработки и совершенствования порядка реализации, поскольку посредством казначейского сопровождения осуществляется защита финансов государства от посягательств со стороны недобросовестных исполнителей. А такая защита, в свою очередь, выступает непосредственным объектом обеспечения финансовой безопасности государства¹.

■ Аверьянова О. В.

преподаватель кафедры государственных
и социально-экономических дисциплин
ФГБВОУВО «Военно-медицинская академия им.
С. М. Кирова», канд. экон. наук

Внутренний государственный финансовый контроль в условиях цифровизации экономики

Аннотация: В статье рассматриваются основные понятия, субъекты и объекты проведения внутреннего финансового контроля в Российской Федерации. Изменения в законодательстве данной области исследования. Влияние цифровизации экономики на внутренний финансовый контроль и финансовый аудит. Внедрение цифровых технологий в проведение внутреннего финансового контроля.

¹ Кучеров И. И. Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение // Журнал российского права. 2017. № 6. С. 72.

Ключевые слова: бюджет, финансы, внутренний финансовый контроль, финансовый аудит, мониторинг, цифровизация экономики.

■ **Averyanova O. V.**

Lecturer of the Department of State and Socio-Economic Disciplines of the FSBVOUVO "Military Medical Academy named after S. M. Kirov", Ph. D.

Internal state financial control in the conditions of economy digitalization

Abstract: the article deals with the basic concepts, subjects and objects of internal financial control in the Russian Federation. Changes in the legislation of this research area. The impact of digitalization of the economy on internal financial control and financial audit. The introduction of digital technology in the conduct of internal financial control.

Keywords: budget, Finance, internal financial control, financial audit, monitoring, digitalization of the economy.

В настоящее время в условиях сложившейся сложной экономической ситуации в Российской Федерации вопрос финансового контроля является актуальным. Внутренний государственный контроль помогает справиться и минимизировать рост экономических преступлений и мошеннических действий. Внутренний контроль является важным комплексом мероприятий, который осуществляют органы исполнительной власти в Российской Федерации.

К органам исполнительной власти, осуществляющим финансовый контроль, относятся государственные структуры ответственные за соблюдение норм и требований законодательства в различных сферах финансовой деятельности. К основным органам в соответствии с Указом Президента РФ относятся Счетная Палата, Центральный банк, Министерство финансов, Федеральная налоговая служба и Федеральная таможенная служба Российской Федерации. Также государственный финансовый контроль могут осуществлять иные органы, которые компетентны в вопросах мониторинга и контроля поступления и расходования денежных средств в раках бюджетной системы и бюджетного законодательства Российской Федерации¹.

Особое значение приобретает финансовый контроль, проводимый налоговыми органами, который осуществляется по средствам выездных и камеральных налоговых проверок, и ревизионных

¹ Бюджетное право: Учеб. пособие / Под ред. Никитина А. М. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2018.

мероприятий по выполнению налоговых обязательств перед бюджетами всех уровней.

Более подробно рассмотрим компетенции основных российских органов исполнительной власти по проведению финансового контроля. Органы исполнительной власти в соответствии с законодательством имеют право и обязаны осуществлять несколько видов внутреннего финансового контроля и аудита в соответствии с нормами и требованиями Бюджетного кодекса и в порядке, установленным Правительством Российской Федерации.

В июле 2019 года вышел Федеральный закон № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита». Положения данного закона играют важную роль в процессе реформирования внутреннего финансового контроля и аудита.

Согласно новой редакции ч. 1 ст. 265 Бюджетного кодекса РФ государственный финансовый контроль проводится в целях обеспечения соблюдения положений бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, не только регулирующих бюджетные правоотношения, но и (или) обуславливающих расходные обязательства публично-правовых образований, а также в целях обеспечения соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров или соглашений о предоставлении средств из бюджета.

Основные изменения коснулись Бюджетного Кодекса РФ в части статьи 160.2-1 в связи с тем, что внутренний финансовый аудит смогут осуществлять и получатели бюджетных средств, название изменилось на «Бюджетные полномочия отдельных участников бюджетного процесса по организации и осуществлению внутреннего финансового аудита».

Осуществление финансового контроля исключили из полномочий администраторов бюджетных средств, что, безусловно, позволяет минимизировать формализованность которая в настоящее время свойственна внутреннему финансовому контролю.

Администраторам бюджетных средств предоставлено право передать полномочия по осуществлению внутреннего финансового аудита главному администратору бюджетных средств или другому администратору бюджетных средств.

Главные администраторы и администраторы бюджетных средств станут самостоятельно определять порядок осуществления финансового контроля. В соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса РФ за Минфином России оставлено полномочие по методическому обеспечению осуществления внутреннего финансового контроля, что оставляет

открытым вопрос о том, в каком виде это будет реализовано и как это повлияет на осуществление внутреннего финансового контроля внутри главных администраторов и администраторов бюджетных средств.

Вводится обязанность проведения мониторинга качества финансово-менеджмента органами управления государственными внебюджетными фондами. Ранее в статье 160.2-1 Бюджетного кодекса РФ порядок проведения мониторинга устанавливался самостоятельно теми, кто его проводил. Статья 165 Бюджетного кодекса РФ: Министерство финансов Российской Федерации осуществляет нормативное и методическое обеспечение проведения мониторинга качества финансового менеджмента.

Обширное внедрение в деятельность всех государственных структур информационных технологий может создать возможность для перехода к новому способу контроля на основе различных информационных систем и программ. Сегодня большинство ученых сходятся на мнении о необходимости создания на государственном уровне системы безопасности с превентивным принципом действия, внедрение компьютерных технологий и создание искусственного интеллекта в государственный сервис, а также бизнес структуры. Внутренний финансовый контроль должен измениться от состязательной модели к партнерской модели, для более качественной реализации своего предназначения.

В новых условиях орган, осуществляющий внутренний финансовый контроль становится непосредственным участником всех процессов бизнеса контролируемого объекта — наблюдать и отслеживать все проводимые операции. В настоящее время существуют информационные данные о деятельности всех контролируемых объектах, которые содержатся в цифровых базах¹.

Создание единого цифрового пространства позволит осуществлять постоянный мониторинг действий контролируемого объекта, единый доступ органов государственного финансового контроля к результатам исследования и мониторинга, а также совершенствование мероприятий по контролю в отношении определенного объекта. Цифровизация мониторинга позволяет выйти на качественно новый уровень по проведению контроля, который будет максимально точен и позволит обеспечить оперативное реагирование на риски реализации нарушений.

Важной проблемой внутреннего финансового контроля в условиях цифровизации экономики является территория Российской Федерации и региона со своими особенностями, которые необходимо

¹ Крохина Ю. А. Бюджетное право России: Учебник для бакалавриата и магистратуры / Ю. А. Крохина. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2018.

учитывать при реализации бюджетных отношений. Необходимо обеспечить все регионы Интернетом и установить соответствующие программы для взаимосвязи, что является дорогостоящей процедурой. Сложность заключается также в том, что необходимо обучить граждан по правильному обращению с информационными программами¹.

Развитие мировой экономики неразрывно сегодня связано с развитием цифровой экономики, цифровизацией и соответственно новых методов ведения экономических отношений. При реализации проектов по цифровизации важна слаженная работа всех государственных органов и структур. Внутренний финансовый контроль играет важную роль и имеет государственное значение, так как затрагивает всех участников финансовой системы. Качественный внутренний финансовый контроль приведет к интенсивному росту цифровой экономики и положительно скажется на изменении макроэкономических показателей.

■ Ткаченко Д. Г.
юрист фирмы ООО «Право»

Применение блокчейн-технологии для контроля за доходами и расходами бюджетной системы

Аннотация. В статье автор рассматривает блокчейн-технологии как метод финансового контроля. Блокчейн — децентрализованная база данных. Для финансового контроля за доходами и расходами бюджета целесообразно принять блокчейн-технологии. Повышение эффективности бюджетной системы в цифровой экономике позволит государству лучше обеспечивать конституционные права граждан.

Ключевые слова: блокчейн, финансовый контроль, доходы бюджетной системы, расходы бюджетной системы, налоги.

■ Tkachenko D. G.
lawyer of the company LLC "Pravo"

The use of blockchain technology to control the income and expenses of the budget system

Annotation. In the article, the author considers blockchain technology as a method of financial control. Blockchain is a decentralized database. For financial control of budget revenues and expenditures, it is advisable to adopt blockchain technology. Improving

¹ Финансовое право: Учебник и практикум для среднего профессионального образования / Г. Ф. Ручкина [и др.]; под редакцией Г. Ф. Ручкиной. М.: Издательство Юрайт, 2019.

the efficiency of the budget system in the digital economy will enable the state to better ensure the constitutional rights of citizens.

Keywords: blockchain, financial control, budget system revenues, budget system expenses, taxes.

Для повышения финансовой дисциплины необходимо развивать системы финансового контроля, применяя их в рамках развивающейся цифровой экономики¹.

Экономическая классификация расходов основана на оценке экономического содержания расходов бюджета. Текущими расходами бюджета являются оплата труда государственных (муниципальных) служащих, оплата расходных материалов (например, канцелярские товары, продукты питания). Капитальные расходы — расходы на приобретение оборудования и предметов длительного пользования, строительство объектов публичного назначения, капитальный ремонт. Особый вид расходов — финансовая помощь бюджетам других уровней².

Повышение эффективности расходов бюджетной системы, борьба с неэффективным расходованием финансовых средств, борьба с нецелевым расходованием финансов — важнейшие задачи, которые стоят перед властями Российской Федерации³.

Одним из главных вызовов в области налогового администрирования в последнем десятилетии стали применение налогоплательщиками различных схем уклонения от уплаты налогов и незаконное возмещение налога на добавленную стоимость (далее — НДС) из бюджета⁴. Мы скажем, что государство взяло курс на наполнение бюджета и жёсткую борьбу с такими явлениями⁵. Одновременно в стране осуществляются глобальные реформы, связанные с развитием цифровой экономики, основная цель которой — повышение конкурентоспособ-

¹ Грачева Е. Ю. Бюджетная система и система налогов и сборов Российской Федерации: Учебник для магистратуры / Отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 15.

² Комягин Д. Л. Бюджетное право: Учебник для вузов / Д. Л. Комягин; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. С. 111.

³ Уголовно-правовая охрана бюджетных средств: Монография / Под общ. ред. Н. И. Пикурова и Е. Н. Карabanовой; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М.: Проспект, 2016. С. 45.

⁴ Соловьёв И. Н. Государственные финансы. Уголовно-правовая защита. Учебное пособие. М.: Проспект, 2016. С. 205.

⁵ Соловьёв И. Н., Моисеенко М. А., Поветкина Н. А. Выявление налоговых преступлений. Комплексное исследование. М.: Проспект, 2018. С. 106.

ности Российской Федерации, качества жизни её граждан, обеспечение экономического роста и национального суверенитета.

При таких глобальных изменениях не может остаться в стороне и налоговая система, которая не может быть препятствием на пути движения в сторону цифровизации: применение цифровых технологий в сфере налогового администрирования является важнейшим этапом достижения поставленной цели.

Внутри цифровой экономики для налоговой системы требуются особые подходы такие задачи, как:

- 1) обработка больших объёмов данных (Big Data);
- 2) использование в бизнес-процессах нематериальных благ нового типа;
- 3) определение территории, на которой сформировалась налоговая база (например, место осуществления деятельности покупателя услуги с целью уплаты НДС).

С вышеназванными сложностями сталкиваются налоговые администрации многих стран, поэтому процессы цифровизации налоговых процессов в них можно назвать вялотекущими. К счастью, налоговая администрация Российской Федерации к их числу не относится.

Главная задача внедрения информационных технологий в налоговое администрирование — это обеспечить неотвратимость исполнения обязанности по уплате налогов, сделать налогообложение прозрачнее с помощью новых технологий.

На устойчивость к налогообложению отчасти влияют отношения между налогоплательщиками и представителями налоговых органов. Существует глубоко укоренившееся мнение о том, что даже на стадии установления фактов налогоплательщикам зачастую отводится роль подозреваемых, а подозреваемые в наличии негабаритного имущества должны убедительно разъяснять налоговым органам незадекларированные источники доходов... и привлечь налоговых чиновников к этим объяснениям. Обычно у налогоплательщиков в таких ситуациях складывается впечатление, что их уже признали виновными.

Расхождения во мнениях можно увидеть в оценке государственного образования и хороших отношений налогоплательщика и налоговой службы как методов сокращения теневой экономики. Для деловых людей эти методы могут справедливо или сильно влиять на честную отчетность налогоплательщиков, но чиновники не готовы признать связь между образованием или хорошими отношениями, с одной стороны, и отступлением теневой экономики, с другой. Две группы согласны только на одно, а именно, что достижению этой цели могли бы

способствовать реформы, направленные на оптимизацию налоговой системы.

Президент РФ поставил перед правительством задачу обеспечить достижение следующих национальных целей развития России на период до 2024 г.¹:

- создание системы правового регулирования цифровой экономики, основанного на гибком подходе к каждой сфере, а также внедрение гражданского оборота на базе цифровых технологий;
- создание глобальной конкурентоспособной инфраструктуры передачи, обработки и хранения данных преимущественно на основе российских разработок;
- обеспечение информационной безопасности на основе отечественных разработок при передаче, обработке и хранении данных, гарантирующей защиту интересов личности, бизнеса и государства;
- создание сквозных цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей;
- улучшение условий ведения предпринимательской деятельности, включая упрощение налоговой отчётности для предпринимателей, применяющих контрольно-кассовую технику;
- создание цифровой платформы, ориентированной на поддержку производственной и сбытовой деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей.

Во всех случаях административные, с одной стороны, и соответствующие им по объективной стороне преступления, с другой, посягают на один и тот же объект, совершаются в одинаковых сферах, одними и теми же субъектами, со схожими формами вины. Совпадают, а порой абсолютно идентичны способы и обстоятельства их совершения, а также, что особенно важно, причины и условия, им способствующие. Так, размер налогового правонарушения (уклонение от уплаты налога) определяет характер правонарушения и наказания при одном объекте нарушения права: административный или уголовный.

В Бюджетный кодекс, по нашему мнению, надо добавить, что бюджетный процесс должен вестись с помощью современных цифровых технологий для соблюдения чёткости и ясности финансовой дисциплины, а записи по расходованию средств государственного

¹ Финансовое право в условиях цифровой экономики: Монография / Под ред. И. А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. С. 49.

(муниципального) бюджета и государственных внебюджетных фондов должны фиксироваться цифровыми платформами. Подобное дополнение Бюджетного кодекса позволило бы больше привлекать к финансово-правовой ответственности нарушителей, и это повысило бы законопослушность.

Использование блокчейна поможет выявлять финансовые правонарушения и привлекать к финансово-правовой ответственности налогоплательщиков (налоговых агентов), должностных лиц и юридических лиц. Сохранённые с помощью блокчейн данные будут являться неопровержимым прямым доказательством о наличии или отсутствии финансового правонарушения при рассмотрении необходимости привлечения к ответственности. Для того, чтобы блокчейн являлся в правовом поле неопровержимым прямым доказательством, необходимо принять закон, по которому являются действительными только те записи, выполненные с помощью технологии блокчейн, где группа участников сети имеет право обладать не более 50% от количества задействованных в совершении сделки в сети Интернет с использованием вычислительных машин, включая арендованные вычислительные машины, а также используемые на условиях лизинга.

Криптография, шифрование и другие аспекты технологическая архитектура блокчейнами способствовать повышению эффективности компьютерной безопасности. В правильно закодированном блокчейне, если процент узлов или конкретные узлы, необходимые для внесения в него изменений (так называемый консенсус атаки), операции блокчейн, скорее всего будут неизменным и программное обеспечение может обнаружить и предотвратить попытки неправомерного доступа или изменения сетевых данных.

Использование блокчейна поможет выявлять финансовые правонарушения и привлекать к финансово-правовой ответственности налогоплательщиков (налоговых агентов), должностных лиц и юридических лиц. Сохранённые с помощью блокчейн данные будут являться неопровержимым прямым доказательством о наличии или отсутствии финансового правонарушения при рассмотрении необходимости привлечения к ответственности.

Важным аспектом на этапе обслуживания является защита персональных данных, хранящихся в цепочке. Эту тему можно рассмотреть вкратце. Если персональные данные хранятся в блокчейне, шифрование блока с использованием PKI, вероятно, будет квалифицироваться, как «разумные меры безопасности для предотвращения

несанкционированного доступа, сбора, использования, раскрытия, копирования, модификации, удаления или аналогичных задач».

Должностное лицо Федеральной налоговой службы, Центрального банка или бюджетного контроля смогут передавать подозреваемые нарушения закона, связанные с финансовыми правонарушениями, в соответствующие органы для расследования, судебного преследования, административных и уголовных наказаний и других соответствующих принудительных действий.

■ **Анисина К. Т.**

доцент кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», канд. юрид. наук

Влияние налогового контроля на доходы бюджетной системы РФ в период развития цифровой экономики

Аннотация. В статье рассматривается влияние информационных технологий (возможностей) при реализации налогового контроля как эффективного инструмента в администрировании обязательных платежей. Статистические данные свидетельствуют о том, что в период развития цифровой экономики показатели собираемости налоговых доходов в бюджет выросли, а количество проверок уменьшилось.

Ключевые слова: налоговый контроль, электронный документ, проверки, доходы, бюджет.

■ **Anisina K. T.**

Assistant professor of the Financial Law Department university of justice, candidate of legal Sciences

Influence of tax control on the revenues of the budget system of the Russian Federation during the development of the digital economy

Annotation. The article considers the impact of information technologies (capabilities) in the implementation of tax control as an effective tool in the administration of mandatory payments. Statistics show that during the development of the digital economy, the indicators of tax revenue collection to the budget increased, and the number of inspections decreased.

Keywords: tax control, electronic document, checks, revenues, budget.

Классификация финансового контроля в законодательстве и в теории финансового права проводится по различным основаниям¹. В том числе по содержанию финансовый контроль подразделяется на бюджетный контроль, налоговый контроль, валютный контроль, банковский контроль и т. д. Основная цель налогового контроля представляет собой соблюдение всеми участниками налоговых правоотношений законодательства о налогах и сборах, установленных НК РФ. В связи с тем, что налоговые доходы составляют наибольшую часть всех доходов государства, налоговому контролю уделяется пристальное внимание. Ведь от эффективности контрольных полномочий налоговых органов будет зависеть формирование централизованных денежных фондов, возможность государства реализовывать запланированные расходы в полном объеме, да и благополучие страны в целом. Так, ст. 41 БК РФ к доходам бюджетов относит в том числе налоговые доходы. И так, к налоговым доходам относятся доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных налогов, местных налогов и сборов, а также пеней и штрафов по ним.

Так, подводя итоги 2019 года, глава ФНС РФ Д. Егоров в своем докладе отметил, «что ФНС РФ за прошедший год обеспечила 76% доходов бюджетной системы страны. Несмотря на снижение цен на нефть и высокую базу сравнения прошлых лет, нефтегазовые доходы продолжили расти двузначными темпами: +12,2%, или +1,87 трлн рублей. Драйверами роста традиционно выступили НДС с ростом на 19%, или на 683 млрд рублей, и налог на прибыль — на 11%, или на 443 млрд рублей. В консолидированный бюджет поступило 22,7 трлн рублей (+1,4 трлн рублей, или на 6,6%). В федеральный бюджет — 12,6 трлн рублей с ростом на 5,7%, или на 0,7 трлн рублей. Поступления страховых взносов превысили 7 трлн рублей — это почти на 622 млрд рублей больше, чем в 2018 году. Одновременно выросли и поступления НДФЛ на 8,3%»².

Таким образом, контроль является одной из функций управления, неотъемлемой частью системы государственного регулирования. Будучи разновидностью финансового контроля, налоговый контроль представляет собой совокупность мер государственного регулирования, обеспечивающих в целях осуществления эффективной государственной финансовой политики экономическую безопасность России

¹ Финансовое право: Учебник для бакалавров/ Под ред. И. А. Цинделиани. 3-е изд. М.: Проспект, 2016. С. 92.

² https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/9611238/.

и соблюдение государственных и муниципальных фискальных интересов. Данное определение раскрывает налоговый контроль в широком смысле. В узком аспекте налоговый контроль—это контроль государства в лице компетентных органов за законностью и целесообразностью действий в процессе введения, уплаты или взимания налогов и сборов¹.

В эпоху масштабного технологического развития во всех сферах общественной жизни человечества все существующие звенья и институты финансовой системы, безусловно, подстроились под «вызовы» времени. При этом влияние новых технологических феноменов распространяется на финансовую систему не только конкретного государства, но и на глобальную систему мировых финансов².

Налоговое законодательство РФ в целях осуществления налогового контроля над участниками налоговых правоотношений обязывает всех субъектов становиться на налоговый учет, чтобы в дальнейшем посредством проведения проверок (камеральных, выездных), а при определенных в законе условиях — налогового мониторинга, контролировать налогоплательщиков в части соблюдения последними налогового законодательства. Несмотря на ограниченный круг налогоплательщиков, способных применять налоговый мониторинг, следует отметить, что данная форма контроля имеет большие перспективы развития, если законодатель позволит распространить ее для широкого круга налогоплательщиков. Ведь преимуществами налогового мониторинга называют «сокращение количества истребуемых документов и трудозатрат налогоплательщиков на сопровождение налоговых проверок, определенность по налоговым позициям, а также быстрое закрытие налогового периода для проверки»³. Количество выездных проверок в 2019 году снизилось на 34%, а за последние пять лет в 3,3 раза. Сегодня проверками охвачен в среднем всего один налогоплательщик из 1000 (или 0,14%). Предупреждение налогоплательщиков о налоговых рисках позволило избежать контрольных мероприятий, и налогоплательщики самостоятельно доплатили более 130,6 млрд рублей без применения штрафных санкций. При этом количество жалоб по результатам проверок снизилось почти в два раза (1,8 раза), а общее количество споров с бизнесом сократилось на 18,7%⁴.

¹ Налоговое право России: Учебник / Отв. ред. Ю. А. Крохина. 3-е изд. М.: Норма, 2008. С. 316.

² Финансовое право в условиях развития цифровой экономики: Монография / К. Т. Анисина, Б. Г. Бадмаев, И. В. Бит-Шабо и др.; под ред. И. А. Цинделиани. М.: Проспект, 2019. С. 6.

³ https://www.nalog.ru/rn77/news/international_activities/9601595/.

⁴ Там же.

Безусловно, сокращение числа контрольных мероприятий, в частности, выездных налоговых проверок, так скажем, «неблагоприятных и рискованных» для налогоплательщиков, стало возможным благодаря внедрению информационных технологий. Данное обстоятельство позволяет налоговым органам дистанционно просматривать цепочку взаимодействия участников предпринимательской деятельности, не отвлекая налогоплательщиков от их текущей работы. Так, для контроля уплаты НДС была внедрена ПК АСК «НДС-2». Это позволило, например, сократить срок проведения камеральной налоговой проверки по НДС с трех месяцев до двух, соответственно налогоплательщик сможет быстрее получить возмещение из бюджета.

Развитие информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) открыло перед налоговыми органами широкие возможности по увеличению собираемости налогов и других обязательных платежей, повышению эффективности и улучшению качества предоставляемых ими услуг при одновременном снижении бремени соблюдения требований налогоплательщиков и расходов на государственное управление в сфере налогообложения.

Основополагающим документом, определившим направления развития информационного общества, стала Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ¹. Цифровая (электронная) экономика — это экономика, характерной особенностью которой является максимальное удовлетворение потребностей всех ее участников за счет использования информации, в том числе персональной.

Предпосылками развития в России цифровой экономики в целом и информационных технологий в частности послужило постепенное внедрение во все сферы хозяйственной жизни электронной подписи. Первоначально, нормативным актом, регулирующим отношения по использованию электронной подписи, был ФЗ «Об электронной цифровой подписи» от 10.01.2002 № 1-ФЗ, который в скором времени был заменен на ФЗ «Об электронной подписи» от 06.04.2011 № 63-ФЗ. Хотя закон об электронной цифровой подписи в самом названии содержит в то время еще никому неизвестное понятие «цифровая». Прежний закон распространялся только на гражданско-правовые отношения и на случаи, прямо предусмотренные законодательством. Новый закон 2011 года «регулирует отношения в области использования электронных подписей

¹ Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

при совершении гражданско-правовых сделок, оказании государственных и муниципальных услуг, исполнении государственных и муниципальных функций, при совершении иных юридически значимых действий». Таким образом, в поле регулирования нового федерального закона попали и услуги, оказываемые государством¹. Появление электронной подписи способствовало возникновению электронного документооборота. Электронный документооборот в налоговых правоотношениях в части эффективности конечной цели — собираемости обязательных платежей имеет ряд преимуществ: сокращение количества технических ошибок; оперативность; гарантия подтверждения доставки документов; снижение государственных расходов на налоговое администрирование и др.

В системе межведомственного электронного взаимодействия ФНС РФ является главным поставщиком сведений для работы сервисов по оказанию государственных и муниципальных услуг (она предоставляет порядка 70 видов сведений).

Межведомственное взаимодействие осуществляется со всеми органами, учреждениями государственной власти и органами местного самоуправления, а также нотариусами, внебюджетными фондами, кредитными организациями и т. д. посредством заключения соглашений об информационном взаимодействии. Правительство РФ приняло Постановление от 25 декабря 2014 г. № 1494 «Об утверждении Правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия» (в ред. от 24 января 2017 г.), в котором дало определение понятию «документ в электронном виде». Приведем только несколько соглашений о взаимодействии ФНС РФ с органами власти, оказывающими содействие при выполнении контрольных функций налоговых органов. Например, в 2015 г. Федеральная служба по финансовому мониторингу РФ (Росфинмониторинг) и ФНС России заключили Соглашение² о сотрудничестве и организации информационного взаимодействия с целью предупреждения, выявления и пресечения незаконных финансовых операций, противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также обеспечения полноты поступления налогов и сборов в бюджетную систему РФ и предотвращения нарушения законодательства страны в сфере деятельности служб. Также ФНС России и ЦБ РФ заключили между собой Соглашение

¹ Материалы международной научно-практической конференции. Москва. 30.11.2017-1.12.2017 г./ Под ред. И. А. Цинделиани. М.: РГУП, 2018. С. 163–168.

² Соглашение Росфинмониторинга № 01-01-14/22 440, ФНС России № ММВ-23-2/77@ от 15 октября 2015 г. // СПС «КонсультантПлюс».

об информационном взаимодействии¹; Соглашение об информационном взаимодействии между Федеральной службой по труду и занятости и ФНС РФ в целях получения информации о хозяйствующих субъектах, не осуществивших налоговые отчисления за начисленную заработную плату и страховые взносы в установленные сроки; Соглашение об информационном взаимодействии между Федеральным казначейством и ФНС РФ; Соглашение о сотрудничестве между Счетной палатой РФ и ФНС РФ и др. соглашения.

Помимо межведомственного взаимодействия, ФНС РФ имеет ряд сервисов, позволяющих налоговым органам за кратчайшие сроки с минимальными издержками получать необходимую информацию в целях контроля за соблюдением налогового законодательства. К таким сервисам относятся: личный кабинет налогоплательщика; «Сведения об ИНН физического лица», сервис, обеспечивающий контроль за наличными расчетами путем установления онлайн-контрольно-кассовой техники (онлайн-ККТ); сервис «Прозрачный бизнес» и др. ФНС работает над тем, чтобы количество сервисов уменьшалось, а их функционал расширялся. Необходимая налогоплательщику информация будет сконцентрирована в одном месте и доступна по двум — трем кликам. Так, налоговики планируют включить в сервис «Прозрачный бизнес» всю информацию, размещаемую в разделе «Открытые данные». В числе первоочередных задач разработчиков — включение туда информации об ИП². Кроме того, с 01.01.2019 г. налоговые органы также получили возможность запрашивать документы (информацию) у аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов. В НК РФ появилась новая ст. 93.2.

В структуре АИС ФНС России функционирует ряд подсистем, с помощью которых, во-первых, обеспечиваются сбор, систематизация, обработка, хранение данных и предоставление информации, осуществляются форматно-логический контроль данных, интеграция с другими информационными системами. Во-вторых, организуется взаимодействие с налогоплательщиками. В-третьих, происходит формирование реестров, справочников и классификаторов, необходимых для выполнения функций, возложенных на налоговые органы. В-четвертых, проводятся оценка, анализ и контроль информации, содержащейся в информационных ресурсах налоговых органов. В-пятых, формируется база нормативной, статистической и аналитической информации в рассматриваемой

¹ Соглашение Банка России № 01-15/3182, ФНС России № ММВ-27-2/5@ от 29 июня 2010 г. (в ред. от 30 января 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² Обзор: «Интервью с чиновником: как будут развиваться «Прозрачный бизнес» и другие сервисы ФНС России» // СПС «КонсультантПлюс».

сфере¹. Существующая в настоящее время автоматизированная информационная система ФНС России (АИС «Налог-3») представляет собой единую информационную систему ФНС России, обеспечивающую автоматизацию деятельности ФНС России по всем выполняемым функциям; прием, обработку, предоставление данных и анализ информации, формирование информационных ресурсов налоговых органов, статистических данных, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере полномочий ФНС России и предоставления информации внешним потребителям².

Действительно, в настоящее время ФНС РФ обладает уникальными возможностями для администрирования налоговых платежей. С фискальной точки зрения эти возможности позволяют налоговым органам «собрать как можно больше налогов». С точки зрения налогоплательщиков, применяемые налоговыми органами информационные технологии обеспечивают гражданам и организациям «комфортную возможность» уплаты налогов с помощью внедрения новых инструментов администрирования на базе IT-решений. По мнению главы ФНС РФ, налогоплательщики платят налоги, чтобы пользоваться качественными сервисами и получать от налоговых органов качественные консультации³. Однако такие возможности налоговых органов, как получение практически всей информации о налогоплательщике дистанционно и электронно, имеет неоднозначную оценку с точки зрения налогового права.

И в этой связи нельзя не согласиться с мнением Родыгиной В. Е., которая справедливо отмечает, что с каждым годом все меньше информации подлежит установленной ст. 102 НК РФ охране в качестве налоговой тайны. Налоговый кодекс РФ не содержит закрытый и конкретный перечень данных относящихся к налоговой тайне, поэтому и возможны многочисленные изменения, вносимые в законодательство о налогах и сборах с постоянным расширением перечня сведений, на которые перестает распространяться режим налоговой тайны⁴. Информация становится общедоступной, а значит не подлежит защите, и как следствие, делает налогоплательщика менее защищенным и уязвимым от недобросовестных участников налоговых правоотношений.

¹ Финансовое право в условиях развития цифровой экономики: Монография / К. Т. Анисина, Б. Г. Бадмаев, И. В. Бит-Шабо и др.; под ред. И. А. Цинделиани. М.: Проспект, 2019.

² https://www.nalog.ru/rn77/about_fts/gos_inf/4045827/.

³ <https://www.rbc.ru/economics/20/02/2020/5e4e44a19a79472a7e21617a>.

⁴ Родыгина В. Е. Трансформация института налоговой тайны в условиях цифровой экономики: правовые аспекты // Финансовое право. 2019. № 10. С. 20–24.

■ **Косян М. А.**

преподаватель кафедры административного и финансового права Северо-Кавказского филиала (г. Краснодар) ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

Общественный финансовый контроль в условиях цифровизации экономики

Аннотация. В статье формулируется определение общественного финансового контроля; приведен краткий анализ цифровых инструментов, построенных с использованием технологии блокчейн, один из которых (Единый портал бюджетной системы Российской Федерации) уже обеспечивает, а другой (платформа «Мастерчейн») способен обеспечить участие общественности в осуществлении финансового контроля.

Ключевые слова: общественный финансовый контроль, информационные технологии, цифровая экономика, блокчейн.

■ **Kosyan M. A.**

Lecturer of the Department of Administrative and Financial Law of the North Caucasus Branch (Krasnodar) of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Russian State University of Justice"

Public financial control in the conditions of digitalization of the economy

Abstract. The article defines public financial control; provides a brief analysis of digital tools built using blockchain technology, one of which (the Unified portal of the budget system of the Russian Federation) already provides, and the other (the Masterchain platform) is able to ensure public participation in the implementation of financial control.

Keywords: public financial control, information technology, digital economy, blockchain.

Ускоренный темп развития информационных технологий влияет на экономические процессы, происходящие как на мировом, так и на национальном уровне, тем самым провоцируя потребность в модернизации финансово-контрольных мероприятий. Применение цифровых технологий (цифровизация) в области финансового контроля

обеспечивает соблюдение принципа достоверности результатов проверочных операций, их оперативность и экономичность.

Как отмечает Е. А. Бочкарева, «публичные финансовые ресурсы (прежде всего — бюджетные), являются объектом не только государственного, но и общественного контроля»¹. Представляется, что развитие указанного вида контроля, обеспеченное процессами цифровизации, создает дополнительные условия для тесного взаимодействия граждан с органами, осуществляющими финансово-контрольную деятельность. Результатом такого взаимодействия должно стать повышение уровня финансовой грамотности населения Российской Федерации, увеличение доверия граждан к органам исполнительной власти, а также уменьшение коррупционной составляющей.

Эффективное распределение и использование финансовых ресурсов напрямую зависит от финансово-контрольных мероприятий органов, компетентных для данного вида управленческой деятельности. В настоящее время правовое регулирование финансового контроля, в том числе и общественного финансового контроля, нуждается в систематизации. Очевидно, что необходимо совершенствовать нормативную базу, регулирующую сферу финансово-контрольной деятельности.

Целесообразно объединить в единый закон нормы, закрепляющие основы финансово-контрольных правоотношений. Это конкретизирует суть финансового контроля, определит круг субъектов данных правоотношений, а в связи с активной цифровизацией денежных отношений, закрепит наиболее эффективные формы, методы финансового контроля. Концепция такого закона была разработана, но дальнейшего обсуждения и принятия не последовало.

Являясь негосударственным видом контроля, общественный финансовый контроль прежде всего направлен на реализацию конституционного права граждан на непосредственное участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ²). Это подтверждает конституционное происхождение идеи создания института обще-

¹ Бочкарева Е. А. Информатизация и развитие общественной инициативы как механизмы защиты субъектов финансово-контрольных отношений // Финансовое право. 2018. № 11. С. 25. (С. 25–28).

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

ственного финансового контроля. Так как понятие общественного финансового контроля не имеет правового закрепления, то, на наш взгляд, раскрыть его суть позволят следующие определения.

Во-первых, это понятие общественного контроля, представленное в ч. 1 ст. 4 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»: «общественный контроль это деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений»¹.

Во-вторых, это понятие финансового контроля, разработанное в доктрине финансового права. На наш взгляд, наиболее точное и полное определение финансового контроля как правового института и особого вида деятельности содержится в главе 5 учебника «Финансовое право» под редакцией И. А. Цинделиани: «Финансовый контроль — комплексный институт финансового права, регулирующий отношения по проверке законности, обоснованности, своевременности, эффективности действий по формированию, распределению и использованию публичных фондов денежных средств, а также регламентированная нормами права деятельность уполномоченных государственных и негосударственных органов и организаций по осуществлению контрольных мероприятий в сфере финансовой деятельности»².

Совокупность двух представленных дефиниций дает возможность определить общественный финансовый контроль как деятельность непубличных субъектов, осуществляемую в целях наблюдения за функционированием органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия в области финансовых отношений, участвующих в формировании, распределении и использовании публичных фондов денежных

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 28.07.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

² Финансовое право: Учебник для бакалавров / Под ред. И. А. Цинделиани. 3-е изд. М.: Проспект, 2016. С. 87, 88.

средств, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Нормативную правовую базу института общественного финансового контроля составляют: федеральные законы «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹, «Об Общественной палате Российской Федерации»², Земельный кодекс Российской Федерации³, федеральные законы «Об использовании атомной энергии»⁴, «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»⁵, «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁶ и др.

Зная основное назначение общественного финансового контроля, можно определить направление деятельности субъектов данных правоотношений в области цифровизации.

С применением новейших улучшенных информационных технологий сведения о бюджетах всех уровней бюджетной системы Российской Федерации становятся доступными для неограниченного круга пользователей.

Существует потребность проведения контроля за расходованием бюджетных средств «в режиме реального времени». Результатом станет получение своевременных данных о финансовой работе хозяйствующих субъектов, что впоследствии может содействовать предотвращению правонарушений в области финансов.

Инновационные технологии внедряются в повседневную жизнь, создаются новые платформы рыночной экономики, например,

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 28.07.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

² Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 11.04.2005. № 15. Ст. 1277.

³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

⁴ Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. 27.11.1995. № 48. Ст. 4552.

⁵ Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 02.12.1996. № 49. Ст. 5497.

⁶ 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. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

электронные платежные системы, виртуальные кошельки и новые виды электронных денег. Повышается заинтересованность граждан в контроле своих финансовых ресурсов. Этому способствует применение такой технологии, как блокчейн (blockchain — англ. «цепочка блоков»), представляющей собой децентрализованную базу данных, в которой все записи (блоки) связаны между собой с помощью средств криптографии¹. Примером ее практического использования применительно к финансовому контролю являются новейшие российские проекты: Единый портал бюджетной системы Российской Федерации и платформа «Мастерчейн».

Например, Единый портал бюджетной системы Российской Федерации (<http://budget.gov.ru/epbs/>) позволяет любому гражданину проводить мониторинг доходов и расходов бюджета в текущий момент, возможность ознакомиться с соглашениями, заключенными для получения субсидий. Он включает в себя перечень участников и неучастников бюджетного процесса, сведения о внешнем и внутреннем долге Российской Федерации. Официальный сайт портала схематично демонстрирует бюджетную систему Российской Федерации, имеется подробная информация каждого этапа бюджетного процесса. Возможность обращения к данному ресурсу любым гражданином уже сама по себе способствует осуществлению общественного финансового контроля, повышению финансовой грамотности и преодолению правового нигилизма.

Блокчейн-платформа «Мастерчейн», созданная Ассоциацией развития финансовых технологий, работает с использованием российской криптографии. «Мастерчейн» — это распределенный реестр данных, которые хранятся² сразу на множестве носителей в качестве идентичных копий, и потому не могут быть подделаны. Блоки «Мастерчейн» — куски информации, ссылающиеся друг на друга с помощью уникальных ключей, а потому можно с легкостью отследить изменения всей информационной цепочки на каждом ее участке. В случае с криптовалютами это преимущественно данные о сделках купли-продажи. Точно так же можно хранить информацию о любых других сделках. Теоретически сама технология блокчейн делает ненужными множество длительных и дорогостоящих юридических процедур, потому что технология дает

¹ URL: <https://cryptocash.guru/coin/chto-takoe-blockchain/> (дата обращения: 20.11.2019).

² URL: <http://masterchain.rbc.ru/> (дата обращения: 20.11.2019).

возможность точно отслеживать движение средств, историю контрактов и собственности»¹.

Представляется, что данная платформа может быть востребована при осуществлении государственного финансового контроля. Она позволила бы осуществлять взаимобмен данными в сфере экономической деятельности распорядителей и получателей бюджетных ресурсов и решать задачи противодействия нецелевому и неэффективному использованию публичных централизованных фондов.

При конструктивном использовании вышеуказанных цифровых платформ, способных стать инструментами проведения общественного финансового контроля, обеспечивается возможность непрерывного взаимодействия граждан с органами государственной власти и местного самоуправления, а также повышается оперативность реагирования правоохранительной системы на финансовые злоупотребления.

Итак, в условиях цифровизации экономики предполагается дополнение механизма непубличного финансового контроля новейшими инновационными технологиями, однако отсутствие нормативного регулирования соответствующей сферы общественных отношений тормозит процесс внедрения и эксплуатации данных технологий в полном объеме.

■ **Викторов В. Ю.**

доцент кафедры управления
и административного права ФГБОУ ВО
«Российский государственный социальный
университет» в г. Клину Московской
области, Филиал РГСУ в г. Клину Московской
области, к. ф. н., доцент

■ **Матвеев П. А.**

старший преподаватель кафедры социальной
работы и социального права ФГБОУ ВО
«Российский государственный социальный
университет» в г. Клину Московской области,
Филиал РГСУ в г. Клину Московской области,
младший научный сотрудник

¹ URL: <http://masterchain.rbc.ru/> (дата обращения: 20.11.2019).

■ **Толстова И. А.**

заведующий кафедрой гражданского и уголовного права и процесса, Филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет» в г. Клину Московской области
Филиал РГСУ в г. Клину Московской области,
канд. юрид. наук, доцент

Бюджетная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности

Аннотация: на основе позиций различных ученых и анализа бюджетного законодательства авторами предлагается рассматривать бюджетную ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности.

Ключевые слова: юридическая ответственность, бюджетная ответственность, состав правонарушения, бюджетное правонарушение.

■ **Viktorov V. Yu.**

Associate Professor of the Department of Management and Administrative Law of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Russian State Social University" in the city of Klin, the Moscow Region Branch of the Russian State Social University in the city of Klin, Moscow Region, Ph. D., Associate Professor

■ **Matveev P. A.**

Senior Lecturer of the Department of Social Work and Social Law of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Russian State Social University" in the city of Klin, the Moscow region Branch of the Russian State Social University in the city of Klin, the Moscow region, junior researcher

■ **Tolstova I. A.**

Head of the Department of Civil and Criminal Law and Procedure Branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Russian State Social University" in Klin, Moscow Region Branch of RSSU in Klin, Moscow Region, Candidate of Law, Associate Professor

Budget responsibility as an independent type of legal responsibility

Abstract: based on the positions of various scientists and analysis of budget legislation, the authors propose to consider budget responsibility as an independent type of legal responsibility.

Keywords: legal responsibility, budget responsibility, the composition of the offense, budget offense.

В литературе о юридической ответственности ученые говорят о ней как об институте государственного принуждения, как реакции на совершенное правонарушение¹. Ответственность как мера государственного принуждения, по мнению большинства авторов, выражается в осуждении правонарушения, в установлении для правонарушителя определенных отрицательных (неблагоприятных) последствий в виде ограничений (лишений) личного или имущественного порядка. К этому добавляется, что юридическая ответственность служит делу воспитания и исправления правонарушителей, специального и общего предупреждения правонарушений².

По мнению отдельных исследователей, система юридической ответственности представляет собой взаимозависимую, взаимодействующую совокупность субинститутов института юридической ответственности и отдельных их норм, соблюдение которых обеспечивает правопорядок, а применение их при совершении правонарушения восстанавливает его, а также карает правонарушителя и предупреждает совершение им новых правонарушений. По мнению Д. А. Лапинского, юридическая ответственность представлена: гражданско-правовой, уголовной, административной, финансовой, конституционной, трудовой (включающей дисциплинарную и материальную), уголовно-процессуальной, гражданско-процессуальной и уголовно-исполнительной³.

¹ Антонова Н. А., Барткова О. Г., Очагова В. С. и др. Проблемы современного российского процессуального и материального права (в поиске эффективных норм). Тверь: Тверской гос. университет, 2017; Артемьев А. А., Бобинкин С. А., Бондарчук А. Ф. и др. Модернизация социально-экономической сферы в современной России: проблемы и суждения. Тверь, 2016; Акатова Н. С., Артемьев А. А., Бобинкин С. А. и др. Современное государство и общество: социально-экономические и правовые аспекты: Монография / Под ред. Н. В. Филиновой, Е. А. Фирсовой. Тверь.: РИУ ТьГУ, Филиал РСГУ в г. Клину. Тверь, 2019.

² Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). М.: Юридическая литература, 1976. С. 8.

³ Литинский Д. А. К вопросу о структуре института юридической ответственности // Вектор науки ТГУ. 2011. № 4 (7). С. 57.

Е. В. Лунева отмечает, что ответственность, будучи реакцией государства, находит свое выражение в применении санкций, представляющих собой конкретные меры¹.

Затрагивая вопрос о наличии бюджетной ответственности как таковой, позиции ученых-правоведов по этому вопросу можно условно разделить на две группы. К первой группе специалистов относятся те, кто выделяет бюджетную ответственность в качестве самостоятельного вида юридической ответственности. К их числу относятся такие ученые, как Н. Н. Кирилова, Э. С. Карпов, Л. Н. Древаль, С. А. Полякова, В. Д. Плесовских, О. Г. Геймур и др. Так, например, К. А. Пономарева в своих работах указывает, что бюджетно-правовая ответственность соотносится с финансово-правовой ответственностью как частное с общим, а от других видов финансово-правовой ответственности отличается по субъекту, объекту, составу контролирующих органов и контролируемых лиц, целями, задачами, содержанием². Противоположная же позиция сводится к отрицанию самостоятельности бюджетной ответственности, восприятию ее в качестве фикции. Так, Д. Л. Комягин в своих работах последовательно отрицает самостоятельный характер данного вида ответственности, мотивируя это тем, что состав видов юридической ответственности качественно не расширяется с появлением новых отраслей права и развитием соответствующего им законодательства. По его мнению, юридическая ответственность так или иначе выражается в уголовно-правовой, административной санкции либо гражданско-правовой ответственности³.

Традиционно к признакам юридической ответственности, в ее негативном смысле, относятся: формальная закрепленность в правовых нормах; опора на государственное принуждение; применяется специально уполномоченными органами; выражается в определенных отрицательных последствиях для нарушителя; является реализацией санкции правовой нормы; процессуальный порядок привлечения;

¹ *Лунева Е. В.* Гражданско-правовое регулирование имущественных отношений, объектом которых является земельный участок особо охраняемых природных территорий: единство и дифференциация // Нотариус. 2013. № 8. 33.

² *Пономарева К. А.* Бюджетно-правовая ответственность в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии (сравнительно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / К. А. Пономарева. М., 2013. С. 21.

³ *Комягин Д. Л.* О соотношении аудита, финансового контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства // Публично-правовые исследования. 2012. № 1. С. 80; *Комягин Д. Л.* Ответственность за нарушения бюджетного законодательства // Финансовый вестник: Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2014. № 6. С. 17.

фактическим основанием является совершенное правонарушение. Итак, соотнося данные признаки юридической ответственности с признаками бюджетной ответственности, отметим, что поскольку юридическая ответственность наступает только за совершение правонарушения (действия, бездействия, которое не соответствует требованиям правовых норм), то Бюджетный кодекс РФ в ст. 306.1 устанавливает основание привлечения к ответственности субъектов и закрепляет данное положение в соответствующем нормативном акте. Так, преамбула БК РФ провозглашает, что БК РФ «...устанавливает основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ». Данное положение детально регламентируется в части IV БК РФ, а именно бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения. В связи с чем можно прийти к выводу о том, что БК РФ является тем законодательным актом, который, собственно, и является исходной, отправной точкой относительно вопроса формального закрепления бюджетной ответственности в рамках действующего законодательства.

Говоря о фактическом основании привлечения субъекта к юридической ответственности, можно констатировать содержание в главе 30 БК РФ наличие определенных составов бюджетных нарушений. К их числу относятся: нецелевое использование бюджетных средств; невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита; перечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом; неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом; нарушение условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов. Поскольку санкции являются неотъемлемым и сопутствующим элементом юридической ответственности, то и бюджетное законодательство устанавливает в случае не исполнения субъектом обязанностей в рамках бюджетного процесса, применить к нему определенные правограничительные меры, которые устанавливаются в соответствующих нормах БК РФ¹.

Бюджетное законодательство выделяет определенные виды мер принуждения, к которым на основании ч. 2 ст. 306.2 БК РФ относятся: беспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации; беспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного

¹ *Акатова Н. С., Артемьев А. А., Викторов В. Ю. и др.* Многообразие аспектов социальной политики. Клин: Филиал РГСУ в г. Клину, Тверь: Тверской гос. университет, 2017. С. 56.

бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации; бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета; приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций); передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Субъектами, которые уполномочены привлекать за совершение бюджетного нарушения, являются финансовые органы и органы Федерального казначейства. Так, в ст. 306.2 БК РФ установлено, что бюджетные мера принуждения за совершение бюджетного нарушения применяются финансовыми органами и органами Федерального казначейства (их должностными лицами) на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля.

Таким образом, думается, что в связи с появлением в законодательстве РФ правовых норм, устанавливающих ответственность за нарушения бюджетного законодательства и соответствующие им санкции, произошло определенного рода усложнение правового регулирования бюджетной сферы, что, в свою очередь, предопределило совершенно новое качество бюджетной ответственности — ее самостоятельность. Анализ нормативного правового регулирования позволяет утверждать, что совершение бюджетного правонарушения влечет за собой не административную, уголовную и гражданско-правовую, а именно бюджетную ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности.

Научные статьи аспирантов, магистрантов, студентов

■ Сайфуллин И. Ф.

Башкирский государственный университет
(г. Уфа)

Принципы бюджетного законодательства: проблемы реализации в условиях развития цифровой экономики

Аннотация: В данной статье через определение принципов законодательства, их взаимосвязи с принципами права обосновано значение принципов бюджетного законодательства. Рассмотрены отдельные вопросы реализации принципов бюджетного законодательства с использованием новейших технологий.

Ключевые слова: принцип права, бюджетное законодательство, управление государственными и муниципальными финансами, новейшие технологии, бюджетная информация.

■ Sayfullin I. F.

Bashkir State University (Ufa)

Principles of budget legislation: implementation problems in the development of the digital economy

Abstract: In this article, through the definition of the principles of legislation, their relationship with the principles of law, the significance of the principles of budget legislation is substantiated. Some issues of the implementation of the principles of budget legislation using the latest technologies are considered.

Keywords: principle of law, budget legislation, state and municipal finance management, latest technologies, budget information.

Принципы законодательства имеют практическое значение, тесно связаны с принципами права и оказывают регулятивное воздействие на те или иные общественные отношения.

Поверхностный взгляд на систему принципов, изложенных в кодексах российского законодательства, позволяет установить, что кодифицированные нормативные правовые акты в целом демонстрируют

значимость принципов права, которые определены как: «основные начала законодательства» (например, статья 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, статья 3 Налогового кодекса Российской Федерации, часть 3 статьи 1 Семейного кодекса Российской Федерации); «основные положения» (глава 1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, глава 1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации), «основные принципы» (статья 2 Трудового кодекса Российской Федерации). Однако из названия глав и статей, закрепляющих принципы права, по мнению исследователей, видно, «что они не унифицированы и часто в качестве принципов той или иной отрасли права закрепляются не какие-то специальные отраслевые принципы, а общие (конституционные) принципы»¹. «Основные начала» в действующих кодификационных актах в основном исходят из основополагающих конституционных положений о правах человека и гражданина, а также принципах рыночной экономики, государственной целостности Российской Федерации, разграничении между органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления соответствующих полномочий.

Как справедливо указывает В. В. Ершов, «...с одной стороны, «принцип права» в законодательстве и специальной литературе заменяется терминами «начало», «идея», «положение», а с другой, принципы права являются не «началами», «идеями» и «положениями», а средствами правового регулирования общественных отношений, элементами системы права». По мнению профессора, «с позиции юридического позитивизма принципы права если и признаются исследователями, то в виде «норм-принципов», установленных «законодателем», а с позиции интегративного правопонимания принципы права являются своеобразной «дорожной картой» для правотворческих органов в процессе конкретизации ими принципов права и выработки норм права»².

Нормативный статус основных начал бюджетного законодательства определяется тем, что они выступают ведущими, важнейшими

¹ Сидоркин А. С. Принципы права: понятие и реализация в российском законодательстве и судебной практике: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 17.

² Выступление В. В. Ершова в Конституционном Суде Российской Федерации 17 мая 2016 года на международной конференции «Современная конституционная юстиция: вызовы и перспективы» на тему: «Современные теоретические и практические проблемы правопонимания, правотворчества и правоприменения» URL: http://spec.raj.ru/rimg/files/vystuplenie_sankt-peterburg.pdf (дата обращения 08.11.2019).

и основными по своему значению нормативными идеями, которые определяют суть бюджетно-правового регулирования.

Вся система бюджетного законодательства — это разновидность системы вообще и отличается наличием структурных элементов, взаимосвязанных и тесно взаимосвязанных между собой. Поэтому принципы организации системы бюджетного законодательства должны совпадать с началами построения всех систем. Таким образом, принципы системы бюджетного законодательства должны соответствовать «следующим требованиям: 1) нормативный статус основных начал бюджетного законодательства в первую очередь должен демонстрировать, что перед нами важнейшие, первостепенные по своему значению нормативные идеи, которые определяют содержание и сущность бюджетно-правового регулирования; 2) отражать особенности бюджетного законодательства и действовать в отношении всей системы в целом».

Учеными в качестве основ организации бюджетного законодательства выделяются такие принципы:

1) приоритет положений Бюджетного кодекса Российской Федерации (отраслевого приоритета) по отношению к нормам иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, составляющих бюджетное законодательство. Исходя из анализа статьи 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации основные начала бюджетного законодательства определены принципом приоритета (верховенства) Бюджетного кодекса Российской Федерации по отношению к нормам иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, составляющих бюджетное законодательство;

2) определенность. Данный принцип в своей основе закладывает четкость, однозначность, обстоятельность, обоснованность и последовательность изложения правовых норм обеспечивающих единообразие в понимании и применении права всеми участниками бюджетных отношений. Анализ положений Бюджетного кодекса Российской Федерации показывает, что его отдельные нормы провоцируют разногласия, противоречивые интерпретации, споры, правовые конфликты;

3) единство бюджетного законодательства. Требование единства в Бюджетном кодексе Российской Федерации закреплено в отношении всей бюджетной системы Российской Федерации и закономерно исходит из конституционно-правовых принципов единства экономического пространства России и единой финансовой политики;

4) стабильность бюджетного законодательства. Данный принцип следует отнести к наиболее «востребованному» принципу бюджетного законодательства Российской Федерации, который заключается в способности бюджетного законодательства находиться в стабильном состоянии в течение относительно длительного времени.

Следует отметить, что на сегодняшний день принципы бюджетного законодательства нуждаются в нормативном закреплении в тексте Бюджетного кодекса Российской Федерации, поскольку систематизация и упорядочение нормативных правовых актов, регулирующих бюджетную сферу должна проводиться с опорой на конкретные принципы, способные отражать объективную реальность и выступать в качестве руководящих начал. К тому же принципы служат вектором совершенствования законодательства, отражают государственно-политические, экономические и социальные ценности государства в процессе их фактической реализации в общественных отношениях, что и обуславливает необходимость их нормативного закрепления.

Использование новейших технологий в механизме реализации принципов бюджетного законодательства — одно из ключевых требований формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы в режиме реального времени. Переход к отечественной цифровой экономике ознаменовался принятием «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2039 годы» и «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». Оба документа определили важнейшие направления современного формата государственного управления посредством внедрения цифровых технологий. Не стала исключением и бюджетная сфера, охватывающая процессы планирования и исполнения бюджетов бюджетной системы.

В данном аспекте рассмотрим особенности функционирования системы «Электронный бюджет», которая предназначена для:

1) обеспечения прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной и муниципальной власти, осуществляющих непосредственное аккумулирование, распределение и использование денежных фондов;

2) повышения качества системы управления денежными потоками с целью минимизации бюджетных угроз и рисков за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления публичными финансами.

Изначально, по замыслу законодателя, система была создана для обеспечения ясности, гласности и подотчетности деятельности органов

государственной власти и местного самоуправления, а также государственных и муниципальных учреждений. Фактически с помощью указанной системы происходит управление государственными и муниципальными финансами.

В соответствии с пунктом 4 Положения о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», в указанную систему входят:

- единый портал бюджетной системы Российской Федерации;
- централизованные подсистемы системы «Электронный бюджет»;
- сервисные (функциональные) подсистемы системы «Электронный бюджет».

Решение возложенных на данную систему задач позволяет эффективно реализовать вышеуказанные принципы бюджетного законодательства. Однако отдельные вопросы использования данной системы вызывают вопросы. Например, информация на портале представляется и размещается Министерством финансов Российской Федерации, Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов Российской Федерации, другими участниками бюджетного процесса, а также юридическими лицами, не являющимся участниками бюджетного процесса. Размещение и предоставление информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с приказом Министерства финансов Российской Федерации «О составе и порядке размещения и предоставления информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации»¹. Учитывая изложенное, возникает вопрос: как и кем определяется достоверность размещенных на портале данных? Кроме того, представленные данные и сервисы не всегда доступны. По оценке специалистов, данные порталов, которые разработаны с участием Минфина, функционируют в режиме: «постоянные проблемы доступа» «... то есть, когда просыпается Россия от Урала до Москвы, клиенты от Западной Сибири до Дальнего Востока не смогут попасть на эти порталы»².

¹ URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Данные%20и%20сервисы/odata?_afch.ctrl-state.

² *Рогов А.Н.* Электронный бюджет: проблемы внедрения в органах местного самоуправления. Размышления муниципала // Материалы VIII международного форума «Электронная неделя на Алтае». <http://ituconf.ru> (дата обращения 07.11.2019).

К тому же следует отметить, что в вышеуказанное Положение о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» с момента его утверждения (принятия) Правительством Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет») ежегодно вносились изменения, что не позволяет судить о стабильности и содержательно-юридическом совершенстве бюджетного законодательства.

Для обеспечения решения возложенных на данную систему задач функционирование «Электронного бюджета» должно быть основано на соответствующих принципах, которые и позволят эффективно реализовать принципы бюджетного законодательства. К указанным принципам полагаем необходимым отнести такие как:

- открытость информационных систем;
- бесперебойный и надежный доступ к информационным системам всех зарегистрированных пользователей;
- безопасность функционирования информационных систем с организацией многоуровневой защиты информации и информационных каналов.

В рамках данной статьи также рассмотрим отдельные вопросы применения цифровой технологии в рамках оказания государственных (муниципальных) услуг, которые направлены на обеспечение выполнения функций и полномочий публичных субъектов с соблюдением принципов эффективности, целесообразности и результативности в расходовании бюджетных средств.

Важнейшим элементом данного процесса является создание реестров соответствующих услуг. Существующая в настоящее время федеральная информационная система «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» состоит из электронных реестров государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления.

В соответствии с действующим законодательством государственные и муниципальные услуги в электронной форме должны быть включены в соответствующие перечни, которые затем уже подлежат включению в реестр. Однако законодатель не дает определение понятиям «перечень государственных и муниципальных услуг» и «реестр государственных и муниципальных услуг», что указывает

на недостаточную проработанность в действующем законодательстве механизма правового регулирования предоставления государственных и муниципальных услуг.

Анализ отдельно взятой проблемы реализации некоторых принципов бюджетного законодательства не раскрывает всех имеющихся в настоящее время проблемных вопросов правового регулирования бюджетных отношений в условиях развития цифровой экономики. Тем не менее следует указать, что принципы бюджетного законодательства должны соблюдаться, прежде всего, правотворческим органом, в рамках выполнения им регулятивной функции. Использование новейших технологий в процессе реализации принципов бюджетного законодательства во взаимосвязи должно обеспечить эффективность бюджетной деятельности и бюджетного процесса. Значимым условием повышения эффективности формирования, распределения и использования бюджетных средств в настоящее время является обеспечение интерактивного взаимодействия граждан и организаций с органами государственными власти и местного самоуправления в целях предоставления бюджетной информации. Совершенствование бюджетного законодательства будет более совершенным при условии, если четко определены его принципы, характеризующие статичное состояние правового регулирования бюджетной сферы. От эффективного и правильного правового регулирования бюджетных отношений с использованием современных цифровых технологий зависит не только социальное благополучие общества, но и устойчивость, безопасность финансовой системы государства.

■ **Кочерыгин В. А.**

магистрант Всероссийского
государственного университета юстиции
(РПА МИНЮСТА России)

Проблемы правового регулирования параллельного импорта в Российской Федерации

Аннотация: С 2011 года ведутся активные дискуссии учеными-правоведами, юристами и политиками в отношении довольно молодого явления, которое имеет название «параллельный импорт». В этот период времени Федеральная антимонопольная служба предложила отменить национальный принцип исчерпания исключительного права на товарный знак и тем самым предложила России осуществлять

в ее пределах параллельный импорт. К настоящему времени вопросы не разрешились, и более того — их стало еще больше.

Ключевые слова: параллельный импорт, товар, интеллектуальная собственность, товарный знак, ввоз, законодательство.

■ **Kocherygin V. A.**

undergraduate, All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia)

Problems of legal regulation of parallel import in the Russian Federation

Annotation: Parallel import was the subject of controversy among scholars and lawyers as early as 2011, when the Federal Antimonopoly Service proposed abolishing the national principle of exhaustion of the exclusive right to a trademark, and thereby proposed Russia to carry out parallel imports within it. Currently, discussions on this issue have not diminished, and a solution to this issue is under discussion.

Keywords: parallel import, product, intellectual property, trademark, import, legislation.

Поскольку параллельный импорт относительно молодое правовое явление, то в международной и отечественной правовой литературе однозначного определения данного термина нет. Более того, нет специальных глав и разделов, посвященных ему в учебной и научной литературе. Это правовое явление активно изучается и исследуется учеными в правовой области. Но из сложившейся практики под параллельным импортом понимают ввоз интеллектуальной собственности из других стран, но без согласия правообладателя бренда или товарного знака.

Легализация параллельного импорта, которая возможна при согласовании со всеми членами Европейского экономического союза, обсуждается не первый год. Федеральная антимонопольная служба лоббирует эту меру более трех лет. Параллельный импорт планируется распространить на товары, недоступные на внутреннем рынке, в том числе на лекарственные препараты. По последнему вопросу уже возникали судебные прецеденты, которым уже придали огласку.

Мы понимаем, что импорт в нашу страну, а также экспорт из нашей страны глобально влияют на всю экономическую систему Российской Федерации.

Объемы импорта и экспорта ежегодно увеличиваются (*рис. 1, 2*).

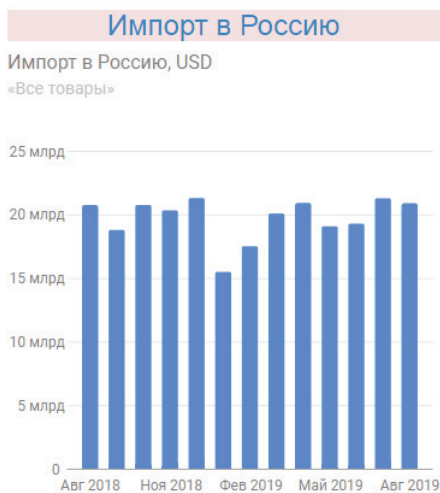


Рис. 1. Объем импорта в Россию за 6 мес.



Рис. 2. Объем экспорта из России за 6 мес.

До недавнего времени параллельный импорт в России был запрещен. Но относительно недавно Конституционный Суд Российской

Федерации одобрил ведение параллельного импорта на территории нашего государства.

В Российском законодательстве нет нормативно-правового акта, который целенаправленно был бы направлен на урегулирование данного вопроса. Имеются всего лишь дополнительные правовые положения в Гражданском кодексе РФ о легализации параллельного импорта. Деятельность, которая осуществляется в рамках параллельного импорта, регулируется Федеральным законом «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» от 11.12.2002 г., ст. 1487 ГК РФ.

Параллельный импорт основывается на принципе исчерпания прав, который, в свою очередь, подразделяется на три принципа:

- национальный,
- международный,
- региональный.

Россия пошла по пути национального принципа исчерпания прав. Суть данного принципа заключается том, что право на импорт стоит в приоритете над исчерпанием права. Так, правообладатель товара имеет право запретить импорт своей продукции, даже если она была приобретена ранее совершенно легально.

При региональном принципе, по которому пошли страны ЕС, любой товар свободно передвигается в пределах одного региона. Права на него будут уже исчерпаны при условии, что данный товар или товарный знак был выпущен в свободный оборот в другом регионе.

Международный принцип, который лежит в основе параллельного импорта США и Японии, говорит нам о том, что при продаже продукции в любой стране ее правообладатель уже утрачивает право указывать новым обладателям товара, каким образом им распоряжаться.

■ Каретникова А. О.

Всероссийский государственный университет
юстиции (РПА МИНЮСТА России), магистрант

Правовой статус арбитражного управляющего в делах о банкротстве

Аннотация: В настоящее время Россия находится в условиях цифровой экономики. Поэтому все предприятия, производства, корпорации, организации, фирмы и иные юридические лица в постоянном поиске конкурентного преимущества в целях дальнейшего существования и развития. В настоящей статье описана процедура

банкротства, указаны причины, приводящие к банкротству, а также роль арбитражного управляющего при проведении данной процедуры.

Ключевые слова: арбитражный управляющий, процедура банкротства, кредиторы, должник, обязательства, саморегулируемая организация, арбитражный суд.

■ **Karetnikova A. O.**

All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia), undergraduate

The legal status of a court-appointed manager in bankruptcy cases

Annotation: Currently, Russia is in a digital economy. Therefore, all enterprises, industries, corporations, organizations, firms and other legal entities are in constant search of competitive advantage, in order to further existence and development. This article describes the bankruptcy procedure, the reasons leading to bankruptcy, as well as the role of the court-appointed manager during this procedure.

Keywords: a court-appointed manager, bankruptcy proceeding, creditors, obligor, obligations, self-regulatory organization, Arbitrazh court.

Быстрой рост цифровой экономики имеет свои «подводные камни», в которые могут входить риск банкротства или несостоятельности предприятия. Под банкротством понимается неспособность коммерческой структуры удержать свою позицию в рамках потребительского рынка, а также конкурировать с другими организациями.



Рис. 1. Статистика банкротства компаний на 2018 год¹

¹ Единый федеральный реестр сведений о банкротстве. <https://bankrot.fedresurs.ru/?attempt=1>.

Как мы наблюдаем из *рис. 1*, банкротство коммерческих организаций за 2018 год хоть и снизилось по сравнению с предыдущим, но не на значительное количество, всего лишь на 3,1%. Можно отметить тот факт, что количество компаний-банкротов все равно довольно большое, и поэтому необходимо проводить государственную политику в данной области.

Теперь рассмотрим причины банкротства коммерческих структур.

Причины банкротства компаний



Рис. 2. Причины банкротства компаний

В настоящее время основной причиной банкротства компаний, как мы видим из *рис. 2*, является несоответствие системы управления требованиям внешней среды¹. Под этим, как правило, подразумевается любые явления в политической, экономической, международной обстановки и др. На втором месте — несоответствие профилю деятельности компании подготовки руководителей. Так же не менее значимую роль может сыграть недостаток управленческого опыта, который может выражаться в неправильной стратегии, ошибочной кадровой политики и др. Малый процент составляют недостаток опыта в производстве, форс-мажорные обстоятельства и мошеннические схемы.


В любом деле о банкротстве, рассматриваемом судом, арбитражный управляющий занимает ключевое положение, так как именно данная фигура является основной составляющей в большинстве правоотношений, которые возникли в конкурсном процессе. Известно,

¹ *Шорохова И. В.* Банкротство кредитных организаций: сущность, причины, факторы // Молодой ученый. 2016. № 1. С. 532–536.

что в пределах одной и той же процедуры несостоятельности (банкротства), арбитражный управляющий обладает правом совершать действия и от своего имени, и от имени должника¹.

В процессе арбитражного судопроизводства по делам о несостоятельности могут применяться различные процедуры. Данные процедуры нашли свое отражение в Законе о банкротстве², где также закреплён порядок их применения. Выделяют следующие процедуры по делам о несостоятельности:

- наблюдение;
- финансовое оздоровление;
- внешнее управление;
- конкурсное производство;
- мировое соглашение.

Компании: число введенных процедур  Федресурс

| Количество судебных решений | 2015 | | | | 2016 | | | | 2017 | | | | 2018 | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1 кв. | 2 кв. | 3 кв. | 4 кв. | 1 кв. | 2 кв. | 3 кв. | 4 кв. | 1 кв. | 2 кв. | 3 кв. | 4 кв. | 1 кв. | 2 кв. | 3 кв. | 4 кв. |
| о признании должника банкротом и открытии конкурсного производства | 3314 | 3368 | 3037 | 3325 | 2995 | 3214 | 2978 | 3362 | 3023 | 3380 | 3263 | 3875 | 3176 | 3450 | 3054 | 3437 |
| о введении наблюдения | 2476 | 2358 | 2302 | 3062 | 2490 | 2647 | 2459 | 2891 | 2576 | 2790 | 2808 | 3321 | 2723 | 2306 | 2460 | 3058 |
| о введении внешнего управления | 110 | 104 | 100 | 120 | 99 | 95 | 87 | 91 | 86 | 109 | 85 | 83 | 79 | 88 | 57 | 54 |
| о введении финансового оздоровления | 10 | 12 | 7 | 9 | 14 | 14 | 13 | 11 | 9 | 11 | 2 | 10 | 5 | 8 | 3 | 3 |
| доля реабилитационных процедур, % | 2.0% | 2.0% | 2.0% | 2.0% | 2.0% | 1.8% | 1.8% | 1.6% | 1.7% | 1.9% | 1.4% | 1.3% | 1.4% | 1.6% | 1.1% | 0.9% |

Рис. 3. Количество введенных процедур, проводимых арбитражными управляющими³

Процедура наблюдения вводится по решению арбитражного суда по делу банкротстве, в целях сохранности имущества должника. Также при осуществлении данной процедуры проводится всесторонний анализ финансового состояния должника, составляется перечень требований кредиторов к должнику и проводится организация собрания между кредиторами и должниками в рамках их дальнейшего взаимодействия. Это единственная процедура, которая является

¹ Попондопуло В. Ф. (ред.). Комментарий к Федеральному закону «О несостоятельности (банкротстве)» (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017.

² Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 03.07.2019) «О несостоятельности (банкротстве)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.07.2019) // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

³ Единый федеральный реестр сведений о банкротстве. <https://bankrot.fedresurs.ru/?attempt=1>.

обязательной. Чтобы процедура наблюдения прошла с учетом всех законных требований и положений, арбитражный суд прибегает к помощи арбитражного управляющего и назначает его временным управляющим при проведении такой процедуры.

Финансовое оздоровление представляет собой процедуру, которая проводится в рамках дела о несостоятельности, направленная на восстановление платежеспособности должника и погашения задолженности последнего. Ее возглавляет административный управляющий.

Процедура внешнего управления направлена на восстановление платежеспособности должника. Все полномочия по управлению организацией или предприятием переходят к внешнему управляющему.

Процедура конкурсного производства представляет собой заключительную стадию банкротства. На данном этапе конкурсный управляющий работает в одном направлении: формирование конкурсной массы, расчет с кредиторами и ликвидация должника. Основной задачей конкурсного производства является максимальное удовлетворение всех требований, предъявленных кредиторами к должнику. Данной процедурой занимается конкурсный управляющий.

Процедура мирового соглашения в рамках дела о банкротстве является универсальной, поскольку такое соглашение возможно заключить на любом этапе рассмотрения дела. Мировое соглашение представляет собой примирительную процедуру, главной целью которой является прекращение производства о несостоятельности должника и достижение взаимного соглашения с кредиторами.

Правовые полномочия арбитражного управляющего в случае заключения мирового соглашения отличаются в зависимости от процедуры банкротства, которая производится в отношении должника.

■ Калатоzi Д. Г.

аспирант кафедры финансового права
ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия»

«Электронный бюджет»: бумага больше не в тренде

Аннотация: рассматриваются проблемные моменты применения специального ресурса «Электронный бюджет». Отмечается, что важным условием успешного функционирования анализируемого механизма являются переход на юридически

значимый электронный документооборот, а также автоматизация учета (отчетности) платежей, поступающих в казну и осуществляемых из нее.

Ключевые слова: бюджет, электронный бюджет, телекоммуникационные технологии; информационный ресурс.

■ **Kalatozi D. G.**

postgraduate student,
The Russian University of Justice

“Electronic budget”: paper is no longer in trend

Abstract: The problematic aspects of using the special resource “Electronic Budget” are considered. It is noted that an important condition for the successful functioning of the analyzed mechanism is the transition to a legally significant electronic document flow, as well as the automation of accounting (reporting) of payments coming into the treasury and made from it.

Keywords: budget, electronic budget, telecommunication technologies; information resource.

Внедрение и использование телекоммуникационных технологий при формировании и исполнении публичных бюджетов способствуют более полноценной реализации в современных условиях закрепленного в ст. 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ¹ принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы, позволяя отслеживать динамику доходов и расходов (план-факт) на всех этапах бюджетного процесса в режиме реального времени.

Так, одним из ключевых инструментов, обеспечивающих доступ к бюджетной информации, выступает размещаемый в сети «Интернет» специальный ресурс «Электронный бюджет», идея которого получила материальное воплощение благодаря Распоряжению Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 1275-р² и Постановлению Правительства Российской Федерации от 30.06.2015 № 658³.

Названная государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами подобно «факелу» освещает прошлую, текущую и планируемую финансовую деятельность публично-правовых образований, государственных и муниципальных учреждений, состояние их активов и обязательств.

При этом важным условием успешного функционирования анализируемого механизма являются переход на юридически значимый

¹ См.: СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

² См.: СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4773.

³ См.: СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

электронный документооборот, а также автоматизация учета (отчетности) платежей, поступающих в казну и осуществляемых из нее.

Согласно п. 4 указанного Постановления Правительства Российской Федерации структура информационной системы «Электронный бюджет» состоит из:

- единого портала (расположенного по адресу: www.budget.gov.ru);
- централизованных подсистем;
- сервисных подсистем.

Единый портал представляет собой блок, содержащий открытые сведения, посредством которых население имеет возможность проводить мониторинг показателей аккумулирования и использования бюджетных средств, направленных на достижение социально полезных результатов.

Основными централизованными и сервисными подсистемами являются закрытые разделы: а) бюджетного планирования; б) управления расходами; в) управления доходами; г) управления денежными средствами; д) управления закупками; е) управления государственным долгом и финансовыми активами; ж) управления нефинансовыми активами; з) управления оплатой труда; и) финансового контроля; к) ведения нормативной справочной информации; л) учета и отчетности; м) информационно-аналитического обеспечения; н) управления национальными проектами.

Причем упомянутые компоненты (модули) взаимосвязаны (интегрированы) с целым рядом других информационных ресурсов, среди которых, например:

- региональные и муниципальные информационные системы в сфере управления общественными финансами;
- единая информационная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (www.zakupki.gov.ru)¹;
- аналитическая информационная система обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти (www.programs.gov.ru);
- государственная автоматизированная информационная система «Управление»;
- государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах;

¹ См.: *Лагутин В.* На службе госзаказа. Система «Электронный бюджет» призвана обеспечить взаимосвязь закупок и бюджетного процесса // Бюллетень оперативной информации «Московские Торги». 2017. № 5. С. 20, 21.

- официальный сайт для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях.

Круг участников изучаемого информационного механизма образуют:

1) Министерство финансов Российской Федерации;

2) операторы (Министерство финансов Российской Федерации и Федеральное казначейство — относительно единого портала и централизованных подсистем, региональные ведомства и местные администрации — относительно сервисных подсистем);

3) субъекты (органы публичной власти, аппараты государственных внебюджетных фондов, государственные и муниципальные учреждения, организации, индивидуальные предприниматели, крестьянские (фермерские) хозяйства, получающие бюджетные ассигнования);

4) пользователи (физические и юридические лица)¹.

Итак, подводя итог, следует отметить то, что информационная система «Электронный бюджет» позволяет повысить прозрачность (гласность) и эффективность операций по формированию и расходованию казны.

На мой взгляд, представляются целесообразными создание и развитие аналогичных информационных сервисов на уровне регионов и муниципалитетов, а также разработка соответствующих специальных приложений для мобильных устройств (планшетов), допускающих их бесплатный просмотр и скачивание (приобретение) с помощью онлайн-магазинов «App Store» и «Google Play».

■ **Шорин С. А.**

аспирант кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

Способы применения цифровых технологий в бюджетных правоотношениях

Аннотация: актуальность исследования обусловлена объективной неизбежностью внедрения цифровых технологий в бюджетные правоотношения, в связи с чем необходимо правовое обеспечение этих технологий с учетом способов их применения. Предметом исследования выступают правовые нормы, регулирующие использование цифровых технологий в бюджетной сфере. Цель статьи — выработка рекомендаций по устранению основных недостатков бюджетно-правового обеспечения

¹ См.: Финансовое право в условиях развития цифровой экономики: Монография / Под ред. И. А. Цинделиани. М.: Проспект, 2019.

способов применения цифровых технологий. Методологической основой исследования послужили анализ, синтез, материалистический и формально-юридический методы. Основное содержание статьи составляют доводы о необходимости установления общих правил использования цифровых технологий в бюджетной сфере. Новизна исследования состоит в преимущественно критической оценке последствий внедрения цифровых технологий в бюджетные правоотношения, контрастирующей с более распространенной положительной оценкой их внедрения. Результатами исследования стали рекомендации по правовому обеспечению способов применения цифровых технологий и порядку их внедрения с учетом возможных неисправностей. Область применения результатов исследования — правотворчество и дальнейшая научная разработка темы. В выводах статьи перечисляются элементы правоотношений, которые нуждаются в детальном регулировании, в том числе организационная основа, контроль и ответственность, рекомендуется предотвратить ввод в эксплуатацию технически недоработанных цифровых технологий и сохранить альтернативные пути обмена данными.

Ключевые слова: цифровые технологии, электронный бюджет, бюджетные правоотношения, открытость информации, информационная система, сайт.



Shorin S. A.

postgraduate student,
The Russian University of Justice

Ways of using digital technologies in budget legal relations

Abstract: the relevance of the study is due to the objective inevitability of the introduction of digital technologies in the budget legal relations, and therefore the legal framework of these technologies is necessary, taking into account the methods of their application. The subject of the research is the legal regulations governing the use of digital technologies in the public sector. The purpose of the article is to develop recommendations for addressing the main shortcomings in the budget legal framework for the use of digital technologies. The methodological basis of the study was analysis, synthesis, materialistic and formal legal method. The main content of the article consists of arguments about the necessity to establish general rules for the use of digital technologies in the public sector. The novelty of the research consists mainly in the critical assessment of the consequences of introducing digital technologies into budget legal relations, which contrasts with the more widespread positive assessment of their implementation. The results of the study were recommendations on the legal framework of methods of applying digital technologies and the order of their implementation, taking into account possible malfunctions. The field of application of the research results is law-making and further scientific development of the topic. The conclusions of the article list the elements of legal relations that require detailed regulation, including organizational basis, control and responsibility, it is recommended to prevent the commissioning of technically unfinished digital technologies and to preserve alternative ways of data exchange.

Keywords: digital technologies, electronic budget, budget legal relations, openness of information, information system, website.

Исторический период начала XXI века характеризуется бурным развитием цифровых технологий и внедрением их во все сферы общественной жизни, в том числе в правовую практику. В каждом офисе, доме, у каждого человека появились электронно-вычислительные машины — компьютеры, которые активно применяются для обработки информации и ее передачи. Для этого информация переводится на язык цифр, воспринимаемый компьютерами. Компьютеры анализируют и преобразуют информацию, следуя программам и алгоритмам, разработанным инженерами, и командам пользователя, который в результате получает требующиеся ему сведения, а также может отправить их куда-либо.

В связи с этим уместно обратить внимание на приводимое в научной литературе мнение о том, что финансовая система характеризуется как информационная система¹. Следовательно, и бюджетная система, как часть финансовой системы, является информационной. Тем самым подтверждается целесообразность применения цифровых технологий в бюджетной сфере.

Более того, цифровые технологии применяются в различных целях и приспособляются в каждом конкретном случае под решение определенных задач. Таким образом, внедрение указанных технологий в бюджетные правоотношения привлекает внимание с точки зрения способов применения этих технологий, чем и обуславливается актуальность исследования.

Для изучения способов применения цифровых технологий в бюджетных правоотношениях необходимо отметить, что способ определяется как «действие или система действий, применяемые при исполнении какой-нибудь работы, при осуществлении чего-нибудь»², а также как «тот или иной порядок, образ действий, метод в исполнении какой-нибудь работы, в достижении какой-нибудь цели»³. В бюджетном праве на роль такой «работы» можно рассматривать бюджетный процесс и другие регулируемые Бюджетным кодексом РФ⁴

¹ *Смирнов Д.А., Мельникова В.А.* О понятии мониторинга как формы государственного финансового контроля // В кн.: Финансовый контроль в сфере публичных и частных финансов: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2016 г. / Под ред. И.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2017. С. 142.

² *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. Около 57 000 слов / Под ред. д-ра филол. наук проф. Н.Ю. Шведовой. Изд. 10-е, стереотип. М.: Сов. Энциклопедия, 1973. С. 679.

³ *Ушаков Д.Н.* Толковый словарь современного русского языка. М.: «Аделант», 2014. С. 647.

⁴ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

правоотношения, характеризующиеся протяженностью во времени, свойственной для понятия «работа», например, осуществление государственного (муниципального) финансового контроля.

На этапе планирования бюджета на очередной финансовый год цифровые технологии применяются, начиная с подготовки документов и расчетов в программах-редакторах текстовой и количественно-суммовой информации на персональных компьютерах работников планово-финансовых подразделений и до представления предложений в финансовые органы, ответственные за составление проектов бюджетов.

Большие объемы информации, создаваемой и передаваемой в ходе современного бюджетного процесса, вынуждают использовать цифровые технологии, причем все более интенсивно от года к году. Одним из ключевых направлений этой тенденции стало внедрение информационной системы «Электронный бюджет»¹. С ее помощью предполагалось решить задачу повышения эффективности бюджетных расходов и открытости бюджетной деятельности государства².

Применение «Электронного бюджета» дало ряд позитивных результатов в реализации правоотношений по государственному управлению, ведению учета бюджетных расходов, составлению финансовой отчетности, бюджетному контролю³ и в других смежных областях. Однако эксплуатация названной информационной системы столкнулась с определенными трудностями, требующими поиска правовых средств для их преодоления.

Так, во-первых, в значительной мере за рамками обеспечения открытости бюджетного процесса оказалась стадия планирования федерального бюджета, а именно — этап разработки проекта бюджета до его внесения в Государственную Думу. Представляется, что в правовом механизме обеспечения открытости бюджетного процесса следовало бы предусмотреть раскрытие информации об указанном этапе бюджетного планирования⁴, предоставив всеобщий ознакомительный

¹ *Шогенова Ф. А.* Совершенствование системы исполнения федерального бюджета: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Шогенова Ф. А.; [Место защиты: Финансовый ун-т при Правительстве РФ]. М., 2014. С. 122.

² Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р (ред. от 07.12.2011) // СЗ РФ. 12.07.2010. № 28. Ст. 3720.

³ *Палозян О. А.* Финансово-правовое регулирование бюджетных расходов: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Палозян О. А.; [Место защиты: Рос. гос. ун-т правосудия]. М., 2017. С. 210.

⁴ *Шорин С. А.* Управленческая деятельность государства как элемент механизма осуществления бюджетных расходов (финансово-правовой анализ) // Финансовое право. 2019. № 2. С. 46.

доступ к информационной системе «Электронный бюджет». Эта мера не потребует дополнительных бюджетных расходов или трудовых затрат, тем временем она станет действенным элементом общественного контроля, сдерживания государственных органов от необоснованного применения метода административного усмотрения при принятии решений по осуществлению бюджетных расходов и повышения ответственности должностных лиц, участвующих в составлении бюджета.

Во-вторых, связь внедрения «Электронного бюджета» и повышения эффективности бюджетных расходов не может считаться однозначно доказанной. Какой-либо способ оценки вклада «Электронного бюджета» в повышение эффективности всей совокупности бюджетных расходов не просматривается. Если же анализировать только эффективность бюджетных расходов на выполнение функций субъектов бюджетных правоотношений, то их цифровизация нередко влечет повышение денежных и трудовых затрат, особенно на этапе начала работы в «Электронном бюджете». В этом плане к проектам нормативных правовых актов, предусматривающих проведение мероприятий по цифровизации, необходимо предъявлять требования об указании конкретных показателей эффективности данных мероприятий и сроков их достижения.

Также в «Электронном бюджете» не в полной мере реализован его потенциал для организации безбумажного документооборота, унификации бюджетных процедур и сокращения сроков их выполнения.

Риски возможных технических сбоев рассматриваемой информационной системы и устоявшиеся способы внутренней организации работы в государственных органах оказывают соответствующее влияние на правовое обеспечение механизма осуществления бюджетных расходов, в результате чего бумажные носители не выходят из употребления.

Что касается вопроса оптимизации сроков выполнения и унификации бюджетных процедур, в его решении должен соблюдаться разумный баланс. Дело в том, что быстрое действие «Электронного бюджета» как такового объективно ограничено возможностями операторов, работающих с названной информационной системой. В свою очередь, при унификации не всегда учитываются важные отраслевые и индивидуальные особенности правового положения различных субъектов бюджетных правоотношений, что затрудняет реализацию этих отношений. Следовательно, сроки осуществления бюджетных процедур и степень их унификации с использованием

«Электронного бюджета» должны определяться на основе существующих объективных ограничений.

Между тем обмен электронными документами происходит не только в «Электронном бюджете», но и в других информационных системах. Например, для реализации одного из бюджетных полномочий Федерального казначейства в создана информационная система государственных и муниципальных платежей¹, применяемая, в основном, при исполнении бюджетов по доходам. Также внедрена система удаленного финансового документооборота² в рамках Автоматизированной системы Федерального казначейства, оцениваемой как важнейшая для данного органа, однако следует отметить, что эти системы практически не³ урегулированы на уровне нормативных правовых актов, а лишь упоминаются в них.

Цифровые технологии в бюджетных правоотношениях широко применяются для размещения информации на сайтах в сети «Интернет» в целях реализации, главным образом, принципа прозрачности (открытости), установленного статьей 36 Бюджетного кодекса РФ⁴. Так, на основании приказов Минфина России⁵ функционирует единый портал бюджетной системы www.budget.gov.ru, где отражаются, в частности, сведения об общих объемах поступивших доходов и произведенных расходов, структуре расходов, отчетности об исполнении, контроле исполнения федерального бюджета. При этом через данный портал организован доступ к «Электронному бюджету».

Сходным по своей направленности является сайт www.bus.gov.ru, на котором формируется информация о бюджетных учреждениях в электронном структурированном виде, за проверку достоверности

¹ Приказ Казначейства России от 12.05.2017 № 11н (ред. от 11.07.2018) «Об утверждении Порядка ведения Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 25.07.2017.

² Письмо Казначейства России от 22.10.2013 № 42-7.4-05/10.6-646 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

³ Терентьева В. В. Развитие автоматизированной системы Федерального казначейства // Финансовые исследования. 2016. № 4 (53). С. 131.

⁴ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁵ Приказ Минфина России от 27.12.2013 № 141н (ред. от 03.03.2016) «О создании и ведении единого портала бюджетной системы Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 106; Приказ Минфина России от 28.12.2016 № 243н «О составе и порядке размещения и предоставления информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 10.05.2017.

которой отвечает Федеральное казначейство¹. Нередко функционал указанного сайта отстает от изменений правовых норм, регулирующих бюджетные правоотношения, в результате пользователи вынуждены размещать на нем данные по некорректным отчетным формам. В связи с этим обозначенный сайт нуждается в актуализации порядка формирования своего содержания.

Информационная система www.programs.gov.ru призвана обеспечить открытость разработки и согласования проектов государственных программ², которые в соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса РФ служат основой формирования проектов федеральных бюджетов³. Также данная система предназначена для направления отчетности об исполнении государственных программ. Подобные системы могут применяться и на региональном уровне⁴.

Для целей формирования федеральной адресной инвестиционной программы в соответствии с правилами, утвержденными Правительством РФ⁵, предназначена информационная система <http://faip.economy.gov.ru> и информационный ресурс <http://infrfaip.economy.gov.ru>. Несмотря на общую направленность, наблюдается дисбаланс правового регулирования указанного информационного ресурса и системы. В то время как порядку ведения информационного ресурса (infrfaip) посвящен самостоятельный раздел, информационная система (faip) упоминается лишь в отдельных формулировках, что представляется недостаточным.

Цель обеспечения прозрачности бюджетов преследуется и разработчиками сайта «Бюджет для граждан» <http://budget.open.gov.ru>, однако правовое обеспечение, которое определяло бы органы и организации,

¹ Карандаев И. Ю. Финансово-правовое регулирование деятельности бюджетных учреждений в Российской Федерации: Дис.... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Карандаев И. Ю.; [Место защиты: ФГБОУВО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)»]. М., 2014. С. 183.

² Постановление Правительства РФ от 12.10.2017 № 1242 (ред. от 25.12.2018) «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 20.10.2017.

³ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁴ Постановление Правительства Москвы от 04.03.2011 № 56-ПП (ред. от 27.02.2018) «Об утверждении Порядка разработки и реализации государственных программ города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. № 15.

⁵ Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 № 716 (ред. от 26.03.2019) «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы» // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4834.

обязанные вести публикацию на данном сайте, характер и структуру размещаемой информации, сроки ее представления, контролирующие органы, необходимые меры ответственности отсутствуют.

Сайты в сети «Интернет» часто служат инструментом сбора оперативной и аналитической бюджетной отчетности и иных сведений о результатах исполнения отдельных норм бюджетного права. Один из них — сайт единой информационно-аналитической системы сбора и свода отчетности Минфина России <http://eias.minfin.ru>, на котором, в частности, размещаются формируемые в соответствии с порядком, установленным Минфином России, кассовые планы и сведения о достижении намеченных показателей исполнения бюджета¹. Между тем ни данный порядок, ни какие-либо другие нормативные правовые акты не содержат предписания о том, что указанные планы и сведения должны направляться именно на обозначенный сайт. Таким образом, правовой режим этого сайта нуждается в уточнении.

Представление отчетности о ходе реализации федеральных целевых программ осуществляется в информационной системе <http://fcr.esopomy.gov.ru>, порядок работы в которой не определяется нормативными правовыми актами и отражается только в письмах Минэкономразвития России, последнее из которых содержит методические рекомендации по подготовке отчетности за 9 месяцев 2019 года².

Информационная система взаимодействия с образовательными и научными учреждениями, подведомственными Правительству РФ, www.quarta.su:12012 предназначена для направления в указанный орган 28 отчетных документов в год, среди которых, например, сведения о государственном задании и плане финансово-хозяйственной деятельности. Данная система функционирует уже более 7 лет, однако до сих пор остается в состоянии правовой неурегулированности.

Информационной системой, созданной для сбора данных, довольно отдаленно связанных с бюджетным процессом, но тем не менее предусматривающей внесение финансово-бюджетной информации, является система учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения www.rosrid.ru.

¹ Приказ Минфина России от 09.12.2013 № 117н (ред. от 11.06.2019) «О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году» // Российская газета. № 44. 25.02.2014.

² Письмо Минэкономразвития России от 20.09.2019 № 31796-АТ/Д17и «О представлении отчетности о ходе выполнения федеральных целевых программ и реализации федеральной адресной инвестиционной программы за 9 месяцев 2019 года» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

Данной системой предусматривается указание источников финансирования работ и соответствующих кодов бюджетной классификации¹.

Кроме того, размещение документов на сайтах в сети «Интернет» является распространенным способом доведения до заинтересованных органов и организаций сведений, необходимых для неукоснительного исполнения бюджетно-правовых норм.

Так, на официальном сайте Минфина России www.minfin.ru размещаются письма министерства, содержащие организационные требования к бюджетному процессу, например, методические указания по распределению предельных объемов бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и на плановый период, технологические инструкции по работе в «Электронном бюджете» и другие сведения в соответствии с порядком, установленным Минфином России². Ведение данного сайта позволяет повысить оперативность принятия документов в работу, так как снижает риски несвоевременного получения документов корреспондентами в случаях задержек почтовых отправок. Также сокращается бумажный документооборот.

Официальный сайт Федерального казначейства www.roskazna.ru, в отличие от сайта Минфина России, содержит информацию в большей мере справочного характера. Это объясняется отличиями целей деятельности федеральной службы от министерства. На указанном сайте, в частности, представлены сведения об исполнении бюджетов бюджетной системы и нормативные правовые акты, регулирующие

¹ Приказ Минобрнауки России от 31.03.2016 № 341 «Об утверждении форм направления сведений о научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работах гражданского назначения в целях их учета в единой государственной информационной системе учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, требований к заполнению указанных форм, порядка подтверждения главными распорядителями бюджетных средств, осуществляющими финансовое обеспечение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения и выполняющими функции заказчика таких работ, соответствия сведений об указанных работах, внесенных в единую государственную информационную систему учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения и выполняющими функции заказчика таких работ, соответствия сведений об указанных работах, внесенных в единую государственную информационную систему учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17.06.2016.

² Приказ Минфина России от 19.02.2019 № 76 «Об официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

бюджетные правоотношения с участием Федерального казначейства¹. Управления Федерального казначейства имеют собственные сайты в сети «Интернет».

Официальный сайт Минэкономразвития России www.economy.gov.ru может использоваться специалистами для изучения макроэкономических показателей, учитываемых при планировании и исполнении бюджетов.

Также следует отметить, что уже более 8 лет проводится работа по подготовке новой редакции Бюджетного кодекса РФ, которая призвана заменить существующий закон, устранить выявленные недостатки правового регулирования и существующие проблемы правореализации. В целях общественного обсуждения проекта кодекса создан сайт <http://budcodex.ru>, позволяющий предложить свои изменения и дополнения².

Особняком выделяется Единая информационная система в контрактной системе закупок www.zakupki.gov.ru, функционирование которой осуществляется по правилам, установленным Правительством РФ³. В научных публикациях обнаруживаются различные точки зрения на отраслевую принадлежность правового регулирования закупок. С одной стороны, «являясь частью публичных, бюджетных расходов, расходы на закупки товаров, работ и услуг для публичных нужд, подвержены бюджетно-правовому регулированию, и, следовательно, отношения, возникающие по поводу закупок, как публичных расходов являются бюджетными правоотношениями и входят в предмет финансово-бюджетного регулирования. В этом контексте вопросами финансово-бюджетного регулирования закупок являются такие как:... электронные системы обслуживающие бюджетный и закупочный процесс, в том числе... Единая информационная система в контрактной системе закупок»⁴. С другой стороны, в литературе

¹ Приказ Казначейства России от 27.09.2018 № 281 «Об утверждении Регламента подготовки и размещения информации о деятельности Федерального казначейства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

² Письмо Минфина России от 15.08.2013 № 02-01-06/33 496 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Правительства РФ от 23.12.2015 № 1414 (ред. от 14.09.2019) «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2015.

⁴ Писенко К. А. О предмете финансово-правового регулирования и контроля публичных закупок // В кн.: Финансовый контроль в сфере публичных и частных финансов: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2016 г. / Под ред. И. А. Цинделиани. М.: РГУП, 2017. С. 323, 324.

отмечается «межотраслевой характер законодательства о закупках»¹. В связи с этим, а также принимая во внимание сложность организации указанной информационной системы, представляется, что ее рассмотрение как способа применения цифровых технологий в бюджетных правоотношениях целесообразно в качестве отдельного исследования.

Кроме того, существуют узкоспециализированные информационные системы, например, система государственной поддержки малого и среднего предпринимательства <http://ais.economy.gov.ru> и «Система экспертиз» <https://sstp.ru>, выделение которых в рамках обобщенного исследования не представляется уместным.

Исследуемые технологии находят применение для реализации государственного финансового контроля. Так, среди финансово-правовых исследований встречается интересные рассуждения о возможности организации на технической базе бухгалтерских подразделений, осуществляющих оформление платежных поручений по перечислению денежных средств из бюджета, автоматизированного финансового мониторинга их движения. При этом перечисление средств рассматривается как прямая связь в образующейся системе, а мониторинг, в ходе которого отправителю денежных средств по каждому пункту движения этих средств будет поступать уведомление, — как обратная связь. Данная обратная связь позволит принимать корректирующие решения в случаях нарушений².

Вместе с тем представляется, что реализация приведенного способа мониторинга на практике вызовет увеличение штатной численности органов и организаций, выступающих в роли указанных отправителей денежных средств, поскольку информацию, получаемую по механизму обратной связи, потребуется обрабатывать. Более того, учесть всю специфику финансовой деятельности каждого подконтрольного субъекта способно, пожалуй, только структурное подразделение проверяющего субъекта равное или немногим уступающее по численности аналогичному подразделению проверяемого субъекта. В таком случае в условиях большого количества подконтрольных субъектов, кадровых

¹ *Андреева Л. В.* Теория государственных закупок в науке предпринимательского права // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2016. № 11 (27). С. 78.

² *Торбунова О. Н.* К вопросу о значении финансового мониторинга в современных условиях развития хозяйства России: финансово-правовой аспект // В кн.: Финансовый контроль в сфере публичных и частных финансов: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2016 г. / Под ред. И. А. Цинделиани. М.: РГУП, 2017. С. 27.

ресурсов либо будет недостаточно и контроль станет выборочным, либо пострадает глубина контроля. И тот, и другой вариант не в полной мере смогут решить проблему повышения финансовой дисциплины и эффективности бюджетных расходов. Кроме того, в комментируемом подходе к организации мониторинга усматривается тенденция к централизации принятия управленческих решений¹, в то время как существующая в настоящее время система государственных (муниципальных) учреждений создавалась в целях децентрализации расходных полномочий и повышения самостоятельности и ответственности учреждений за результативность расходов².

Также следует отметить, что по поводу правомерности осуществления бюджетных расходов зачастую возникают споры между проверяемыми и контролирующими субъектами, причем разрешение этих споров нередко происходит не в пользу последних. В связи с этим российским законодательством предусмотрены процедуры обжалования результатов проверок. В механизме рассматриваемого автоматизированного мониторинга также не обойтись без данных процедур. Кроме того, принятие упомянутых корректирующих решений в случае нарушений нуждается в определенной методологии во избежание ситуации, когда блокировка финансовой операции может привести к приостановлению деятельности государственного учреждения, что в силу вовлеченности данного учреждения в исполнение публичных функций послужит препятствием в реализации какой-либо важной государственной задачи.

При осуществлении государственного финансового контроля цифровые технологии применяются, пожалуй, не менее широко, чем в бюджетном процессе в целом. Так, Счетной палатой РФ организован процесс представления отчетности проверяемыми органами и организациями в автоматизированной системе «Единая проектная среда»³. В данную систему в соответствии с запросами Счетной палаты РФ, рассылаемыми на бумажном носителе, периодически или

¹ Глотова И. И., Томилина Е. П. Реформирование бюджетных учреждений: основные направления и результаты работы // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2013. № 6. С. 46.

² Письмо Минфина России от 16.05.2011 № 12-08-22/1959 // Администратор образования. 2011. № 16.

³ Приказ Счетной палаты РФ от 14.11.2014 № 137 «Об организации электронного документооборота между Счетной палатой Российской Федерации и государственными органами и иными организациями» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

единовременно вносятся запрашиваемые данные, в частности бюджетная отчетность и информация об исполнении Федеральной адресной инвестиционной программы. Система не предусматривает возможности общедоступного подключения, оно осуществляется в индивидуальном порядке.

Контролирующие органы могут собирать информацию, требующуюся в целях проведения проверок, непосредственно на сайтах в сети «Интернет».

Информационное обеспечение контрольной деятельности, в том числе правовое регулирование указанных технологий в этой сфере, можно сказать, имеет двойственную природу: «с одной стороны, информационное обеспечение необходимо для процесса управления финансами, а с другой стороны, — для процесса широкого распространения и всестороннего обмена информацией о финансовом контроле»¹. Вместе с тем обмен информацией — это, если говорить о цифровых технологиях в сфере контроля, скорее, не самостоятельный элемент, поскольку он может быть ограничен только по содержанию, но не по целенаправленности. Цель контроля и при управлении финансами и при обмене информацией о финансовом контроле одна и та же — реализация вышеупомянутого механизма обратной связи, необходимой для обеспечения эффективности управления финансами.

Придание гласности финансово-контрольной деятельности государства осуществляется через сайты в сети «Интернет», во многом аналогичные приведенным ранее. Например, Счетная палата РФ ведет свой официальный сайт www.ach.gov.ru, на котором представлены сведения о результатах предварительного аудита, оперативного анализа и последующего контроля федерального бюджета и иная информация в соответствии с регламентом названного органа². При этом озадачивает существование идентичного сайта <http://audit.gov.ru>, имея в виду, что наличие двух официальных сайтов не предусмотрено нормативными правовыми актами. Помимо этого, для размещения

¹ *Самтарова А. А.* Правовое регулирование информационного обеспечения деятельности органов государственного финансового контроля // В кн.: Финансовый контроль в сфере публичных и частных финансов: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2016 г. / Под ред. И. А. Цинделиани. М.: РГУП, 2017. С. 357.

² Регламент Счетной палаты РФ (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.06.2013 № 3ПК) (ред. от 26.06.2019) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

информации о контроле и аудите в сфере бюджетных правоотношений создан отдельный сайт <https://portal.audit.gov.ru>, на котором, в частности, представлены данные о планах и результатах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, принятых мерах бюджетного и административного принуждения, мерах по устранению нарушений¹.

Региональные и муниципальные контрольно-счетные органы также обеспечивают открытость своей деятельности на официальных сайтах в соответствии с требованиями, установленными федеральным законом².

Доступ к финансовой информации, размещенной на сайтах в сети «Интернет», можно отнести к одной из форм общественного контроля³. Внедрение сайтов позволяет гражданам получать сведения о финансовой деятельности органов власти и государства в целом, оценивать полученную информацию с точки зрения соблюдения своих прав, свобод и законных интересов, принимать мотивированные решения о направлении обращений граждан, а также использовании судебной защиты.

При всем при этом следует отметить, что существуют цифровые технологии, применяемые при работе со сведениями, составляющими государственную или иную охраняемую законом тайну, которые не регулируются общедоступными нормативными правовыми актами.

Таким образом, совокупность способов применения цифровых технологий, как правило, индивидуальна для различных по содержанию правоотношений, урегулированных бюджетно-правовыми нормами,

¹ Приказ Счетной палаты РФ № 128, Минфина России № 214н от 25.12.2015 (ред. от 24.08.2017) «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» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.06.2016.

² Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Российская газета. 2011. № 29.

³ *Беликов Е. Г.* Общественный финансовый контроль как фактор развития социальной государственности // В кн.: Финансовый контроль в сфере публичных и частных финансов: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2016 г. / Под ред. И. А. Цинделиани. М.: РГУП, 2017. С. 38.

хотя отдельные способы имеют практически универсальное использование. При этом в рамках одного правоотношения могут применяться несколько цифровых технологий, в том числе программы-редакторы текстовой и количественно-суммовой информации, электронная почта, информационные системы электронного документооборота, сайты в сети «Интернет», электронные подписи.

Рассмотренные технологии призваны ускорить обмен информацией, упростить ее обработку и обеспечить открытость. Это способно повысить качество финансового управления и контроля, эффективность бюджетных расходов. Однако у способов применения цифровых технологий в бюджетных правоотношениях есть не только достоинства. Имеются резервы повышения открытости информации. Возможно увеличение эффективности применения рассматриваемых способов посредством учета действующих на них ограничительных факторов в практической сфере.

Открытость информации о бюджетных правоотношениях, являющаяся одной из основных задач, стоящих перед использованием цифровых технологий, достигается не в полной мере. Существуют нереализованные пути повышения открытости бюджетного процесса, особенно на этапе подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете, например, путем организации всеобщего ознакомительного доступа к системе «Электронный бюджет».

Техническая недоработанность внедряемых цифровых технологий создает значительные трудности в их практическом применении и, соответственно, угрозы несоблюдения установленных бюджетным законодательством процедур, осуществляемых с использованием данных технологий. Установление требования о недопустимости внедрения и ответственности за эксплуатацию технически недоработанных информационных систем представляется одной из действенных и необходимых мер, которая создаст условия для совершенствования этих систем. Кроме того, должны предусматриваться альтернативные пути обмена документами в случаях сбоев в работе данных систем, не исключая бумажные носители.

Цифровые технологии внедряются в бюджетную сферу без должного правового обеспечения. В целях упорядочения способов применения цифровых технологий было бы уместно включить в законодательство общие правила, которые определили бы обязательный перечень вопросов, подлежащих отражению в нормативных правовых актах, регулирующих указанные способы. В перечень таких вопросов следовало бы внести положения

о закреплении органов и организаций, эксплуатирующих цифровые технологии, адреса сайта в сети «Интернет» (при наличии), состава передаваемых через информационную систему или сайт сведений, сроках их представления. Также в этом перечне необходимо определить органы, контролирующие соблюдение правовых норм при применении обсуждаемых способов, а также надлежащие меры ответственности за нарушения. Принятие акта подобного содержания должно быть обязательным в отношении каждого способа применения цифровых технологий в бюджетных правоотношениях. Вместе с тем изменения, вносимые в нормативные правовые акты, должны незамедлительно учитываться разработчиками цифровых технологий.

Реализация изложенных идей в бюджетном праве могла бы усилить позитивный эффект от цифровых технологий и позволила бы в большей степени оптимизировать бюджетные правоотношения, в том числе для выявления резервов экономии бюджетных средств.

■ **Искандаров М. Д.**

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского» (ННГУ)

Показатель долговой нагрузки заемщика: новое в российском законодательстве

Аннотация: С 1 октября 2019 года банки и микрофинансовые организации при выдаче кредитов (займов) на суммы более 10 тысяч рублей обязаны рассчитывать показатель долговой нагрузки клиентов. Что это за показатель, зачем он нужен и как нововведение повлияет на основных субъектов кредитного рынка? В статье освещаются актуальные вопросы, раскрывающие понятие, сущность и особенности показателя долговой нагрузки заемщика. Анализируются положения отечественного отраслевого законодательства, регламентирующие новые правила подсчета ПДН, также автором рассматривается порядок расчета ПДН банками и МФО, предложена методика самостоятельного подсчета заемщиком своего показателя долговой нагрузки.

Ключевые слова: показатель долговой нагрузки, банк, заемщик, МФО, БКИ.

■ **Iskandarov M. J.**

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education "National Research Nizhny Novgorod State University. N. I. Lobachevsky" (UNN)

Payment-to-income ratio: new in Russian legislation

Abstract. From October 1, 2019, banks and microfinance organizations, when issuing loans in the amount of more than 10 thousand rubles, will be required to calculate the indicator of the debt load of customers. What is this indicator, why is it needed, and how will the innovation affect the main subjects of lending? The article highlights current issues that reveal the concept, essence and features of the borrower debt load indicator. The author analyzes the provisions of domestic industry legislation that regulate the new rules for calculating PTI, the author also considers the procedure for calculating PTI by banks and MFIs, proposes a method for the borrower to independently calculate his PTI.

Keywords: debt ratio, bank, borrower, MFI, BKI.

Наблюдаемые масштабы и скорость конвергенции информационных технологий во все сферы жизни общества оказывают непосредственное воздействие на формирование системы экономических отношений, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровой форме. Особое место в реализации программы цифровой экономики занимает финансовый сектор. При этом банки, как ключевой депозитный институт, традиционно обеспечивающий трансформацию сбережений в инвестиции и кредиты, будут испытывать серьезную конкуренцию в контексте развития и проникновения на рынок новых «цифровых» технологий. Уже сейчас широкое распространение получил нетрадиционный (альтернативный) канал кредитования, условно рассматриваем как «безофисный» — электронный способ получения кредита, основные бизнес-процессы которого преимущественно автоматизированы и реализованы через сеть Интернет и мобильные устройства.

В начале июня 2019 года Банк России выпустил нормативные акты — Указание № 5114-У¹ и Указание № 5115-У², зарегистриро-

¹ Указание Банка России от 2 апреля 2019 г. № 5114-У «Об установлении экономических нормативов для микрокредитной компании, привлекающей денежные средства физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, являющихся учредителями (участниками, акционерами), и (или) юридических лиц в виде займов» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.cbr.ru/Queries/UniDbQuery/File/50883/851>.

² Указание Банка России от 2 апреля 2019 г. № 5115-У «Об установлении экономических нормативов для микрофинансовой компании, привлекающей денежные

ванные Министерством юстиции Российской Федерации 26 июня 2019 года, которые обязывают банки и микрофинансовые организации рассчитывать показатель долговой нагрузки заемщика (ПДН) в соответствии с установленными нормативами.

С 1 октября 2019 года вступило в силу Указание Банка России № 4892-У¹, которое обязывает банки и микрофинансовые организации (МФО) при принятии решения о предоставлении потребительского займа рассчитывать по единой формуле показатель долговой нагрузки заемщиков — физических лиц при предоставлении кредитов (займов) от 10 тыс. рублей (или в эквивалентной сумме в иностранной валюте) и при увеличении лимита кредитования, а также формировать дополнительный запас капитала, если ПДН выше 50%. Если МФО выдает микрозаем клиенту, ПДН которого превышает 50%, она будет нести дополнительную нагрузку на капитал в размере 50% от суммы займа (65% начиная с 1 января 2020 года).

Для повышения осведомленности таких заемщиков Банк России также рекомендовал кредитным и микрофинансовым организациям предупреждать заемщика, что, если он не предоставит подтверждающие документы о своих доходах, организация может использовать при расчете ПДН этого клиента данные о среднестатистическом доходе в регионе регистрации заемщика. Если оцененный таким образом ПДН окажется выше 50%, это может негативно повлиять на условия кредитования клиента.

Идея изменений состоит в том, чтобы сделать первый шаг в регулировании долговой нагрузки заемщиков — физических лиц и ограничить риск, связанный с их закредитованностью.

Основной целью данных изменений является уточнение порядка расчета показателя долговой нагрузки (ПДН) заемщика — физического лица. Это также поможет банкам и микрофинансовым организациям оценить свои риски: если у заемщика высокий ПДН, больше

средства физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, и (или) юридических лиц в виде займов, и микрофинансовой компании, осуществляющей выпуск и размещение облигаций» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.cbr.ru/Queries/UniDbQuery/File/50883/852>.

¹ Указание Банка России от 31 августа 2018 г. № 4892-У «О видах активов, характеристиках видов активов, к которым устанавливаются надбавки к коэффициентам риска, и методике применения к указанным видам активов надбавок в целях расчета кредитными организациями нормативов достаточности капитала» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.cbr.ru/queries/unidbquery/file/50883?fileid=653>.

вероятность, что он не сможет вернуть долг, поэтому банк или МФО должны будут «заморозить» дополнительный капитал, чтобы покрыть возможные убытки. Организациям это невыгодно, поэтому они могут устанавливать более высокие проценты по таким кредитам или вообще отказываться их выдавать.

Согласно Концепции расчета показателя долговой нагрузки, разработанной Центральным банком Российской Федерации¹, показателем долговой нагрузки заемщика является рассчитываемое кредитором отношение ежемесячных платежей заемщика по всем непогашенным кредитам и займам и по вновь выдаваемому кредиту (займу) к среднемесячному доходу за 6 месяцев. Иными словами ПДН — это отношение суммы среднемесячных платежей по всем кредитам заемщика к величине его среднемесячного дохода.

В свою очередь, «обязательство расчета показателя долговой нагрузки предлагается распространить на кредитные и микрофинансовые организации... по всем типам кредитов (займов): необеспеченные потребительские кредиты (займы), жилищные (в том числе ипотечные жилищные) кредиты и автокредиты», а «кредитор вправе не рассчитывать ПДН по кредитам и займам, величина которых составляет менее 7000 рублей»

Таким образом, есть случаи, когда ПДН не рассчитывают:

- при оформлении займов до 10 000 рублей;
- при выдаче льготных образовательных кредитов и военной ипотеки с господдержкой;
- при оформлении ипотечных каникул;
- при реструктуризации кредита, если платежи заемщика уменьшаются.

Проанализировав статистику последних лет, можно отметить, что показатель долговой нагрузки (ПДН) российских заемщиков по состоянию на 1 октября 2019 года вырос на 1,64 процентного пункта (п. п.) до 24,6%. Об этом свидетельствуют данные Национального бюро кредитных историй².

Среднее значение ПДН выросло абсолютно во всех регионах РФ. Наибольшие показатели закредитованности населения были

¹ Концепция расчета показателя долговой нагрузки (разработана Банком России) (вместе с «Порядком расчета величины среднемесячного платежа по кредитам и займам») [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=280892&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.7501883397770059#07694059314918613>.

² URL: <https://www.nbki.ru/company/news/?id=25850>.

зафиксированы в Амурской (30,41%), Кировской (29,45%) и Оренбургской (28,64%) областях, а также в Красноярском крае (28,40%) и Республике Коми (28,37%). Наименьший уровень ПДН был отмечен у заемщиков Приморского края (21,74%), Брянской области (21,96%), Москвы (22,21%), а также Псковской (22,23%) и Смоленской (22,24%) областей.

Самая значительная динамика роста среднего значения ПДН — в Пермском крае (+3,08 п. п.), Кировской области (+2,80 п. п.), Республике Коми (+2,72 п. п.), а также в Самарской (+2,63 п. п.) и Тюменской (+2,47 п. п.) областях. Наименьшие темпы роста ПДН — в Приморском крае (+0,42 п. п.), Республике Хакасия (+0,65 п. п.), Хабаровском крае (+0,71 п. п.), а также в Омской (+0,83 п. п.) и Амурской (+0,87 п. п.) областях. В Москве ПДН за полгода вырос на 1,60 п. п., а в Санкт-Петербурге — на 1,92 п. п.

Исследуя проблематику заявленной темы, особое внимание следует уделить вопросу, касающемуся порядка расчета показателя долговой нагрузки.

Банк обязан рассчитывать ПДН при выдаче необеспеченного кредита на сумму более 10 тыс. рублей. Сведения о долговой нагрузке потенциального заемщика банк получает от тех БКИ, с которыми сотрудничает. В будущем планируется создание нового института — Квалифицированного бюро кредитных историй, которое и будет агрегировать информацию из разных БКИ. В свою очередь, обеспечение благоприятных условий для сбора, обработки и хранения пользовательских данных является одной из задач национальной программы «Цифровая экономика РФ». Так, в качестве пилотного проекта инфраструктуры «Цифровой профиль» предлагается реализовать доступ банков к данным ГИС для формирования заявок на получение кредита и проведения оценки кредитоспособности соответствующих лиц в онлайн-режиме — потенциальные заемщики будут давать согласие на осуществление этих действий в специальном приложении. Планируется, что, помимо совокупности данных из государственных информационных систем, в цифровом профиле гражданина будут содержаться сведения о так называемых цифровых согласиях: перечни персональных данных, доступ к которым он разрешил при получении каких-либо услуг.

Среднемесячный доход заемщика банк считает самостоятельно, не позже 5 дней после получения информации из БКИ. Информацию о среднемесячном доходе банк может взять из справки 2-НДФЛ, выписки о состоянии индивидуального лицевого счёта человека

в системе обязательного пенсионного страхования, справки с места работы о заработной плате (подтвержденной работодателем), выписок по счетам, на которые зачисляется заработная плата, и др. Как правило, банки должны учитывать информацию о доходах по основному месту работы за период в двенадцать календарных месяцев, заканчивающийся не ранее чем за два календарных месяца перед расчётом ПДН.

Ещё банк может использовать кредитные отчёты, предоставленные БКИ. Однако такой способ подходит лишь тем заемщикам, у которых есть кредитная история. В таком случае величина среднемесячного дохода заемщика не должна более чем в 2 раза превышать среднее арифметическое ежемесячных платежей по всем его займам за 24 календарных месяца, предшествующих месяцу расчёта ПДН (то есть банк, не имея других данных о доходе, будет оценивать его, отталкиваясь от данных о прошлых займах).

Рекомендованный перечень подтверждающих документов, которыми банки могут воспользоваться при определении величины среднемесячного дохода, содержится в новом указании ЦБ. Если ни один из них не был предоставлен заемщиком, банк может использовать другие документы или среднее арифметическое официально опубликованного среднедушевого денежного дохода в регионе, в котором заемщик зарегистрирован по месту жительства или пребывания — учитываться в итоге будет меньшая из двух оценок. В большинстве случаев такой расчет будет не в пользу клиента. Например, в Москве среднемесячный денежный доход на душу населения в 2018 году составил 62,4 тыс. рублей.

Банки и МФО используют для расчетов довольно сложную формулу. Но примерно посчитать свой ПДН можно и самостоятельно. Для этого нужно поделить ежемесячные расходы по всем кредитам на ежемесячный доход. Сумма расходов может складываться из нескольких частей:

1. Ежемесячные платежи по всем текущим кредитам и займам, даже небольшим — до 10 000 рублей.

2. Будущие платежи по кредиту, который вы сейчас хотите получить.

3. Кредитные карты и карты с овердрафтом тоже нужно учитывать. Банки и МФО могут использовать два варианта расчета по картам. Они берут либо 5% от кредитного лимита, либо 10% от вашей текущей задолженности по карте. Если вы не внесли платеж за прошлый месяц, к этой цифре прибавляют сумму

просроченной задолженности. Неизвестно, какой вариант выберет ваш банк или МФО. Поэтому посчитайте обе цифры и выберите максимальную.

4. Если вы выступили созаемщиком по чужому кредиту, это тоже влияет на ПДН. Банки и МФО считают, что каждый из солидарных заемщиков вносит долю кредитного платежа в той же пропорции, в которой соотносятся их доходы.

5. Если вы поручитель по чужому кредиту, на ваш ПДН это никак не влияет, пока основной заемщик исправно вносит платежи. Но если он перестает платить и его долг переходит на вас, платежи по его кредиту также надо включать в расчет вашего ПДН.

Теперь все платежи нужно сложить. Никакие другие расходы заемщика, кроме платежей по кредитам и займам, при расчете ПДН не учитываются.

При рассмотрении нововведений, равным образом стоит затронуть вопрос: как данные изменения коснутся основных субъектов кредитного рынка — банков, БКИ и заемщиков?

Значение показателя ПДН будет использоваться банками при определении надбавок к коэффициентам риска при оценке достаточности капитала; коэффициент риска по ссуде будет определяться исходя из сочетания ПДН и значения полной стоимости кредита (ПСК, этот показатель уже сейчас используется для расчёта достаточности капитала). Предполагается, что введение ПДН позволит увеличить запас капитала банков на покрытие рисков, связанных с закредитованностью отдельных групп заёмщиков: выдача кредитов с высоким ПДН для банков будет означать более высокую нагрузку на капитал.

С 1 октября самую большую надбавку — 220% — планируется установить к кредитам с ПСК 25–30%, выдаваемых заемщикам с показателем долговой нагрузкой более 80% (отношение платежей по кредиту к доходам). Коэффициент 200% устанавливается для кредитов с ПСК 25–30% и ПДН 70–80%, а также с ПСК 20–25% и ПДН более 80%. Минимальный коэффициент риска — 30% — будет установлен для кредитов с ПСК до 10% и показателем долговой нагрузки до 50%.

С начала 2018 года Центральный Банк трижды повышал надбавки к коэффициентам риска в зависимости от уровня ПСК, в результате банки увеличили запас капитала на покрытие таких рисков — он составил от 1,3 п. п. до 3,1 п. п.

Внедрение этого инструмента требует значительных изменений со стороны участников рынка потребительского кредитования — это

и инфраструктурные изменения в сфере взаимодействия банков и бюро кредитных историй, и доработка и расширение форматов кредитных отчётов, плюс создание механизма, с помощью которого банки бы получали информацию из всех БКИ.

На вопрос, станут ли банки менее активно предлагать кредиты, эксперты сходятся во мнении, что меры регулятора повлияют в основном на банки-монолайнеры, которые специализируются на необеспеченном потребительском кредитовании. Таким, вероятно, придется снизить свою активность. Универсальные банки же не будут пересматривать свои планы в части потребительского кредитования, однако в связи с увеличившейся нагрузкой на капитал снизят объем финансирования других, менее рентабельных сегментов, например кредитования корпоративных клиентов.

Что касается заемщиков, то если на выплаты по кредитам и займам у человека уходит 50 и более процентов его доходов, то такой ПДН считается высоким, а значит к заемщику будут применяться повышенные надбавки к коэффициентам риска. Это означает, что людям, которые уже платят по кредитам больше половины своего дохода (клиенты с высокой кредитной нагрузкой), доступ к новым займам будет ограничен. По данным НБКИ, сейчас таких заемщиков около 11%. В ОКБ оценивают, что примерно 15,7% заемщиков с открытыми счетами, а это 9,1 млн человек, отдадут на погашение платежей по кредитам более 50% своего дохода.

В свою очередь, введенный ПДН с 1 октября не предусматривает прямого запрета на выдачу кредитов клиентам с высоким показателем долговой нагрузки: банк может продолжать выдавать потребительские кредиты при любом уровне показателя, если нагрузка на капитал является для него приемлемой.

Резюмируя все вышесказанное, можно заключить, что после введения требований по обязательному расчёту показателя долговой нагрузки и учёту ПДН при оценке достаточности капитала Центробанк планирует развивать и совершенствовать механизм регулирования этого показателя. Возможно, следующим шагом станет введение мер по ограничению кредитования заёмщиков с высоким ПДН (соответствующие законодательные акты сейчас прорабатываются регулятором при участии банков и банковских ассоциаций).

Внедрение ПДН с 1 октября 2019 года — только первый шаг. Предполагается, что до введения ограничительных мер все участники рынка и регулятор получат опыт работы с новым показателем, а именно: внедрят обязательный расчёт ПДН, адаптируют процедуры

оценки достаточности капитала и обязательную регуляторную отчетность, что позволит Банку России накопить статистику о реальном уровне закредитованности на рынке. Уже сейчас опубликован на сайте Банка России и активно обсуждается план дальнейшего совершенствования инфраструктуры, которая позволит всем кредитным организациям справедливо и единообразно рассчитывать ПДН и определить будущие меры по регулированию ПДН на рынке потребительского кредитования.

■ **Середа В. Н.**

аспирант кафедры финансового права
ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия»

Налоговое администрирование индивидуальных предпринимателей как способ обеспечения доходов в бюджет в условиях цифровой экономики

Аннотация. В данной статье рассматривается налоговое администрирование индивидуальных предпринимателей в РФ в условиях цифровой экономики. Рассмотрены и отражены средства программного обеспечения и электронных ресурсов, которые используются в российском налоговом администрировании предпринимателей.

На основе проведенного исследования предлагается раскрыть преимущества и недостатки налогового администрирования индивидуальных предпринимателей, применяемого с целью пополнения дохода в бюджет РФ и осуществляемого с применением программных средств, электронных ресурсов.

Ключевые слова: индивидуальные предприниматели; налоговое администрирование; цифровая экономика; цифровизация; налоговый орган; личный кабинет налогоплательщика — индивидуального предпринимателя; онлайн-кассы; контрагент.

■ **Sereda V. N.**

postgraduate student of the Department of financial
law Russian state University of justice

Tax administration of individual entrepreneurs as how to ensure budget revenues in the digital economy

Annotation. This article examines the tax administration of individual entrepreneurs in the Russian Federation in the digital economy. Software and electronic resources that are used in the Russian tax administration of entrepreneurs are reviewed and reflected. Based on the research, it is proposed to reveal the advantages and disadvantages of tax administration of individual entrepreneurs, used for the purpose of replenishing income to the budget of the Russian Federation and carried out with the use of software and electronic resources.

Keywords: individual entrepreneurs; tax administration; digital economy; digitalization; tax authority; personal account of the taxpayer-individual entrepreneur; online sales offices; counterparty.

Введение

В современной российской экономике необходимость использования электронных технологий возникла уже давно.

Цифровую экономику можно определить, как новый этап развития экономики.

Цифровая экономика — это совокупность отношений, складывающихся в процессах производства, распределения, обмена и потребления, основанных на онлайн-технологиях и направленных на удовлетворение потребностей в жизненных благах, что в свою очередь предполагает формирование новых способов и методов хозяйствования и требует действенных инструментов государственного регулирования¹.

Для повышения качества функционирования налогового администрирования за последние несколько лет ФНС России проводила активную работу, результатом такой работы стало внедрение автоматизированных систем, а также онлайн-услуг для налогоплательщиков, позволяющих осуществлять бесконтактное администрирование со стороны налоговых органов.

Основная часть

Под налоговым администрированием понимается система управления налогообложением, ряд мер, направленных на максимально возможный сбор налогов при минимизации затрат, включая бремя, возлагаемое на налогоплательщика².

Между тем термин «налоговое администрирование» упоминается во множестве научных публикаций и документов Правительства РФ,

¹ *Лапидус Л. В.* Цифровая экономика: управление электронным бизнесом и электронной коммерцией: Монография / Л. В. Лапидус. М.: ИНФРА-М, 2018. С. 7.

² Там же. С. 250.

Минфина и других органов власти в целях его совершенствования и улучшения¹. Налоговое администрирование выступает в форме комплексной системной организации отношений между налогоплательщиками и налоговыми органами в целях исполнения доходной части бюджета.

Посредством налогов и сборов индивидуальные предприниматели участвуют в формировании доходов государственного бюджета, в связи с этим возникает необходимость, в постоянном совершенствовании процедур налогового администрирования, с целью повышения собираемости налогов и сборов.

Сайт ФНС России является информативным и востребованным среди сайтов государственных органов власти.

В настоящее время индивидуальные предприниматели преимущественно используют следующие электронные сервисы ФНС России:

- «Личный кабинет налогоплательщика индивидуального предпринимателя»;
- «Узнай ИНН»;
- «Риски бизнеса: проверь себя и контрагента»;
- «Справочная информация о ставках и льготах по имущественным налогам»;
- «Онлайн-запись» на прием в инспекцию;
- «Налоговый калькулятор — расчет стоимости патента»;
- «Калькулятор транспортного налога физических лиц»

Электронные сервисы ФНС России предпринимателям дают возможность перейти на дистанционное общение с налоговым органом по многим вопросам налогообложения, тем самым исключая личный контакт с налоговым органом.

Онлайн-сервис «Личный кабинет налогоплательщика — индивидуального предпринимателя» на сайте ФНС России введен в эксплуатацию с 26 мая 2015 года. Данный онлайн-сервис позволяет предпринимателям отслеживать налоговые обязательства, наличие невыясненных платежей, получать сведения из ЕГРИП, предоставлять сведения об участии в отечественных и иностранных организациях, подавать заявление на прекращение деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, дает индивидуальным предпринимателям возможность получать сведения об объектах имущества, получать информацию о суммах исчисленных, уплаченных налогах,

¹ Налоговое администрирование / А. И. Числов, А. В. Передернин // Закон и право. 2018. №9. С. 21.

а также о наличии задолженности и переплатах по налогам. Также с помощью Личного кабинета налогоплательщика — индивидуального предпринимателя возможно оплачивать налоги, распечатывать квитанции для оплаты налогов, отправлять заполненные и подтвержденные электронной подписью налоговые декларации по налогу на доходы физических лиц в налоговые органы в электронном виде, а также контролировать процесс камеральных проверок своих деклараций.

Однако при реализации обязанности по сдаче налоговой отчетности предприниматели сталкиваются с тем, что используя электронные ресурсы ФНС возможно направить в налоговый орган только налоговую декларацию по налогу на доходы физических. Отправку иных форм отчетности в налоговый орган индивидуальные предприниматели вынуждены производить с помощью личного визита в налоговый орган, либо посредством заключения договорных отношений с операторами связи, либо через оператора почтовой связи.

В результате предприниматели несут расходы, связанные с отправкой налоговой отчетности, а в некоторых случаях допускают ошибки при ее составлении, что отрицательно сказывается на поступлении доходов в бюджет.

С внесением и принятием изменений в Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» от 22.05.2003 года № 54-ФЗ, с 1 июля 2018 года на территории Российской Федерации у большинства индивидуальных предпринимателей (за исключением освобожденных категорий лиц и сфер предпринимательской деятельности) при осуществлении наличных расчетов с населением появилась обязанность применения контрольно-кассовой техники с модулем для выхода в интернет и фискальным накопителем (онлайн-касса).

При применении онлайн-касс предпринимателям необходимо вносить в кассовый чек сведения о лице, непосредственно осуществляющего наличные расчеты, а также заключать с ним трудовые отношения, и соответственно уплачивать с его вознаграждения за оказанные услуги (заработной платы) налог на доходы физических лиц и страховые взносы.

Следовательно, применение онлайн-касс на территории Российской Федерации способствует легализации доходов, полученных от предпринимательской деятельности и соответственно, росту поступлений доходов в бюджет в виде поступлений налоговых платежей и страховых взносов.

Кроме того, хотелось отметить, что в условиях современного российского законодательства онлайн-кассы обеспечивают передачу фискальных данных в ФНС через интернет при посредничестве специального оператора фискальных данных, так как электронные ресурсы ФНС не оснащены функцией прямой передачи фискальных данных от предпринимателя налоговому органу. Таким образом, при применении онлайн-касс на предпринимателя возлагается обязанность заключения договорных отношений со специальным оператором фискальных данных, что влечет за собой дополнительные затраты.

В настоящее время в условиях действующего российского законодательства, с отменой ранее освобождаемых сфер предпринимательской деятельности от применения контрольно-кассовой техники и увеличения затрат на содержание и применение онлайн-касс, некоторые категории предпринимателей вынуждены скрывать осуществление наличных расчетов с населением, что негативно сказывается на доходности бюджета.

В системе налогового администрирования налога на добавленную стоимость имеется программный комплекс, включающий в себя следующие подсистемы:

- ПК АСК «НДС» — классифицирует налогоплательщиков по уровням риска;
- ПК АСК «НДС 2» — проводит проверку данных налоговой отчетности контрагентов;
- ПК «Реестры» — реализует порядок подтверждения ставки 0 процентов НДС при экспорте.

Программный комплекс АСК «НДС 2», введенный в промышленную эксплуатацию с 1 января 2015 года, позволяет проверять реальность торгово-сбытовых цепочек, выявляет разницы, формирует автотребования по расхождениям, выявленным при проверке.

В результате, с помощью применения АСК «НДС 2» налоговый орган, обладая электронной базой обо всех хозяйственных операциях за налоговый период, выявляет расхождения из книг покупок покупателя с данными из книг продаж поставщика по каждой операции.

Таким образом, в условиях цифровой экономики в РФ, при налоговом администрировании НДС появилась возможность проверки с помощью электронных ресурсов на предмет реальности сделки при осуществлении предпринимательской деятельности.

Однако при проверке правильности исчисления и уплаты НДС с помощью системы АСК «НДС 2» возникают так называемые «разрывы

сделок», отраженные в электронной базе, факт наличия которых подтверждает недобросовестность предпринимателей при заключении фиктивных сделок. В связи с этим в процессе налогового администрирования НДС необходимо усилить контроль с помощью цифровизации с целью исключения неуплаты и возврата НДС по фиктивным сделкам, заключаемым предпринимателями.

Заключение

Создание и внедрение новых форм информационных технологий позволит снизить расходы индивидуальных предпринимателей на расходные материалы, оплату услуг оператору связи, почтовые расходы, уменьшение количества ошибок при составлении отчетности.

Расширение возможностей Личного кабинета налогоплательщика — индивидуального предпринимателя позволит предпринимателям сократить расходы по предоставлению налоговой отчетности.

Усиление контроля с помощью цифровизации с целью исключения неуплаты и возврата НДС по фиктивным сделкам, заключаемым предпринимателями, позволит увеличить поступления НДС в бюджет.

Таким образом, применение цифровой экономики в современных условиях российского законодательства, доработка программных сервисов способствует увеличению доходов в бюджет в виде налоговых поступлений.

■ **Хроменкова М. В.**

студентка первого курса магистратуры
Российского государственного университета
правосудия

Проблема обеспечения в контрактной системе на примере банковской гарантии

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы недостаточной проработанности проблемы обеспечительных мер в контрактной системе в сфере закупок на примере банковской гарантии. Отсутствие четко установленной единой формы банковской гарантии на практике приводит к возможности манипуляций и иных злоупотреблений со стороны заказчиков, банков и иных заинтересованных

лиц, в результате которых участники закупок не только лишаются возможности заключения контракта, но рискуют оказаться в реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее — РНП). Подобная дисквалификация лишает возможности участия в государственных и муниципальных закупках сроком на два года.

Ключевые слова: банковская гарантия, контрактная служба, реестр недобросовестных поставщиков, участник закупки, заказчик.

■ **Khromenkova M. V.**

first-year student of the Russian State University of Justice

The problem of in the enforcement contract system as an example of a bank guarantee

Annotation. The article considers the issues of insufficient elaboration of the problem of interim measures in the contract system in the field of procurement using the example of a bank guarantee. The absence of a clearly established unified form of bank guarantee in practice leads to the possibility of manipulation and other abuses by customers, banks and other interested parties, as a result of which procurement participants not only lose the opportunity to conclude a contract, but risk being in the registry of unscrupulous suppliers (contractors, contractors). Such disqualification makes it impossible to participate in state and municipal procurement for a period of two years.

Keywords: bank guarantee, contract service, register of unscrupulous suppliers, procurement participant, customer.

Несмотря на достаточное количество научных работ в отношении обеспечительных мер в контрактной системе в сфере закупок, данная проблема не теряет своей актуальности и нуждается в дополнительном комплексном исследовании¹. В настоящей статье полагаем целесообразным акцентировать внимание на одной из многочисленных проблем, а именно: невозможности заключения контракта участником закупки с последующей дисквалификацией сроком на два года (включение в РНП) в силу представления ненадлежащим образом оформленного обеспечения исполнения контракта.

¹ *Кикавец В. В.* Актуальные проблемы использования банковской гарантии в качестве обеспечения исполнения государственного (муниципального) контракта // Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе (к 90-летию со дня рождения М. И. Пискотина): Материалы Международной научно-методической конференции. Москва, 28 ноября 2014 г. М.: РГУП, 2015. С. 192–202.

Отметим, что банковская гарантия используется в трех видах обеспечительных мер, таких как:

- обеспечение заявки;
- обеспечение исполнения контракта;
- обеспечение гарантийных обязательств.

Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях Конституции РФ, Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ) и состоит из Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — 44-ФЗ)¹ и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в ч. 1 ст. 1 44-ФЗ. Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать 44-ФЗ.

Рассмотрим определение требований к размеру обеспечения заявки.

Заказчик обязан установить требование к обеспечению заявок на участие в конкурсах и аукционах при условии, что начальная (максимальная) цена контракта превышает пять миллионов рублей, если Правительством Российской Федерации не установлено иное (ч. 1 ст. 44 44-ФЗ). Вместе с тем, в ч. 1 Постановления Правительства РФ от 12.04.2018 № 439 «Об утверждении значения начальной (максимальной) цены контракта, при превышении которого заказчик обязан установить требование к обеспечению заявок на участие в конкурсах и аукционах» (далее — ПП 439) отражена обязанность установления требований к обеспечению заявок на участие в конкурсах и аукционах, при превышении размера 1 млн рублей². Также, Минфин России в своем информационном письме от 02.10.2018 № 24-06-08/70 718 «О начале функционирования электронных площадок, специализированной электронной площадки, применении Федеральных законов

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2020) (далее — 44-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановления Правительства РФ от 12.04.2018 № 439 «Об утверждении значения начальной (максимальной) цены контракта, при превышении которого заказчик обязан установить требование к обеспечению заявок на участие в конкурсах и аукционах» // СПС «КонсультантПлюс».

от 05.04.2013 № 44-ФЗ и 223-ФЗ» (далее – ИП 24-06-08/70718) ссылается на ПП 439:

Об установлении требования к обеспечению заявок на участие в закупках, осуществляемых в соответствии с 44-ФЗ.

Согласно ч. 1 ст. 44 44-ФЗ заказчик обязан установить требование к обеспечению заявок на участие в конкурсах и аукционах при условии, что начальная (максимальная) цена контракта превышает пять миллионов рублей, если Правительством Российской Федерации не установлено иное.

В соответствии с ПП 439 заказчик обязан установить требование к обеспечению заявок на участие в конкурсах и аукционах в случае, если начальная (максимальная) цена контракта превышает один миллион рублей.

На основании изложенного, учитывая, что 44-ФЗ не содержит запрет на установление заказчиком требования обеспечения заявок при проведении конкурсов и аукционов в случае, если начальная (максимальная) цена контракта не превышает один миллион рублей, заказчик:

1) вправе установить требование обеспечения заявок в случае, если начальная (максимальная) цена контракта не превышает один миллион рублей;

2) обязан установить требование обеспечения заявок в случае, если начальная (максимальная) цена контракта превышает один миллион рублей.

В том числе указано, что обеспечение заявки является механизмом, ограничивающим участие в закупке недобросовестных участников, а также побуждающим победителя закупки к заключению контракта, поскольку его действие направлено на возникновение негативных последствий у участника закупки в случае его уклонения от заключения контракта¹. (ч. 3, 3.1, 3.2 ИП 24-06-08/70718).

Обеспечительные меры по исполнению контракта обязательны для установления Заказчиком при проведении конкурентных процедур, за исключением случаев, предусмотренных 44-ФЗ.

Возможна вариативность предоставления обеспечительных мер:

- внесение денежных средств на указанные реквизиты в документации Заказчика;
- безотзывная банковская гарантия;
- подтверждение добросовестности в случае, предусмотренном ч. 8.1 ст. 96 44-ФЗ.

¹ Информационное письмо Минфина России от 02.10.2018 № 24-06-08/70718 «О начале функционирования электронных площадок, специализированной электронной площадки, применении Федеральных законов от 05.04.2013 № 44-ФЗ и 223-ФЗ» // СПС «КонсультантПлюс».

Более подробно о способе обеспечения в виде безотзывной банковской гарантии и требованиям к ней.

Требования к банковской гарантии определены в ГК РФ, Постановлении Правительства РФ от 08.11.2013 № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — ПП 1005), ст. 45 44-ФЗ.

Примечательно, в ст. 45 44-ФЗ были внесены существенные изменения, в течение срока реализации утвержденного Советом директоров Центрального банка Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» плана участия Банка России в осуществлении мер по предупреждению банкротства банка, включенного в перечень банков, предусмотренный ч. 1.2 ст. 45 44-ФЗ, на дату утверждения указанного плана, банковскими гарантиями такого банка могут быть обеспечены заявки и исполнение контрактов вне зависимости от соответствия (несоответствия) такого банка установленным в соответствии с ч. 1.1 ст. 45 44-ФЗ требованиям при условии принятия Советом директоров Центрального банка РФ решения о гарантировании непрерывности деятельности такого банка.

Тем самым законом не урегулирован вопрос включения данного условия в банковскую гарантию при условии банкротства кредитной организации в части направления требования в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств со стороны принципала.

Банковская гарантия призвана обеспечить надлежащее исполнение принципалом (поставщиком, подрядчиком, исполнителем) своего обязательства перед бенефициаром (заказчиком).

К отличительной особенности банковской гарантии возможно отнести ее независимость, то есть обязательство гаранта не зависит от наличия или действительности того основного обязательства, во исполнение которого выдана банковская гарантия. Следовательно, основаниями к отказу в удовлетворении гарантом требования бенефициара могут служить исключительно те обстоятельства, которые связаны с несоблюдением условий самой гарантии¹.

В. В. Кикавец считает, что 44-ФЗ и судебная практика дают понять, что не стоит связывать возможность признания бенефициара, требующего выплаты по банковской гарантии, как наличие информированности

¹ Кикавец В. В. Банковская гарантия как способ обеспечения исполнения обязательств в контрактной системе: проблемы правоприменения // Самоуправление. 2015. № 11. С. 16–19.

последнего о прекращении обязательства в связи с его надлежащим исполнением до предъявления письменного требования к гаранту¹.

В ст. 377 ГК РФ предусмотренное банковской гарантией обязательство гаранта перед бенефициаром ограничивается уплатой суммы, на которую гарантия. Ответственность гаранта перед бенефициаром за невыполнение или ненадлежащее выполнение обязательства по гарантии не ограничена суммой, на которую выдана гарантия, если в гарантии не предусмотрено иное (ч. 2 ст. 377 ГК РФ)².

До выхода определения Верховного Суда РФ № 305-КГ18-26437 от 26.02.2019³ практика в части ответственности была противоречивой. Банки, удовлетворяющие требованиям, установленным пунктом 3 статьи 74.1 Налогового кодекса Российской Федерации и размещенные на сайте Минфина⁴ несвоевременно меняют типовые формы банковских гарантий, в связи с чем возникает вероятность ненадлежащего предоставления обеспечения.

Несмотря на наличие в банковских гарантиях, представленных участниками закупок (победителями) в качестве обеспечения исполнения контракта, условия о выплате банком-гарантом бенефициару неустойки в размере 0,1% от суммы, подлежащей уплате за каждый календарный день просрочки, в случае нарушения им сроков выплат по гарантии, следует, что при возникновении наступления одновременно гарантийных обязательств, требующих выплаты всей суммы обеспечения и неустойки, предусмотренной в гарантии, бенефициар лишается возможности получения этой неустойки ввиду ограничения пределов ответственности банка-гаранта суммой обеспечения. Проблемы невозможности взыскания денежных средств с банка-гаранта, в случае, если размер неустойки превышает сумму ответственности по банковской гарантии, характерны для многочисленных административных и арбитражных споров:

- определение Верховного Суда РФ от 26.02.2019 № 305-КГ18-26437 по делу № А40-25 152/2018⁵;

¹ *Кикавец В. В.* Банковская гарантия и иные виды обеспечения исполнения обязательства в контрактной системе в сфере закупок: Учебное пособие. М.: ООО «ВАШ ФОРМАТ», 2017. С. 100.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Определение Верховного Суда РФ от 26.02.2019 № 305-КГ18-26437 по делу № А40-25 152/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/list_banks.

⁵ Определение Верховного Суда РФ от 26.02.2019 № 305-КГ18-26437 по делу № А40-25 152/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

- решение УФАС России по г. Москве по делу № 077/06/57-14 174/2019 от 12.11.2019¹;
- решение УФАС России по г. Москве по делу № 2-57-3849/77-18 от 30.03.2018²;
- постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.12.2017 № 09АП-59 594/2017 по делу № А40-117 064/17³;
- решение Арбитражного суда г. Москвы от 12.01.2018 по делу № А40-166 747/17-144-1549⁴;
- постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 02.04.2018 № 09АП-9042/2018 по делу № А40-166 747/17⁵.

Приведенная выше административная и арбитражная практики свидетельствуют, что подобное условие ставит заказчика в заведомо невыгодное положение, поскольку обуславливает возможность оперативного получения обеспечения по банковской гарантии исключительным усмотрением банка-гаранта, не отвечающего (либо отвечающего в пределах суммы банковской гарантии) перед бенефициаром за несвоевременно произведенную выплату обеспечения по банковской гарантии. В свою очередь, указанное обстоятельство способно привести к необоснованному затягиванию со стороны банка-гаранта сроков выплаты по такой банковской гарантии, поскольку согласно условиям спорной гарантии заказчик одновременно лишен как уверенности в своевременности таких выплат, так и каких-либо рычагов воздействия по отношению к банку-гаранту.

Законом предусмотрено в течение пяти дней с даты размещения заказчиком в единой информационной системе проекта контракта победитель электронной процедуры подписывает усиленной электронной подписью указанный проект контракта, размещает на электронной площадке подписанный проект контракта и документ, подтверждающий предоставление обеспечения исполнения контракта (ч. 3 ст. 83.2).

Основанием для отказа в принятии банковской гарантии заказчиком является:

¹ Решение УФАС России по г. Москве по делу № 077/06/57-14 174/2019 от 12.11.2019 // zakupki.gov.ru.

² Решение УФАС России по г. Москве по делу № 2-57-3849/77-18 от 30.03.2018 // zakupki.gov.ru.

³ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.12.2017 № 09АП-59 594/2017 по делу № А40-117 064/17 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 12.01.2018 по делу № А40-166 747/17-144-1549 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 02.04.2018 № 09АП-9042/2018 по делу № А40-166 747/17 // СПС «КонсультантПлюс».

1) отсутствие информации о банковской гарантии в предусмотренных ст. 45 Закона о контрактной системе реестрах банковских гарантий;

2) несоответствие банковской гарантии условиям, указанным в ч. 2 и 3 ст. 45 Закона о контрактной системе;

3) несоответствие банковской гарантии требованиям, содержащимся в извещении об осуществлении закупки, приглашении принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документации о закупке, проекте контракта, который заключается с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (ч. 6 ст. 45 44-ФЗ)¹. Заказчик правомерно признает участника (победителя) уклонившимся от заключения контракта и в течение трех рабочих дней с даты признания победителя уклонившимся от заключения контракта направляет в контрольный орган в сфере закупок информацию и документы, свидетельствующие об уклонении победителя от заключения контракта (ч. 4 ст. 104 44-ФЗ), что является не правом, а обязанностью.

Участник, предоставивший обеспечение исполнения контракта не только лишен возможности заключения и исполнения контракта, но и рискует быть включенным в РНП и дисквалифицированным на два года от участия в закупках (в случае установления данного требования к участникам закупки), если не докажет всеми возможными способами о попытке внесения обеспечительных мер. Данное утверждение подкреплено соответствующей практикой:

1. Решение по делу № 077/10/19-3000/2019 «О проведении проверки по факту уклонения от исполнения государственного контракта» от 13.06.2019 г.²

2. Решение по делу № 077/10/19-3006/2019 «О проведении проверки по факту уклонения от исполнения государственного контракта» от 13.06.2019 г.³

3. Решение по делу № 2-19-15071/77-18 «О проведении проверки по факту уклонения от исполнения государственного контракта» от 07.12.2018 г.⁴

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2020) (далее — 44-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

² Решение по делу № 077/10/19-3000/2019 «О проведении проверки по факту уклонения от исполнения государственного контракта» от 13.06.2019 г. // zakupki.gov.ru.

³ Решение по делу № 077/10/19-3006/2019 «О проведении проверки по факту уклонения от исполнения государственного контракта» от 13.06.2019 г. // zakupki.gov.ru.

⁴ Решение по делу № 2-19-15071/77-18 «О проведении проверки по факту уклонения от исполнения государственного контракта» от 07.12.2018 г. // zakupki.gov.ru.

Представленный материал указывает на наличие проблем в контрактной системе в сфере закупок требующий решения.

Действующие в настоящее время нормативные правовые акты не дают оснований полагать об эффективном регулировании контрактной системы.

Сложившаяся судебная и административная практика дает нам разъяснения в части несовершенств в законодательстве, и мы надеемся, что регулятор и контролер внесут определенные коррективы в нормотворчество.

■ **Чуженькова М. Н.**

студентка 4 курса экономического факультета
ФГБОУВО «Российский государственный
университет правосудия»

■ **Саликова А. М.**

студентка 4 курса экономического факультета
ФГБОУВО «Российский государственный
университет правосудия»

Совершенствование бюджетного законодательства в условиях построения цифровой экономики в Российской Федерации

Аннотация: В статье исследуются различные подходы к вопросу бюджета, анализируется его роль и влияние на другие сферы общества. Проводится исследование предмета бюджетного права как образующей подотрасли финансового права и делаются выводы о необходимости совершенствования бюджетного законодательства в связи с цифровизацией экономики. Проводится анализ процедуры внедрения в бюджетное законодательство нововведений цифровой экономики, рассматриваются преследуемые цели и ожидаемые результаты таких преобразований.

Ключевые слова: бюджет; бюджетное право; бюджетное законодательство; цифровая экономика; цифровизация общества.

■ **Chuzhenkova M. N.**

4th year student Faculty of Economics FGBOUVO
"Russian state University of Justice"

■ Salikova A. M.

4th year student Faculty of Economics FGBOUVO
"Russian state University of Justice"

Improving budget legislation in the context of building a digital economy in the Russian Federation

Annotation: the article explores different approaches to the issue of the budget, analyzes its role and impact on other spheres of society. The study of the subject of budget law as forming a sub-branch of financial law is carried out and conclusions are drawn about the need to improve budget legislation in connection with the digitalization of the economy. The article analyzes the procedure for introducing innovations of the digital economy into the budget legislation, considers the pursued goals and expected results of such transformations.

Keywords: budget; budget law; budget legislation; digital economy; digitalization of society.

Бюджет играет важнейшую роль в экономической и социальной жизни государства. В любой стране он является ключевым элементом финансовой системы. Еще классики говорили о том, что бюджет — это необходимый «атрибут», отражающий объем финансов в руках государства.

Понятие бюджета имеет несколько значений, так как по своей природе это сложная категория, затрагивающая одновременно вопросы финансов, политики и права. В материальном смысле это централизованный денежный фонд публичной власти, за счет которого государство покрывает свои расходы. Цифры статей бюджета на текущий год показывают, откуда в бюджет должны прийти доходы, как они будут перераспределяться и как расходоваться¹. С точки зрения экономики под бюджетом понимают общественные отношения, по поводу аккумуляции, распределения и использования централизованных денежных фондов публичной власти. Юристы же рассматривают бюджет как некий финансовый план, который составляется на определенный период времени и имеет форму нормативно-правового акта. Множество представленных значений отражает то, насколько большую роль понятие «бюджета» играет в жизни общества и государства.

¹ Бюджетная система России в XIX — начале XX века / Мельников М. В. // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена, 2008.

В Российской Федерации понятие бюджета содержится в статье 6 Бюджетного кодекса, согласно которой: «Бюджет — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления»¹. Данное определение является достаточно функциональным и дает представление о двойственности бюджета и о задачах, поставленных перед бюджетом государства. Однако многие современные экономисты считают, что понятие стоит пересмотреть, так как оно не регламентирует целевой характер расходования бюджетных средств². Законодатель в своем определении также отказался от понятия «бюджета», как централизованного фонда денежных средств, однако он не перестал таковым являться.

Выступая в качестве основного денежного фонда государства, бюджет выступает одним из важнейших элементов, обуславливающих функционирование экономики. Он обеспечивает перераспределение средств между различными сферами общества, отраслями народного хозяйства и различными слоями населения, представляя «мощный рычаг» влияния со стороны государства на социально-экономические процессы. Известный советский юрист М. И. Митилино характеризовал бюджет, как план ведения государственного хозяйства. Он обозначил основные задачи бюджета, причисляя к ним: сбалансирование расходов и доходов государственного хозяйства, а также построение такой системы доходов на покрытие расходов, которая бы обеспечивала их равновесие³. На наш взгляд, автор очень правильно выразил суть понятия «бюджета» и его истинное назначение.

Стоит отметить, что бюджет имеет не только прямое, но и косвенное влияние на развитие экономики в государстве. Прямое воздействие выражается в непосредственном перераспределении денежных средств государством между субъектами экономической деятельности. Косвенное же влияние проявляется в том, что закрепленные в бюджетном законодательстве прогнозы развития страны и конкретные направления формирования и расходования средств бюджета учитываются субъектами экономических отношений и влияют на их планы развития. Таким образом, воздействие бюджетной политики на экономику страны в целом очень велико.

¹ Бюджетный кодекс РФ (ст. 6).

² *Вершило Т.А.* Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в условиях цифровой экономики // Финансовое право. 2018. № 8. С. 8–11.

³ *Горбунова О.Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 128.

В России, в том или ином виде, бюджет всегда составлялся на государственном уровне. Однако до XX века он существовал лишь в виде финансового плана как роспись расходов и доходов, которые не были сведены воедино. Бюджеты министерств и ведомств были разрозненными. Достижением прошлого столетия стало составление бюджета в том виде, в котором мы его понимаем сейчас¹.

Понятие «бюджета» не ограничивается тремя значениями и выявлением задач и функций. Оно лежит в основе подотрасли, которая является ядром финансового права. Бюджетное право — это основная подотрасль финансового права, включающая в себя финансово-правовые нормы, устанавливающие бюджетную систему и бюджетное устройство (виды бюджетов, входящих в бюджетную систему, принципы их взаимосвязи); состав доходов и расходов бюджетной системы и порядок их разграничения между бюджетами; компетенцию Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в области бюджета; бюджетный процесс (порядок формирования и реализации бюджета, а также порядок отчетности об исполнении бюджета). Регулированием бюджетного права занимается бюджетное законодательство, которое включает в себя множество нормативно-правовых актов разной юридической силы и уровня действия, главными из которых являются Конституция и Бюджетный кодекс РФ².

В современном мире изменения во всех сферах общества происходят достаточно быстро. Экономическая сфера, а вместе с ней и бюджетное право, не исключение. Постепенно происходит цифровизация экономического пространства, что не может обойти стороной бюджетное законодательство. В условиях построения цифровой экономики требуется совершенствование бюджетного законодательства, его своеобразное «подведение» под рамки цифровой реальности.

Далее мы рассмотрим, в каком направлении в данной сфере движется наш законодатель, и проанализируем, достаточно ли высока частота реагирования и гибкость правотворцев на происходящие в обществе изменения.

Построение в государстве цифровой экономики обосновано рядом стратегически важных целей и задач. Цифровизация призвана превратить отечественных производителей в более конкурентоспособных субъектов мирового рынка и минимизировать отставание России

¹ Качественная характеристика экономической категории бюджета / Ковтун и др. // Baikal Research Journal. 2014. № 3.

² Бюджетное право: Учебник / Под ред. И. А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018.

в сфере высоких технологий от более развитых стран. Более того, по прогнозам экономистов, такие изменения поспособствуют укреплению экономики государства в целом.

Первые шаги в направлении цифровизации были сделаны еще в 2016 году, когда Президент РФ в Послании Федеральному Собранию поставил задачу «запустить масштабную системную программу развития экономики нового технологического поколения, так называемой цифровой экономики»¹. В 2017 году Правительство РФ разработало программу по переходу страны к цифровой экономике². Была обозначена цель совершить мощный рывок и выйти на новый технологический уровень. Власти рассчитывают завершить программу к 2024 году.

Мы проанализировали порядок совершенствования бюджетного законодательства в рамках цифровизации экономики и выделили два направления изменения правовой базы, регулирующей бюджетный процесс. Первое связано с прямым влиянием программы внедрения цифровой экономики на бюджетное законодательство, а именно, закрепление нормативных положений, отражающих необходимость цифровизации самого бюджетного процесса и его связь с информационными технологиями. Второе же направление связано с косвенным воздействием цифровой экономики на вопросы бюджетного права.

Разница направлений совершенствования состоит в том, что путь «прямого воздействия» связан с цифровизацией непосредственно бюджетного процесса и законодательства. В то же время путь «косвенного воздействия» направлен для изменения бюджетного законодательства и процесса, чтобы было возможно провести цифровизацию других сфер жизни общества. Но обо всем по порядку.

Одним их важнейших изменений в бюджетном законодательстве в связи с цифровизацией стало составление проекта нового Бюджетного кодекса, который уже давно требовал обновления в соответствии со сложившимися реалиям. И здесь речь пойдет именно о направлении, связанном с прямым влиянием цифровой экономики. Особое внимание уделяется принципу прозрачности в бюджетном процессе. Использование в бюджетном процессе цифровых технологий должно поспособствовать обеспечению прозрачности не только при формировании бюджетов, но и при расходовании их средств.

¹ Палозян О.А. Финансово-правовое регулирование бюджетных расходов, 2017.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. // Парламентская газета. 2016. 2–8 декабря.

Благодаря таким изменениям появится больше возможностей для контроля бюджета со стороны общества.

В данный момент в бюджетном законодательстве отсутствует единая норма, устанавливающая информационное обеспечение бюджетного процесса, что приводит к неиспользованию значительных объемов денежных средств на практике. Законодатель устраняет существующий «пробел», включив в проект Бюджетного кодекса отдельную главу 18, которая носит название «Информационное обеспечение бюджетного процесса». Еще одной нормой, которая играет большую роль в достижении прозрачности бюджета, является статья 174 нового Бюджетного кодекса (проекта) под названием «Публичные информационные ресурсы». Она предусматривает дополнительные требования к функционированию единого портала бюджетной системы, созданием и ведением которого занимается Федеральное казначейство. Также появляются статьи, регулирующие функционирование информационных систем, информационное взаимодействие между информационными системами и организацию электронного документооборота¹.

Проанализировав предлагаемые нововведения, можно сделать вывод, что государство в условиях развития цифровой экономики стремится к повышению открытости бюджетного процесса. Делаются попытки предоставить гражданам возможность отслеживать пути формирования и использования бюджета. Для этих целей в бюджетную сферу также внедряются информационно-телекоммуникационные технологии. Одной из таких технологий, оказавших особое влияние на развитие бюджетного процесса, стала система «Электронный бюджет»². Такая система позволяет перейти на новый уровень управления финансами государства и создать необходимый инструментарий для принятия обоснованных управленческих решений с целью повышения эффективности и результативности бюджетных расходов, а также с целью совершенствования бюджетного и информационного законодательства Российской Федерации³. Данная система имеет

¹ Распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р (ред. от 30.06.2015) «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4773.

² Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

³ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года».

множество преимуществ: предотвращается дублирование информации за счет существования единой базы документов, повышается эффективность расходования бюджетных средств и экономия государственных затрат за счет устранения бумажного документооборота. Также применяется единая для всех методология планирования и исполнения бюджета. Система способствует раскрытию и доступности информации о действительных активах и обязательствах публично-правовых образований. Таким образом, данная система является очень эффективным нововведением и ее дальнейшее усовершенствование приведет к лучшему функционированию бюджетной системы.

Несмотря на уже предпринятые шаги, проект нового кодекса все же нуждается в дальнейших доработках. Еще предстоит много работы, так как пройдена только малая часть пути. Вероятно, что программы по цифровизации экономики позволят ускорить процесс совершенствования кодекса и его принятие.

Однако на этом направлении совершенствования бюджетного законодательства не заканчиваются. Второе направление включает в себя косвенное влияние на бюджетный процесс. Для внедрения цифровых технологий в жизнь общества требуется большое количество денежных ресурсов. Без совершенствования бюджетного законодательства и подходов к программно-целевому методу бюджетирования ожидаемых результатов в сфере цифровизации добиться будет непросто. Требуется изменить подходы к финансированию и бюджетному планированию, чтобы мобилизовать большой объем финансовых ресурсов.

Ранее мы изложили перечень мер, которые законодатель предпринял, чтобы согласовать с информационными технологиями и цифровой экономикой сам бюджетный процесс, теперь же рассмотрим, какие изменения произошли в рамках второго направления совершенствования, связанного с «косвенным воздействием».

В 2019 году был введен новый инструмент стратегического планирования, а именно система национальных проектов¹, которая должна быть интегрирована в действующую систему государственных программ. Напомним, что именно в рамках государственных программ, закрепленных бюджетным законодательством, формируется федеральный бюджет. Было поручено разработать ряд национальных проектов по 12 направлениям, одним из которых является цифровая экономика.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В данной сфере возникает несколько проблем, так как до настоящего времени национальные и приоритетные проекты бюджетным законодательством не предусмотрены. Однако этот пробел в ближайшее время должен быть устранен. Стоит отметить, что национальные проекты должны стать основным инструментом достижения масштабных целей развития страны. В рамках четырех крупных национальных проектов из блока «Экономика и развития» и предстоит внедрение в жизнь нашего государства цифровых технологий.

Законодатель не ограничился вышеупомянутыми нововведениями. Для эффективного внедрения механизмов цифровой экономики предполагается использовать институт инициативного бюджетирования. Под инициативным бюджетированием понимается форма участия жителей в решении вопросов местного значения¹ посредством определения и выбора направлений расходования бюджетных средств. Цель внедрения такой процедуры — это поддержка инициативы жителей в решении вопросов местного значения. За счет применения данной процедуры появляется дополнительный ресурс решения вопросов местного значения. В данный момент институт применяется в ряде регионов, однако общая сумма средств, направляемых на реализацию проектов инициативного бюджетирования, пока невелика. В дальнейшем законодатель планирует развивать данное направление как эффективный механизм внедрения цифровых технологий на местном уровне.

Особое внимание также уделяется необходимостью повышения эффективности выделения всех видов трансфертов регионам, чтобы те могли в полной мере включиться в реализацию национальных проектов, в том числе проекта «Цифровая экономика».

С бюджетным законодательством тесно связано законодательство, регулирующее государственные закупки, так как в государственных закупках расходуются бюджетные средства. В 2017 году были внесены изменения в законодательство и осуществлен переход к электронным государственным закупкам, что можно считать большим рывком в сторону формирования в государстве цифровой экономики. На самом деле вышеупомянутые изменения имеют непосредственное отношение к бюджетной системе, так как частично позволяют решить проблему прозрачности и эффективности расходования бюджетных средств.

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

В данной статье мы изучили и проанализировали процесс влияния цифровой экономики на финансовую сферу общества, а именно на развитие бюджетного законодательства. Стоит отметить, что законодатель принял во внимание происходящие в связи с цифровизацией экономики изменения и учел их при изменении старых и введении новых положений в нормативную базу бюджетного права. Был составлен, отвечающий современным цифровым реалиям, новый проект Бюджетного кодекса. Особое внимание уделили информационному обеспечению бюджетного процесса. Получила развитие система «Электронный бюджет», позволяющая повысить эффективность и результативность бюджетных расходов. Для мобилизации большого объема финансовых ресурсов были пересмотрены подходы к бюджетированию и финансовому планированию. Введен новый инструмент стратегического планирования — система национальных проектов. На уровне регионов развитие получило инициативное бюджетирование. Изменилось законодательство о государственных закупках. Стоит отметить, что это только начало пути и впереди предстоит большой фронт работы, но, в любом случае, важно, что законодатель понимает необходимость трансформации действующих механизмов и предпринимает уверенные шаги для достижения поставленных целей.

■ Долматова Н. Г.

Башкирский государственный университет,
Институт права

Обеспечение бюджетной безопасности в процессе развития цифровой экономики

Аннотация: В статье обозначаются угрозы бюджетной безопасности. Указывается связь обеспечения защищенности бюджетной системы и развития цифровой экономики. Рассматриваются нормативные правовые акты, регулирующие меры по формированию цифровой среды в Российской Федерации. Выявлены законодательные пробелы и практические проблемы в сфере использования информационных технологий. Предлагаются способы совершенствования правового регулирования цифровой экономики и обеспечения бюджетной безопасности.

Ключевые слова: обеспечение бюджетной безопасности, бюджетная система, национальная программа, федеральные проекты, цифровая экономика, информационные технологии.

■ Dolmatova N. G.
Bashkir state university Law institute

Ensuring budgetary security in the development of the digital economy

Annotation. The article identifies the threats to budgetary security. The connection between ensuring security of the budgetary system and development of the digital economy. Considers legal acts regulating the measures for the formation of the digital environment in the Russian Federation. Legislative gaps and practical problems in the use of the informational technologies are revealed. Proposed the ways of the legal regulation digital economy and ensuring budgetary security.

Keywords: ensuring budgetary security, budgetary system, national program, federal projects, digital economy, informational technologies.

Средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации используются для обеспечения потребностей населения страны, повышения уровня его благосостояния, а также для удовлетворения публичных интересов. С целью эффективного использования бюджетных средств необходимо обеспечивать безопасность бюджетной системы. Обеспечение бюджетной безопасности заключается в достижении состояния защищённости и стабильности бюджетной системы государства, охватывающего сбалансированность её доходов и расходов. Угрозами положения защищённости бюджетной системы являются экономические кризисы, несовершенство законодательства, бюджетные нарушения и др. Безусловно, бюджетная система взаимосвязана со всеми процессами, происходящими в стране и мире, включая развитие информационных технологий. Технологический процесс встраивается во все сферы жизнедеятельности личности, общества и государства, что выражается в создании новых возможностей развития, но и также появлении не существовавших ранее вызовов.

В соответствии с п. ж) ч. 1 указа Президента от 7 мая 2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹, Правительство РФ обязано обеспечить ускоренное внедрение цифровых технологий в экономике и социальной сфере. Так, в качестве цели было обозначено развитие цифровой экономики, что несомненно повлечёт за собой влияние цифровых технологий на финансовую и бюджетную систему государства.

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Далее был разработан паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16)¹. До настоящего времени указанный документ не применяется. Национальная программа включает шесть федеральных проектов: «Нормативное регулирование цифровой среды», «Кадры для цифровой экономики», «Информационная инфраструктура», «Информационная безопасность», «Цифровые технологии», «Цифровое государственное управление». В правовом аспекте наибольший интерес представляют проекты, направленные на выработку нормативного регулирования цифровой среды и государственного управления с применением цифровых технологий, поскольку именно на их основе будет осуществляться дальнейшее развитие остальных федеральных проектов.

В национальной программе «Цифровая экономика РФ» предусмотрено, что для государственных и муниципальных органов власти, для организаций в их деятельности необходим переход на использование преимущественно российского программного обеспечения. Данное положение имеет двойственный характер. С одной стороны, безусловно, для разработки и развития отечественного программного обеспечения требуется государственная поддержка. С другой стороны, отказ от применения уже внедрённых и функционирующих зарубежных цифровых продуктов, признанных во всём мире, представляется нецелесообразным.

Развитие и внедрение цифровых технологий в экономической сфере сталкивается с некоторыми сложностями. Так, среди проблем цифровой экономики выделяют: неиспользование информационных технологий в образовательном процессе в достаточном объёме; трудности выхода российских цифровых продуктов на мировой рынок; недооценка потенциала цифровых возможностей². Упомянутые проблемы проявляются в нехватке квалифицированных кадров, неразвитости международного сотрудничества и конкуренции в цифровой среде, недостаточности финансирования отечественных цифровых разработок.

¹ Паспорт национальной программы Цифровая экономика Российской Федерации (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018. № 16).

² *Сударушкина И. В., Стефанова Н. А.* Цифровая экономика // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. Азимут научных исследований: экономика и управление. 2017. Т. 6. № 1 (18). С. 182–184.

В настоящее время недостатком внедрения цифровой экономики является отсутствие понятийного аппарата в рассматриваемой области¹. Прежде всего, возникает вопрос, что следует понимать под цифровой экономикой. Учитывая определение термина «экономика», сформулированного в словарях², представляется возможным сделать вывод, что цифровая экономика — это организация, структура и состояние хозяйства страны или какой-либо отрасли хозяйственной деятельности, осуществляемой с использованием цифровых технологий.

К текущему моменту информационные технологии внедряются и в бюджетную деятельность. В качестве примера укажем введение в действие единого портала бюджетной системы Российской Федерации (ст. 241.2. Бюджетного кодекса РФ)³. Данный информационный ресурс предназначен для обеспечения доступа к сведениям о бюджетной системе и бюджетном процессе.

Реализация федеральных проектов в сфере цифровой экономики требует дополнительного расходования бюджетных средств. Паспортом национальной программы предусматривается финансовое обеспечение проектов по развитию цифровой экономики из бюджетных и внебюджетных источников. Безусловно, разработка, совершенствование и практическое применение цифровых продуктов нуждается в финансовой поддержке государства. В то же время наряду с бюджетным обеспечением внедрения цифровой экономики, государству необходимо выработать меры по привлечению частных инвестиций в данную сферу. В нормативных правовых актах следует предусмотреть механизм, стимулирующий бизнес-сообщество осуществлять вложения в развитие цифровых технологий.

В процессе развития цифровой экономики возникают потенциальные угрозы бюджетной безопасности. В первую очередь, как и во многих других сферах, обозначается угроза нецелевого использования бюджетных средств. Также возможны и иные бюджетные нарушения, связанные с использованием информационных технологий.

¹ Большой толковый словарь русского языка / Гл. ред. С. А. Кузнецов. Первое издание. СПб.: Норинт, в ред. 2014 г.

² Что такое цифровая экономика? Тренды, компетенции, измерение. Докл. к XX Апрель. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. / Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишневецкий, Л. М. Гохберг и др. Науч. ред. Л. М. Гохберг. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. С. 82.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Применение цифровых продуктов в бюджетном процессе подвергает средства бюджетов бюджетной системы угрозе киберпреступлений. Указанное обстоятельство определяет потребность законодательного регулирования обеспечения бюджетной безопасности в процессе развития и внедрения информационных технологий, отвечающего вызовам времени.

В заключение сделаем следующие выводы. Цифровая экономика связана со всеми сферами жизнедеятельности личности, общества и государства, в том числе и с обеспечением бюджетной безопасности. Анализ существующих нормативных актов, регулирующих цифровую экономику, показал, что требуется их более детальная проработка. Правовые документы необходимо дополнить положениями, позволяющими решать указанные в настоящей статье проблемы, которые возникают в области цифровой экономики. По нашему мнению, следует в правовом поле разумно сочетать меры государственной поддержки отечественных информационных технологий и практическое применение зарубежных цифровых продуктов. В ходе исследования было установлено, что нормативные правовые акты, регламентирующие внедрение цифровых технологий, характеризуются существенными пробелами, включая отсутствие понятийного аппарата. Правовую базу развития и внедрения цифровой экономики стоит формировать на основе результатов научных дискуссий. С внедрением информационных технологий возникают новые угрозы бюджетной системе, но в то же время достижения в области цифровой экономики представляется возможным использовать в целях обеспечения бюджетной безопасности. В бюджетном законодательстве важно предусмотреть меры, стимулирующие субъектов предпринимательства инвестировать в проекты по развитию цифровых технологий, что повлияет на защищённость бюджетной системы Российской Федерации.

■ **Халимов Ф. С.**

Башкирский государственный университет
(г. Уфа)

Цифровизация экономики и налоговые риски

Аннотация. Статья посвящена анализу критериев оценки налоговых рисков, а также существующих механизмов развития налогового регулирования и администрирования в условиях цифровизации российской экономики. Обосновывается вывод,

что отсутствие определенности при установлении критериев оценки налоговых рисков ставит под сомнение пределы административного усмотрения должностных лиц налоговых органов и не гарантирует предотвращения риска назначения выездной налоговой проверки для налогоплательщика. Указанные недостатки, в том числе, связаны с опережением развития информационных технологий по отношению к правовому регулированию.

Ключевые слова: налоговые риски, цифровизация, оценка налоговых рисков.

■ **Khalimov F. S.**
Bashkir State University (Ufa)

Digitalization of economics and tax risks

Annotation. The article is devoted to the analysis of criteria for assessing tax risks, as well as existing mechanisms for the development of tax regulation and administration in the context of the digitalization of the Russian economy. The conclusion is substantiated that the lack of certainty in establishing the criteria for assessing tax risks calls into question the limits of the administrative discretion of tax officials and does not guarantee the prevention of the risk of an on-site tax audit for a taxpayer. These shortcomings, including those related to the advancement of the development of information technology in relation to legal regulation.

Keywords: tax risks, digitalization, tax risk assessment.

Сегодня цифровизация экономики в Российской Федерации — это неизбежный и закономерный процесс, открывающий новые возможности во всех ее сферах. По оценке специалистов, несмотря на то, что в области информатизации и цифровизации Россия отстает более чем на 5 лет от стран-лидеров, в области цифровизации налогового администрирования Российская Федерация занимает лидирующие позиции в мире¹.

В настоящее время в сфере налогообложения продолжает развиваться институт оказания государственных услуг, на федеральном сайте налоговой службы уже представлено более 50 интерактивных онлайн-сервисов, ориентированных на самые распространенные жизненные ситуации, самыми популярными сервисами признаются: «Риски бизнеса: проверь себя и контрагента», «Создай свой бизнес», «Узнать о жалобе».

Совершенствуется не только процессы оказания государственных услуг налогоплательщикам, но и инструменты налогового контроля и налогового администрирования, благодаря которым уже появляются положительные результаты. Например, с внедрением АСК НДС доля сомнительных вычетов уменьшилась и составляет менее 1%.

¹ Макурова Т. Цифровизация налогового администрирования: Россия в авангарде // Журнал «Метод». 2018. № 2. URL: <http://gosmetod.ru/article/356082/>.

По словам бывшего руководителя ФНС России М. Мишустина, это одна из самых маленьких цифр, признанных в мире.

В условиях информатизации современного общества формирование эффективной системы налогового контроля достижимо при широком применении современных информационных технологий позволяющих автоматизировать весь его процесс, включая процедуру отбора налогоплательщиков для налоговых проверок и сопровождение их проведения. В этих целях, в 2007 году Приказом ФНС России от 30 мая 2007 года № ММ-3-06/333@ была сформирована Концепция системы управления налоговыми рисками (далее — Концепция).

Целями Приказа ФНС России, введившего риск-ориентированный подход в планирование выездных проверок, являлись среди прочего усиление налоговой дисциплины; гарантирование роста доходов государства за счет увеличения числа налогоплательщиков, добровольно и в полном объеме исполняющих налоговые обязательства.

Не умаляя положительных сторон Концепции, анализ научной литературы позволяет констатировать, что ее положения стали причиной развития многочисленных дискуссий в научном мире.

По справедливому замечанию М. Р. Пинской, «критерии, содержащиеся в Концепции, не позволяют в полном объеме оценить и спрогнозировать риски невалидности хозяйствующего субъекта в силу того, что отдельные критерии сформулированы таким образом, что в их определение включено родовое понятие «налоговый риск»». Автором обращается особое внимание на такой закреплённый критерий, как «ведение финансово-хозяйственной деятельности с высоким налоговым риском». Получается, что налогоплательщик, во избежание внеплановой налоговой проверки, обязан осмотрительно выбирать контрагентов. Но если причиной налоговых рисков являются противоречия в налоговом законодательстве, а не умышленное уклонение от налогов, то «фактически государство перекладывает на хозяйствующего субъекта свои налоговые риски»¹, т. к. оценить уровень риска

¹ Брызгалин А. В., Федорова О. С., Аникеева О. Е., Королева М. В., Розатнева М. Е., Климовский Р. В., Жалонкина И. Ю., Татаренко Н. Н., Абрамов А. П., Буров В. Ю., Быков С. С., Выхлова Е. С., Долгополова М. В., Дьякова Е. Б., Перекрестова Л. В., Ермакова Е. А., Иванов Ю. Б., Епина-Березовская А. А., Киреенко А. П., Крохина Ю. А., Майбуров И. А., Орлова Е. Н., Пансков В. Г., Пинская М. Р., Погорлецкая Ю. И., Погорлецкий А. И., Пушкарева В. М., Сорокина Т. В., Тюпакова Н. Н., Бочарова О. Ф., Фомин Г. В., Шкарупа Е. А. Трудные отношения, НДФЛ и страховые взносы: сложные вопросы из практики налогового консультирования // *Налоги и финансовое право*. 2012. № 9. С. 30–269. Доступ: СПС «КонсультантПлюс».

по указанному критерию возможно лишь при наличии дополнительных сведений о налогоплательщике.

Налоговые риски и критерии их оценки являются определяющими для правового статуса налогоплательщика и существенных элементов юридического состава налогов, однако, как пишет Е. В. Овчарова, законодатель в НК не делегирует субъектам исполнительной власти соответствующих полномочий по определению перечня налоговых рисков и критериев их оценки, что лишает риск-ориентированный подход налогового контроля надлежащих правовых основ¹. Кроме того, как отмечает ученый, отсутствие определенности при установлении перечня налоговых рисков и критериев их оценки ставит под сомнение предсказуемость правовых пределов административного усмотрения должностных лиц налоговых органов.

В развитие вышеизложенной мысли хотелось бы добавить, что «усмотрение» налоговых органов предназначено для того, «чтобы в ситуации полной или относительной неопределенности налоговый орган имел возможность выбрать из ряда правомерных альтернатив оптимальное решение, которое позволит ему наиболее эффективно и справедливо реализовать намерение законодателя»².

По словам А. В. Демина³, дискреционные полномочия дают право властным субъектам в рамках закона принимать решения по своему усмотрению и исходя из конкретной обстановки. Соглашаясь с данным мнением, добавим, что внедрение автоматизированных информационных систем агрегирования информации в оценку налоговых рисков органами налогового контроля способствует процессу поиска оптимального индивидуализированного решения. Однако отметим, что зачастую алгоритмы отбора информации этими системами не формализованы и не обнародованы. По этой причине, недостаточная нормативная регламентация налоговых рисков, отсутствие формализации подходов к их оценке может продуцировать произвол, коррупцию, ошибки, злоупотребления властью должностных лиц налоговых органов, которые могут «при необходимости», исходя из целесообразности, действовать вне правового поля. В частности, не исключены ситуации, когда должностные лица налоговых органов могут необоснованно выбрать

¹ Овчарова Е. В. Налоговый комплаенс в России: проблемы соотношения мер административного принуждения и стимулирования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 1. С. 105.

² Демин А. В. Дискреция в налоговом праве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 1. С. 42–55. Доступ СПС «КонсультантПлюс».

³ Там же.

критерии, формирующих области риска при отнесении подконтрольных субъектов к категориям риска, намеренно включить подконтрольного субъекта в план проведения выездных налоговых проверок, намеренно сократить или увеличить число должностных лиц налоговых органов, участвующих в проведении проверки.

Полагаем, вышеизложенное убедительно доказывает, что отсутствие надлежащих правовых основ риск-ориентированного подхода в Концепции системы планирования выездных налоговых проверок способно вызвать ситуации, когда полномочия налоговых органов и их должностных лиц выглядят как формально ничем не ограниченные.

Риск-ориентированный подход в деятельности ФНС России получил свое развитие и в других формах контрольно-надзорной деятельности, например, в процедуре проведения камеральных налоговых проверок, что, по мнению некоторых ученых, увеличивает риск назначения выездной налоговой проверки на основании налоговых рисков, выявленных в ходе камеральных налоговых проверок в связи с внедрением системы АИС «Налог-3» — сервиса, позволяющего на базе информационных технологий автоматически агрегировать все сведения о налогоплательщиках и выявлять нарушения ими налогового законодательства.

По словам Е. В. Овчаровой, налоговые риски рассматриваются как критерии противоправного поведения налогоплательщиков, т.е. как основания для применения мер государственного принуждения. Их генерирование и обнаружение в текущем режиме автоматизированной информационной системой налоговых органов нивелирует правовые гарантии налогоплательщиков¹.

В данной ситуации очень важным является возможность налогоплательщика получить из открытых источников информацию о неформализованных негативных и позитивных нормах, которые становятся известны налогоплательщику при непосредственном взаимодействии со своим налоговым органом. Особенно актуальным это является в связи с динамичностью развития информационных технологий, которые опережают правовое регулирование, т.к. возникают ситуации массового неприменения форм и методов налогового контроля, предусмотренных налоговым законодательством, применения нелегалезованных способов и актов налогового контроля в целях предупреждения нарушений налогового законодательства и злоупотреблений субъективным налоговым правом.

¹ Овчарова Е. В. Там же. С. 106.

Наконец, в интересующей нас Концепции указаны лишь общедоступные критерии, которые обозначаются как «основные» критерии для отбора, что дает возможность предположить наличие закрытой для публичного доступа системы критериев риска. Анализ многочисленных актов ФНС России и положений судебной практики позволили нам распознать отдельные критерии оценки налоговых рисков, которыми пользуются налоговые органы в своей повседневной деятельности. Так, к критериям оценки риска принято добавлять наиболее распространенные способы ведения финансово-хозяйственной деятельности с высоким налоговым риском:

1) отсутствие личных контактов руководства (уполномоченных должностных лиц) компании-поставщика и руководства (уполномоченных должностных лиц) компании-покупателя при обсуждении условий поставок, а также при подписании договоров;

2) отсутствие документального подтверждения полномочий руководителя компании-контрагента, копий документа, удостоверяющего его личность;

3) отсутствие документального подтверждения полномочий представителя контрагента, копий документа, удостоверяющего его личность;

4) отсутствие информации о фактическом местонахождении контрагента, а также о местонахождении складских и/или производственных и/или торговых площадей;

5) отсутствие информации о способе получения сведений о контрагенте (нет рекламы в СМИ, нет рекомендаций партнеров или других лиц, нет сайта контрагента и т. п.);

6) отсутствие информации о государственной регистрации контрагента в ЕГРЮЛ (общий доступ, официальный сайт ФНС России www.nalog.ru).

Кроме того, налоговые риски повышают одновременное присутствие следующих обстоятельств:

1) контрагент, имеющий вышеуказанные признаки, выступает в роли посредника;

2) наличие в договорах условий, отличающихся от существующих правил (обычаев) делового оборота;

3) отсутствие реальных свидетельств возможности выполнения контрагентом условий договора, а также наличие обоснованных сомнений в возможности реального выполнения контрагентом условий договора с учетом времени, необходимого на доставку или производство товара, выполнение работ или оказание услуг;

4) приобретение через посредников товаров, производство и заготовление которых традиционно производится физическими лицами, не являющимися предпринимателями (сельхозпродукция, вторичное сырье (включая металлолом), продукция промысла и т. п.);

5) отсутствие реальных действий плательщика (или его контрагента) по взысканию задолженности. Рост задолженности плательщика (или его контрагента) на фоне продолжения поставки в адрес должника крупных партий товаров или существенных объемов работ (услуг);

6) выпуск, покупка/продажа контрагентами векселей, ликвидность которых не очевидна или не исследована, а также выдача/получение займов без обеспечения;

7) существенная доля расходов по сделке с «проблемными» контрагентами в общей сумме затрат налогоплательщика, при этом отсутствие экономического обоснования целесообразности такой сделки при одновременном отсутствии положительного экономического эффекта от ее осуществления и т. п.

Арбитражная практика показывает, что налоговые органы причисляют продавца к «проблемным», если установят одно (или больше) из следующих обстоятельств:

1) регистрация по месту «массовой регистрации»;

2) наличие «массового» учредителя (участника);

3) наличие «массового» руководителя;

4) отсутствие организации по адресу регистрации;

5) отсутствие персонала;

6) отсутствие налоговой отчетности либо ее представление с минимальными показателями;

7) наличие численности организации в составе 1 человека;

8) отсутствие собственных либо арендованных основных средств, транспортных средств;

9) учредитель или руководитель организации-продавца либо отрицает создание или руководство деятельностью организации, либо физически не может ею управлять.

В процессе признания налоговой выгоды необоснованной необходимо подтвержденные доказательствами доводы налогового органа о наличии следующих обстоятельств:

1) если операции учтены не в соответствии с их действительным экономическим смыслом или же учтены операции, не обусловленные разумными экономическими или иными причинами;

2) если получена налогоплательщиком вне связи с осуществлением реальной предпринимательской или иной экономической деятельности;

3) невозможность реального осуществления налогоплательщиком указанных операций с учетом времени, места нахождения имущества или объема материальных ресурсов, экономически необходимых для производства товаров, выполнения работ или оказания услуг;

4) отсутствие необходимых условий для достижения результатов соответствующей экономической деятельности в силу отсутствия управленческого или технического персонала, основных средств, производственных активов, складских помещений, транспортных средств;

5) учет для целей налогообложения только тех хозяйственных операций, которые непосредственно связаны с возникновением налоговой выгоды, если для данного вида деятельности также требуется совершение и учет иных хозяйственных операций;

6) совершение операций с товаром, который не производился или не мог быть произведен в объеме, указанном налогоплательщиком в документах бухгалтерского учета.

Постановление Пленума ВАС РФ признает следующие обстоятельства, свидетельствующими о «получении необоснованной налоговой выгоды налогоплательщиком:

1) создание или образование организации незадолго до совершения конкретной хозяйственной операции;

2) взаимозависимость участников коммерческих сделок;

3) беспорядочный и непланомерный характер финансово-хозяйственных операций;

4) прошлые нарушения налогового законодательства;

5) одноразовый характер операции;

6) осуществление операции вне места нахождения налогоплательщика;

7) осуществление расчетов только в одном, конкретном банке;

8) наличие транзитных платежей между участниками взаимосвязанных хозяйственных операций;

9) участие посредников в процессе осуществления хозяйственных операций»¹.

В качестве дополнительных критериев оценки налогового риска следует учитывать доказательства, приводимые налоговыми органами с целью подтверждения получения налогоплательщиком необоснованной налоговой выгоды при применении схемы дробления бизнеса:

1. взаимозависимость участников группы;

¹ Постановление Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 года № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 12.

- 2) отсутствие деловой цели при разделении бизнеса;
- 3) участники схемы разделяются на центры формирования прибыли и центры формирования затрат с помощью контролируемого распределения выручки;
- 4) общее использование ресурсов основного участника;
- 5) наличие общего трудового ресурса, использование одного товарного знака, единое складское помещение, отсутствие ведения раздельного учета фактически полученных.

Отдельный исследовательский интерес представляет собой работа А. Е. Богдановой, которой при тесном сотрудничестве с Межрайонной инспекцией федеральной налоговой службы № 1 по Республике Адыгея была разработана методика «Налоговый профиль предприятия»¹, которая позволяет выявить дополнительные критерии риска, предположительно используемые налоговыми органами в своей деятельности.

В частности, к ним отнесены: частые корректировки отчетности; неиспользование систем автоматизированного ведения бухгалтерского и налогового учета; отсутствие автоматизированного контроля в учетных системах; наличие задолженности по налогам и сборам; наличие допущенных ранее нарушений налогового законодательства; отсутствие у налогоплательщика основных средств; наличие и использование налоговых льгот; сезонность бизнеса или его ограничение бизнеса одной отраслью; использование законных, но опасных схем оптимизации налогообложения; использование в своей деятельности договора лизинга (аренды) персонала; отсутствие планирования налоговых платежей службой бухгалтерского учета; отсутствие системы внутреннего контроля; наличие аффилированности во взаимоотношениях с контрагентами; несовпадение фактического адреса с юридическим адресом; использование в работе с контрагентами скидок, бонусов, премий.

Таким образом, проведенный анализ показал, что налоговыми органами могут быть использованы дополнительные пятьдесят семь критериев оценки налоговых рисков против «основных» двенадцати. Это доказывает, что полностью избежать налоговых рисков не представляется возможным. Отсутствие четкого перечня налоговых рисков и критериев их оценки в налоговом законодательстве,

¹ Богданова А.Е. Совершенствование управления налоговыми рисками, обеспечивающего экономический рост предприятия / А.Е. Богданова // Материалы XVI Всероссийского конкурса научных работ молодежи. М.: ФГБОУ ВПО СПбГАУ, 2013.

широкие возможности усмотрения должностных лиц налоговых органов при принятии решений порождают дополнительные риски для налогоплательщиков в ходе их взаимодействия с налоговыми органами в связи с отсутствием возможности их объективной оценки и возможности предотвращения.

■ **Прудников А. А.**
магистрант ФГБОУ ВО «Российский
государственный университет правосудия»

Влияние цифровизации на учётную деятельность в бюджетной сфере

Аннотация. В статье рассмотрена тема влияния цифровизации на учётную деятельность в бюджетной сфере. Цифровизация учётной деятельности помогает формировать полную, оперативную и достоверную информацию о бюджетных средствах и их целевом расходовании, открывает возможности для совершенствования и развития бухгалтерского учёта, что позволяет ему не потерять своей актуальности в эпоху цифровизации в современном мире.

Ключевые слова: цифровизация, учётная деятельность, бухгалтерский учет, программные продукты, интерфейс, блокчейн.

■ **Prudnikov A. A.,**
Master's student of the Federal State Budgetary
Educational Institution of Higher Education
"Russian State University of Justice"

The impact of digitalization on accounting in the public sector

Annotation: The article discusses the impact of digitalization on accounting activities in the public sector. Digitalization of accounting activities helps to generate complete, timely and reliable information about budget funds and their target spending, opens up opportunities for improvement and development of accounting, which allows it not to lose its relevance in the era of digitalization in the modern world.

Keywords: digitalization, accounting, accounting, software, interface, blockchain.

На современном этапе в Российской Федерации должное внимание уделяется цифровизации экономики.

В первой половине 2017 года Указом Президента РФ была утверждена «Стратегия развития информационного общества в Российской

Федерации на 2017–2030 годы», согласно которой были поставлены задачи развития в стране общества знаний, повышения доступности качества товаров и услуг, которые будут произведены по технологиям цифровой экономики. Указ Президента РФ ставит также задачи повышения уровня информированности и цифровой грамотности, о переводе государственных услуг на электронную основу¹.

Цифровизация должна охватить всю бюджетную систему информационного обеспечения социально-экономических процессов.

Важная роль в этой сфере отводится бюджетной учётной деятельности, в процессе которой производится регистрация, обработка и передача финансово-экономической информации о хозяйственной деятельности экономических субъектов. Поэтому под воздействием технологических возможностей цифровизации надо достаточно глубоко на современном этапе проводить необходимые исследования по изменению и совершенствованию содержания и методологии бюджетной учётной деятельности в целях реализации принципа открытости и прозрачности государственных бюджетных финансов не только при формировании бюджетов, но и при расходовании бюджетных средств.

Процесс оцифровывания учётной деятельности поможет не только увидеть скрытые резервы, но и выявить нарушения режима экономии, предотвратить необоснованные затраты и возможные потери хозяйствующих субъектов.

Преимущество цифрового учёта состоит в том, что в электронном формате повышается оперативность, мобильность действий сотрудников в работе с документами. Появляется возможность хранить документы в облаке, это позволяет получить доступ к данным учёта через веб-приложения. Таким образом, цифровизация бухгалтерского учёта поможет сократить воздействие человеческого фактора, исключить в документации возможность наличия ошибок, а также предотвратить нарушения бюджетного законодательства.

Перевод учёта на электронную основу поможет сформировать полную, оперативную и достоверную информацию о целевом расходовании бюджетных средств. Для ведения учётной деятельности в бюджетной сфере определена специальная нормативно-правовая база, согласно которой электронные информационные программы должны соответствовать следующим критериям:

¹ Селюков А.Д. Цифровая экономика как объект финансово-правового обеспечения в Российской Федерации (концептуальные аспекты) // Финансовое право. 2018. № 10. С. 17–22.

- ведение бухгалтерского учета в соответствии с бюджетным законодательством (Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»;
- согласно статьям бюджетной классификации: (Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает основы бюджетной классификации Российской Федерации);
- обязательный учет всех фактических и кассовых расходов;
- постоянный контроль за сметой расходов (БК РФ Статья 221. Бюджетная смета);
- соответствие учётной деятельности и финансово-экономической отчетности.

Также на современном этапе разработаны обязательные критерии к программным продуктам для электронного ведения учетной деятельности:

- 1) сверхоперативность отражения изменений законодательства;
- 2) мобильность составления бухгалтерских регистров и бухгалтерской отчетности в электронном и печатном виде;
- 3) обмен учётных данных и их синхронизация;
- 4) защита учётной информации;
- 5) объективная возможность работы в нескольких сетях локального доступа с одной базой в офлайн-режиме с последующей синхронизацией учётных данных;
- 6) масштабируемость: большой рост количества пользователей и обеспечение работы с массивными, колоссальными объемами учётных данных.

Как было отмечено выше, учётная деятельность в Российской Федерации находится на этапе постепенного освоения и внедрения новых цифровых технологий.

Уже сегодня программисты-разработчики бухгалтерского программного обеспечения акцентируют внимание на совершенствовании программного интерфейса — API (application programming interface), возможностях быстрого запуска, самостоятельного его освоения. Для успешного старта работы в программе необходимо наличие методических материалов, которые позволяют самостоятельно изучить нюансы использования программы, а также найти ответы на всевозможные вопросы¹. Программный интерфейс обеспечивает взаимодействие систем и сервисов разных уровней сложности, передавая информацию или результаты выполнения операций между ними.

¹ Гореткина Е. RECS»2017: электронный документооборот в период перехода к цифровой экономике. Режим доступа: <https://www.itweek.ru/ecm/article/detail.php?ID=>

Система учётной деятельности в бюджетной сфере особо остро нуждается в цифровизации по причине многолетнего застоя в методологическом развитии. Большую часть исследователей привлекает технология блокчейн, технология распределённого реестра, и они рассматривают вопрос о применении этой технологии в системе учётной деятельности. Данная технология позволяет записывать и хранить транзакционные записи в единый регистр — распределённую и взаимосвязанную систему учётной бухгалтерской информации. Уничтожить либо фальсифицировать информацию невозможно, благодаря системе распределения, шифрования и криптографической защите. Такая система получила название «тройной учётной записи». В данном случае изменится способ регистрации и хранения базы данных фактов хозяйственной жизни бюджетных учреждений. В будущем такая система может развиваться как база финансовых и нефинансовых отчетов и системы проверки их достоверности, а также как среда глобального информационного экономического взаимодействия¹.

Всё это обеспечит полную финансовую прозрачность деятельности учреждений и предприятий, поможет исключить коррупцию, нецелевое расходование бюджетных средств.

Но надо отметить, что, несмотря на все преимущества цифровой учётной деятельности, существует ряд проблем, которые препятствуют внедрению технологии блокчейн в учётную деятельность в бюджетной сфере:

- в Российской Федерации нет бухгалтерского права;
- отсутствуют нормы, контролирующие цифровой бухгалтерский процесс в бюджетной сфере на государственном уровне;
- низкий уровень подготовки специалистов в сфере цифровых технологий;
- риски для учреждений, предприятий бюджетной сферы, инвестирующих цифровые инновации в системы учётной деятельности.

И чтобы исключить эти риски, по мнению доктора юридических наук Д. А. Селюкова, «следует на государственном уровне признать инвестиции в объекты цифровой экономики приоритетными для всех уровней власти, а также установить государственные гарантии для добросовестных инвесторов в такие объекты»².

Но, несмотря на все вышеуказанные недостатки и риски, всё-таки блокчейн технология внедряется как в бухгалтерский учёт, так

¹ Булгаков И. Т. Правовые вопросы использования технологии блокчейн // Закон. 2016. № 12. С. 83.

² Селюков А. Д. Указ. соч. С. 17–22.

и в другие экономические сферы Российской Федерации. И многие исследователи отмечают стремительный переход к блокчейн бухгалтерии в ближайшее время.

Не менее активно разрабатываются и внедряются в учётную деятельность в бюджетной сфере и другие новые инновационные технологии, такие, как облачные технологии, безопасное облачное хранение данных организаций, учреждений, предприятий; открытые технологические платформы, электронные справочно-информационные системы, создание единого международного формата и содержания финансовой отчетности в электронном виде XBRL¹.

Хотя, по мнению доктора юридических наук А. Д. Селюкова, «цифровая экономика как объект правового обеспечения еще недостаточно представлена в законодательстве и поэтому не нашла своего осмысления в правовой науке»².

Но уровень востребованности цифровизации позволяет сделать прогноз о появлении в ближайшее время цифрового права, определяющего особенности правотворчества и правоприменения с учетом применения цифровых технологий³.

Переход на электронный документооборот предполагает пересмотр текущих процессов и операций. Например, может понадобиться цифровая подпись или электронная платежная система. Правила и виды использования электронной подписи установлены Федеральным законом «Об электронной подписи» от 06.04.2011 № 63-ФЗ⁴.

Таким образом, использование цифровых технологий в бухгалтерском учёте, перевод учётной деятельности на электронную основу даст возможность бюджетным учреждениям бюджетной системы:

- вести бюджетный учет согласно действующему законодательству и его регулярными изменениями;
- оптимизировать трудовые затраты работников учётной деятельности;
- сократить, а в будущем исключить воздействие человеческого фактора;
- улучшить качество выполнения расчетов;

¹ Сидорова М. И. Развитие моделей бухгалтерского учёта в условиях современных информационных технологий: Автореф. дисс. ... д-ра эконом. наук. М., 2013. С. 105.

² Селюков А. Д. Указ. соч. С. 17–22.

³ Там же.

⁴ Федеральный закон «Об электронной подписи» от 06.04.2011 № 63-ФЗ. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_112701/.

- осуществлять оперативно контроль за исполнением сметы доходов и расходов;
- цифровизировать все процессы по ведению, формированию и предоставлению отчетности¹.

Изменения и улучшения методов учета благодаря внедрению ИКТ позволят исключить нарушения бюджетного законодательства и смогут не потерять ему актуальности в эпоху всеобщей цифровизации в современном мире.

■ **Колосов Д. И.**

аспирант кафедры финансового права ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

Влияние цифровизации налогового администрирования на презумпцию невиновности налогоплательщика

Аннотация: в статье рассматривается презумпция невиновности налогоплательщика в рамках цифровизации налогового контроля, а также переход от концепции субъективного вменения вины к фактическому (объективному) вменению с учетом особенностей современных реалий технологического оснащения налогового органа.

Ключевые слова: налоговое право, презумпция невиновности налогоплательщика, налоговое администрирование, цифровизация налогообложения.

■ **Kolosov D. I.**

postgraduate student of the Department of Financial Law FBGOU VO "Russian State University of Justice"

The Impact of Digitalization of Tax Administration on the Presumption of Taxpayer Innocence

Summary: the article considers the presumption of taxpayer innocence in the framework of digitalization of tax control, as well as the transition from the concept of subjective

¹ *Карпова Т. П.* Направления развития бухгалтерского учета в цифровой экономике / Т. П. Карпова // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. №3 (111). С. 56.

imputation of guilt to actual (objective) imputation, taking into account the peculiarities of modern realities of technological equipment of the tax authority.

Keywords: tax law, presumption of innocence of the taxpayer, tax administration, digitalization of taxation.

Актуальность темы исследования определяется тем, что вопросы цифровизации налогового администрирования, комплексного анализа исполнения налоговой обязанности, а также последствий этого анализа касаются каждого налогоплательщика.

Цель: рассмотрение презумпции невиновности налогоплательщика в условиях масштабной и целевой политики цифровизации налогового администрирования.

Методология: в исследовании использовались общенаучные и частно-научные методы познания. Сравнительно-правовой, формально-логический, системный подходы позволили рассмотреть особенности и роль презумпции невиновности в налоговых отношениях и налоговом процессе в условиях цифровизации налоговых правоотношений.

Авторские результаты: Рассмотренные в статье положения о презумпции невиновности налогоплательщика в настоящее время, с учетом технических возможностей налогового органа, трансформируются в презумпцию вины налогоплательщика. Появление такого феномена права, полагаем, стало возможным не только благодаря расхождению теории и практики, но и активной трансформации налоговых правоотношений в цифровую среду.

Цифровизация налогового администрирования создает благодатную почву для того, что правосознание налогоплательщика будет иметь вектор на честное соблюдение законодательства о налогах и сборах, с оценкой того, что выгоднее соблюдать налоговые требования, нежели их нарушать. А также понимание того, что с техническими возможностями ФНС России уже налогоплательщик будет доказывать соблюдение налогового законодательства и обоснованность финансово-хозяйственных действий.

Практическая и теоретическая значимость полученных результатов: рассмотренные аспекты могут быть полезными в правоприменении не только юристами и правоведами, но и обычными налогоплательщиками, которые, как мы допускаем, не в полной мере обладают налоговым правосознанием и знаниями.

Введение: презумпция невиновности налогоплательщика представляет собой один из самых важнейших принципов всего налогового права и процесса, благодаря которому обеспечивается соблюдение прав налогоплательщика налогов и сборов.

Количественные и качественные изменения в налоговой сфере сами по себе направлены не только на формирование комфортных взаимоотношений налогоплательщика и фискальных органов, но и на автоматизацию и цифровизацию процессов налогового администрирования, что в свою очередь позволит улучшить экономический климат в государстве и эффективнее бороться с налоговыми правонарушениями.

Литературный обзор: Для рассмотрения выбранной тематики исследования были использованы различные труды таких авторов, как И. С. Иванов, И. В. Горский, В. Е. Родыгина, Д. М. Щекин, а также нормативные правовые акты.

Информация, почерпнутая в вышеуказанных и иных используемых источниках, в своей совокупности не содержит каких-либо противоречивых мнений, однако изложенные сведения позволили провести обзорное исследование и прийти к результатам, изложенным в работе.

Материалы и методы: Методологической основой исследования являются категории материалистической диалектики, основные концептуальные положения современной доктрины налогового права, принципы герменевтики, неоднородность научной системы. В качестве общенаучных и частно-научных методов познания в работе использовались сравнительно-правовой, формально-логический, системный, конкретно-социологический и другие.

Результаты: В процессе рассмотрения презумпции невиновности налогоплательщика мы пришли к выводу о том, что в современных реалиях технического прогресса и цифровизации налогового администрирования складывается ситуация, когда некоторые институты налогового права становятся менее эффективными, чем были раньше.

Вместе с тем, несмотря на определенную степень фиктивности презумпции невиновности налогоплательщика, налоговый орган все же соблюдает процессуальные условия п. 6 ст. 108 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ)¹, в части непосредственного доказывания вины налогоплательщика. Использование различных электронных сервисов, возможность проследить динамику их использования (например, налогоплательщик-физическое лицо в соответствии со ст. 11.2 НК РФ, получив доступ к личному кабинету, в дальнейшем получает уведомления и требования об уплате налогов только в электронном виде и, как следствие, в случае неиспользования данного сервиса и игнорирования требований налогового органа, будет

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ (в ред. от 19.02.2018) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

обвинен в совершении налогового правонарушения), анализ рисков у юридических лиц, прослеживание цепочек контрагентов, а также применение как зарекомендовавших себя технологий, так и развитие новейших подходов, позволяют налоговому органу фактически презюмировать вину конкретному налогоплательщику, на основе информации, предоставленной налогоплательщиком.

Можно отметить, что место общепринятой субъективной концепции вины налогоплательщика сейчас все больше занимает объективное вменение, когда для привлечения к ответственности достаточно только наличия факта и информации из базы данных фискального органа, свидетельствующих о налоговом деликте. При этом сама вина объективизируется в повышенные требования к поведению субъекта налоговых правоотношений, например, в обязанность проявлять осмотрительность как в выборе контрагентов, так и в заключение экономически обоснованных сделок, нарушение которой повлечет ответственность деликвента.

Обсуждение: Презумпцию невиновности можно назвать историческим принципом права, который, пройдя не только национальный исторический путь в пределах государства, но и мировой, стал одним из основных принципов правоприменения.

В рамках правовой системы России и согласно норме ст. 49 Конституции РФ презумпция невиновности заключается в том, что каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда¹.

Как отмечается в правовой доктрине, из буквального содержания данной нормы Конституции РФ усматривается, что указанный принцип относится лишь к правоотношениям, связанным с уголовной юрисдикцией.

Между тем этот принцип находит отражение в нормах, регулирующих и иные публичные правоотношения в таких как законодательство о налогах и сборах.

В НК РФ данная презумпция закреплена в п. 6 ст. 108, где говорится, что лицо считается невиновным в совершении налогового правонарушения, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке².

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ (в ред. от 19.02.2018) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

Легко заметить, что закрепленная в НК РФ правовая норма соответствует норме Конституции РФ с той лишь разницей, что Федеральным законом № 137-ФЗ¹ из п. 6 ст. 108 НК РФ было исключено выражение «и установлена вступившим в законную силу решением суда». Как справедливо заметила В. Е. Кирилина, законодатель исходил из необходимости разгрузки судебной системы и снижения материальных затрат на налоговое администрирование².

Безусловно, презумпция невиновности является непоколебимым столпом права, обеспечивающим права налогоплательщиков. В. Н. Кудрявцев справедливо полагает, что, прежде чем налагать какое-либо взыскание за правонарушение, надо доказать, что оно совершено именно этим лицом³.

Однако стоит отметить мнение Г. М. Резника о том, что презумпция невиновности работает, когда недоказанная виновность приравнивается к доказанной невиновности⁴, то есть обе стороны налоговых правоотношений в процессе как досудебного, так и судебного разбирательства должны доказывать свою позицию.

Также стоит отметить, что само отношение к презумпции невиновности налогоплательщика в правовой доктрине достаточно неоднозначное. Так, например, некоторые исследователи отмечают, что рассматриваемое нами явление права не распространяется на императивные правоотношения между субъектами налогового права⁵ и в целом применение подобной нормы преждевременно для российского налогового права, что в свою очередь приводит к дисбалансу прав налогового органа и налогоплательщика, так как полномочия фискалов в контрольной сфере ограничиваются⁶.

¹ Федеральный закон от 04.11.2005 № 137-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию административных процедур урегулирования споров» // Российская газета. 2005. № 249.

² Кирилина В. Е. Правовые основы налогового планирования // Финансовое право. 2010. № 8. С. 22–24.

³ Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология. М.: Наука, 1982. С. 251.

⁴ Резник Г. М. Наш суд не ведает сомнений // Новая газета. 2013. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2013/12/14/57658-genri-reznik-nash-sud-ne-vedaet-somneniy> (дата обращения: 29.03.2018).

⁵ Шаталов С. Д. Комментарий к Налоговому кодексу РФ, части первой (постатейный): Учеб. пособие. М., 1999. С. 508.

⁶ Горский И. В. Налоговый кодекс и бюджет // Налоговый вестник. 1999. № 1. С. 7.

Но вместе с тем имеются и противоположные мнения о том, что презумпция невиновности налогоплательщика обоснована и необходима¹, а отказ от данной нормы возможен лишь с отказом от Конституции в целом².

Как бы то ни было, налоговый орган при проведении мероприятий налогового контроля и выявлении нарушений законодательства о налогах и сборах соблюдает процессуальные требования НК РФ о доказывании вины налогоплательщика.

Однако доказывание вины, а равным образом ее понимание как психического отношения к совершенному деянию, упрощается пропорционально тому, как усложняются технические инструменты налогового контроля.

Стоит отметить, что объективное вменение, известное в рамках концепции причинения, популярной в период доклассического римского частного права, как справедливо отметил И. С. Иванов, основывается на причинно-следственной связи между действием субъекта и причиненным вредом³. Именно причинно-следственная связь является основополагающим элементом как в рамках доказывания, например, в соответствии со статьей 54.1 НК РФ, так и в работе информационно-аналитических систем ФНС России, при выявлении несоответствий в документах налогоплательщика.

Использование таких технологий, как, например, Big Data, позволяет не только минимизировать влияние человеческого фактора, но и развивать качественное применение риск-ориентированного подхода в автоматизированной системе АСК НДС-2. Принципом работы АСК НДС-2 является зеркальное сопоставление и анализ в автоматическом режиме сведений об операциях в декларациях покупателя и продавца. Использование данной программы в камеральном контроле деклараций по НДС позволяет в автоматизированном режиме выявлять налоговые разрывы⁴, в отношении которых в дальнейшем проведется автоматизированная встречная проверка,

¹ *Сидорович Ю. С., Минаев А. А.* Презумпция невиновности налогоплательщика // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2013. № 3.

² *Щекин Д. М.* Юридические презумпции в налоговом праве: Учеб. пособ. / Под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Академический правовой университет, 2002. С. 108.

³ *Иванов И. С.* К вопросу субъективного вменения в налоговом праве // Финансовое право. 2005. № 5. С. 31–37.

⁴ Информационный ресурс АСК НДС-2 выявит в цепочке контрагентов фирмы — «однодневки». URL: https://www.nalog.ru/rn28/news/activities_fts/6711444/ (дата обращения: 30.07.2019).

предусмотренная ст. 93.1 НК РФ¹. Кроме того, система позволяет прослеживать цепочки сделок, анализировать контрагентов налогоплательщика, а также присваивать статус риска, что в свою очередь является одним из признаков, определяемых для проведения выездной налоговой проверки.

Уже в дальнейшем приоритетными для включения в план проверки являются те налогоплательщики, в отношении которых у налогового органа имеются сведения о совершении правонарушения, то есть сведения о его виновности (фактически данный вывод делается благодаря системному анализу данных с помощью автоматизированных систем ФНС России), которые впоследствии необходимо оформить документально².

Нельзя не указать, что налоговый орган продолжает активно внедрять новые технологии в налоговое администрирование, например, технологию блокчейн. Как отметил бывший глава ФНС России Михаил Мишустин, блокчейн в рамках налогового контроля нужен достаточно в ограниченном масштабе, в части распределенных реестров, которые хранят информацию о связях субъекта права с объектом недвижимости и договорах³.

Стоит отметить, что при фактически тотальном мониторинге бизнес-процессов, когда становится не только бессмысленно, но и не выгодно налоговое мошенничество, например, с вычетами по НДС, для налогоплательщика, который выходит за критерии риск-ориентированного подхода, вина может презюмироваться.

Кроме того, презюмирование вины, когда налогоплательщик становится фактически обязан оправдывать свои финансово-хозяйственные действия, становится возможным при машинной обработке данных самого налогоплательщика, который в силу императивного принуждения налоговым законодательством самостоятельно собирает и сообщает в налоговый «компромат» на себя⁴, что усматривается, например, из диспозиции подп. 4–8 п. 1 ст. 23 НК РФ.

Подобное свидетельствует о том, что классическое понимание презумпции невиновности налогоплательщика так или иначе теряет свою

¹ Родыгина В.Е. Цифровизация налогового контроля НДС: правовые последствия и перспективы // Финансовое право. 2018. №9. С. 31–34.

² Приказ ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@ «Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок» (в ред. от 10.05.2012) // Документы и комментарии. 2007. № 12.

³ ФНС будет использовать IoT, ИИ и BigData для сбора налогов. URL: <https://ict.moscow/news/fns-budet-ispolzovat-iot-ii-i-bigdata-dlya-sbora-nalogov/> (дата обращения 26.02.2020).

⁴ Русакова И.Г. Налоги и налогообложение: Учебное пособие для вузов. М.: Юнити, 1998. С. 110.

актуальность, в то время как на основной план, в силу обстоятельств активной цифровизации, выходит презумпция вины налогоплательщика.

Заключение: Развитие налогового администрирования, достигнув определенных этапов, не остается на месте, а продолжает активно развиваться, совершенствуя имеющиеся системы и подходы, а также разрабатывая новые. Между тем институциональные изменения под влиянием цифровизации экономики должны находить адекватные изменения и в правовой сфере¹, а парадигма налогового администрирования должна учитывать баланс частных и публичных интересов.

Кроме того, нельзя не учитывать и то, что теоретические разработки налогового права, в частности презумпций невиновности и добросовестности, оставаясь еще актуальными, так или иначе постепенно теряют актуальность.

Вместе с этим расхождение теории и практики налогового права, а также изменения вектора в налоговом контроле в сторону глобальной цифровизации налогового администрирования будет в дальнейшем не только привлекать внимание множества исследователей, но и порождать различные правовые неопределенности, когда *de facto* налогоплательщик обязывается доказывать свою невиновность, экономическую обоснованность своих действий, проявленную должную осмотрительность и иные моменты финансово-хозяйственной деятельности, которые могут быть поставлены под сомнение налоговым органом, хотя *de jure* он не обязан доказывать свою невиновность.

■ **Андрианова А. И.**

Референт Департамента по вопросам правовой помощи и взаимодействия с судебной системой Министерства юстиции Российской Федерации, соискатель кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

Финансовый мониторинг и финансовая деятельность государства: к вопросу о соотношении понятий

Аннотация: Статья посвящена исследованию финансового мониторинга в контексте финансовой деятельности государства. Отмывание доходов, полученных

¹ *Vaijan B.A.* Теория справедливости: право и экономика: Монография. М.: Юстицинформ, 2017. С. 110.

преступным путем, создает угрозы для сосредоточения государственных средств и использования их на действительно необходимые для государства и общества расходы, означает коррумпированность сферы финансов.

Ключевые слова: финансовый мониторинг; легализация преступных доходов; экономическая безопасность государства.

■ **Andrianova A. I.**

Assistant of the Department for Legal Aid and Interaction with the Judicial System of the Ministry of Justice of the Russian Federation, applicant for the Department of Financial Law of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Russian State University of Justice"

System of functioning of financial monitoring entities

Annotation: The article describes the study of financial monitoring in the context of financial activities of the state. The laundering of proceeds of crime creates threats to the concentration of public funds and their use for really necessary purposes for the state and society, and means that the financial sphere is corrupt.

Keywords: financial monitoring; legalization of criminal income; economic security of the state.

Исследование финансового мониторинга в контексте финансовой деятельности государства не является новым для финансово-правовой науки России. Ряд авторов рассматривают финансовый мониторинг в числе методов осуществления финансовой деятельности государства, позволяющих отслеживать динамику развития различных отраслей экономики, предприятий, социальных групп, реализующих свои интересы на территории государства¹. В трудах других авторов финансовый мониторинг также анализируется в контексте финансовой деятельности государства, различных ее направлений, либо при исследовании конкретных направлений финансовой деятельности обращается внимание на роль и значение финансового мониторинга для ее нормальной реализации.

¹ *Находкина Г. Г.* Финансовый мониторинг в системе финансовой безопасности России // Финансовые рынки и инвестиционные процессы: Сб. трудов по материалам VI научно-практической конференции с международным участием. 2019. С. 97–99; *Марьина М. А.* Сущность и значение финансового мониторинга // Современное состояние и перспективы развития национальной финансово-кредитной системы: Сб. статей. 2019. С. 354–357.

Столь пристальное внимание к исследованию финансового мониторинга во взаимосвязи с финансовой деятельностью государства связано с тем, что и «финансовая деятельность государства», и «финансовый мониторинг» являются категориями идентичной отраслевой принадлежности — финансово-правовыми. При этом «финансовая деятельность государства» общепризнанно выступает фундаментальной категорией науки финансового права, на которой базируются все иные категории данной сферы, в том числе в ее вариативных проявлениях (бюджетная деятельность¹, фискальная функция — взимание налогов², банковская деятельность от лица государства)³.

Финансовая деятельность государства в финансово-правовой науке традиционно рассматривается как совокупность мероприятий, направленных на создание, распределение и использование централизованных и децентрализованных денежных фондов государства и публично-правовых образований, входящих в его состав⁴. Финансовая деятельность государства осуществляется в лице субъектов — органов власти, учреждений, наделенных финансовыми полномочиями. Одними из таких субъектов являются финансовые органы (Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по финансовому мониторингу и т. д.), другие — органы, наделенные финансовыми полномочиями в общем объеме их компетенции (Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации и др.). Например, когда речь о полномочиях судов получать бюджетные средства и использовать их в статусе казенных учреждений, имеется в виду то, что финансовые полномочия суды реализуют не в качестве основных, а в общем объеме своей компетенции⁵. Тем не менее надо учитывать,

¹ *Пешкова Х. В.* Бюджетное устройство России. М., 2014. С. 11, 12.

² *Тарасов И. Т.* Указ. соч. С. 50, 51.

³ *Сурнина К. С., Клименко Е. И.* Основные функции Банка России в сфере финансового мониторинга // Труды I Всероссийской с международным участием научно-практической конференции. Орловский гос. ун-т им. И. С. Тургенева, 2018. С. 208, 209.

⁴ *Запольский С. В.* О правовой природе финансовой деятельности государства // Ежегодник Международной ассоциации финансового права. М., 2004. С. 20–29; *Карасева М. В.* Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 7; *Соколова Э. Д.* Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М., 2007.

⁵ *Пешкова Х. В.* Вопросы налоговых и бюджетных правоотношений в судебной практике. М., 2017.

что использование государственных денег судами всегда выступает объектом контроля.

Осуществление финансовой деятельности государства неразрывно связано с проведением мониторинговых мероприятий — как мониторинга в его широком контрольном понимании, так и финансового мониторинга непосредственно. Это следует из систематизации и анализа различных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы мониторинга. Так, мониторинг как таковой (безотносительно к мониторингу финансовому) значим для финансовой деятельности государства: мониторинг достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2012 г. № 945 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации»). Понятие «мониторинг» в законодательстве и иных нормативных правовых актах упоминается в смысле, значимом для финансовой деятельности государства: мониторинг управления государственными и муниципальными финансами¹; мониторинг соблюдения публично-правовыми образованиями требований Бюджетного кодекса Российской Федерации²; мониторинг исполнения федерального бюджета³; мониторинг своевременного и полного использования средств бюджета, расходов бюджета⁴; мониторинг задол-

¹ Приказ Минфина России от 3 декабря 2010 г. № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами»; Приказ Департамента финансово-бюджетной политики Воронежской области от 19 апреля 2012 г. № 48 «О порядке осуществления ежегодного мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами».

² Приказ комитета финансов Ленинградской области от 30 сентября 2004 г. № 287 «О мониторинге соблюдения муниципальными образованиями Ленинградской области в 2004 году требований Бюджетного кодекса Российской Федерации».

³ Приказ Росводресурсов от 20 июня 2012 г. № 118 «Об организации мониторинга исполнения федерального бюджета в системе Росводресурсов»; Порядок ведения мониторинга исполнения федерального бюджета в Федеральной службе по надзору в сфере транспорта в соответствии с распоряжением Минтранса России от 25 апреля 2005 г. № ИЛ-48-р», утвержденный Распоряжением Ространснадзора от 29 декабря 2006 г. № ВС-197-р (фс).

⁴ Приказ комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области от 2 ноября 2012 г. № 17 «Об утверждении форм и сроков представления муниципальными образованиями отчетов о проведении мероприятий мониторинга социально-экономического развития и расходования средств субсидий»; Приказ Росаэронавигации от 23 июня 2009 г. № 133 «Об организации мониторинга своевременного и полного использования средств федерального

женности бюджетов бюджетной системы РФ¹; мониторинг документов, поступающих в Федеральное казначейство²; мониторинг контрольных полномочий уполномоченных субъектов, реализуемых по отношению к субъектам финансового права³; мониторинг в связи с функционированием государственных внебюджетных фондов⁴) и т. д. Соответственно, в результате проведения мероприятий финансового мониторинга выявляются имевшие место операции с денежными, в том числе бюджетными средствами, имуществом, которые были получены в результате незаконного, недобросовестного использования сосредоточенных в централизованных фондах денежных средств, принадлежащих государству и публично-правовым образованиям на праве собственности. Исходя из сложившихся нормативных основ финансового мониторинга, он позволяет предотвратить факты коррупции в сфере финансовой деятельности государства.

Отмывание доходов, полученных преступным путем, создает угрозы для сосредоточения государственных средств и использования их на действительно необходимые для государства и общества расходы, означает коррумпированность сферы финансов. Косвенно можно

бюджета»; Приказ комитета финансов Ленинградской области от 30 января 2013 г. № 18-02/01-05-13 «О проведении мониторинга по муниципальным образованиям Ленинградской области в части соблюдения нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления».

¹ Приказ комитета финансов Ленинградской области от 30 июня 2006 г. № 01-09-241 «Об утверждении Порядка проведения мониторинга кредиторской задолженности областного бюджета Ленинградской области».

² Приказ Казначейства России от 30 марта 2012 г. № 127 «О мониторинге исполнительных документов, поступающих в органы Федерального казначейства».

³ Приказ Минфина России от 13 апреля 2009 г. № 34н (ред. от 20 января 2014 г.) «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета»; Приказ Департамента финансово-бюджетной политики Воронежской области от 31 мая 2010 г. № 59 «о/н» «Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции «Осуществление в соответствии с требованиями бюджетного законодательства мониторинга и внутреннего финансового аудита»»; Приказ Росфиннадзора от 6 августа 2009 г. № 173 «Об утверждении Порядка проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого Федеральной службой финансово-бюджетного надзора».

⁴ Приказ ФФОМС от 27 декабря 2012 г. № 275 «О порядке проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и территориальными фондами обязательного медицинского страхования».

усматривать в нем нарушение и принципов бюджетной системы государства. Создает угрозу для экономической безопасности.

Сравнительный анализ категорий «финансовая деятельность государства» и «финансовый мониторинг» позволяет выделить следующие характеристики исследуемой категории:

Во-первых, орган власти государства, уполномоченный осуществлять финансовый мониторинг, относится к категории органов, действовавших в осуществлении финансовой деятельности государства. Росфинмониторинг входит в состав финансовых органов государства.

Во-вторых, финансовый мониторинг целесообразен в сфере финансовой деятельности государства в силу ее направленности на операции с денежными средствами, подлежащими зачислению в фонд государства, либо наоборот, предоставлению денежных средств государством другим субъектам, ход деятельности которых необходимо отследить¹. Осуществление мероприятий финансового мониторинга по отношению к иным звеньям финансовой системы — частным финансам (не только фондам бюджетной системы), также имеет значение для финансовой деятельности государства, поскольку государство «черпает» свои ресурсы из средств частных субъектов, например, в виде обязательных платежей. В таком случае нарушения финансовой дисциплины, подлежащие мониторингу, в конечном счете сказываются и на финансовой деятельности государства.

В-третьих, полномочия мониторингового характера реализуются по отношению к различным участкам финансовой деятельности государства, потенциально могут быть почвой для противоречий. В сфере осуществления финансового мониторинга формируются следующие общественные отношения, например: правоотношения между Росфинмониторингом и Центральным банком по поводу обмена информацией о деятельности подконтрольных кредитных организаций,

¹ См.: Глушко К. Комментарий к новости об усилении противодействия коррупции // Трудовое право. 2015. № 4. С. 107, 108; Лафитский В. И. Коррупция в Евразийском экономическом союзе: общее наследие, противодействие и новые вызовы // Законодательство и экономика. 2016. № 8. С. 7–20; Мухин С. Минтруд о критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения // Силовые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение. 2016. № 6. С. 38–44; Степанов С. Н. Ответственность за коррупционные действия // Руководитель бюджетной организации. 2016. № 8. С. 73–78; Азизов Г. С., Кухарчик А. С. Основные инструменты финансового мониторинга риска участия банковских учреждений в процессах легализации преступных доходов // Экономика и управление: теория и практика. 2019. Т. 5. № 2. С. 38–44.

которая может свидетельствовать о фактах коррупции; правоотношения по поводу реализации Центральным банком, Росфинмониторингом правомочий согласовывать с друг с другом принимаемые акты, касающиеся вопросов мониторинга денежных операций в рамках банковской системы. Такие правоотношения носят финансово-правовой характер, поскольку развиваются в сфере и в связи с осуществлением финансовой деятельности государства, направлены на обеспечение экономической безопасности государства. Соответственно они регулируются нормами финансового права.

■ **Неграмотнов Д. А.**

студент 4 курса, 1 группы заочной формы обучения, группа выходного дня ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

Особенности финансового обеспечения вооруженных сил Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые направления рационального распределения ассигнований, выделяемых на развитие войск радиационной, химической и биологической защиты. Рассматривая различные сценарии обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации образцами вооружения и средствами радиационной, химической и биологической защиты, с учетом возможных вариантов финансирования, автор выделяет три наиболее характерных, связанных с выбором «революционного» или «эволюционного» путей развития системы вооружения войск. На основе этих сценариев предлагается разработать три базовых варианта предложений в проект государственной программы вооружения на 2018–2027 годы в части развития войск радиационной, химической и биологической защиты.

Ключевые слова: экономическая эффективность, экономическая реализуемость, финансовые ресурсы, ассигнования, государственная программа вооружения.

■ **Negramotnov D. A.**

4th year student, 1 group of extramural education, weekend group of the Russian State University of Justice

Features of financial support in the armed forces of the Russian Federation

Annotation. The article considers some directions of rational allocation of appropriations allocated for the development of radiation, chemical and biological protection systems. Considering various scenarios of providing the Armed Forces of the Russian Federation with samples of arms and means of radiation, chemical and biological protection, taking into account possible options of financing, the author distinguishes three most characteristic, connected with the choice of “revolutionary” or “evolutionary” ways of development of system of arms of troops. On the basis of these scenarios, it is proposed to develop three basic versions of proposals for the draft state armament program for 2018–2027 in terms of the development of radiation, chemical and biological protection troops.

Keywords: economic efficiency, economic feasibility, financial resources, allocations, state program of armament.

«Si vis pacem, para bellum»
(с лат. — «Хочешь мира — готовься к войне»)

Корнелий Непот

На основе анализа основных теоретических положений и базовых трактовок предлагается под финансовым обеспечением войск (сил) понимать закрепленную нормативными правовыми документами систему мероприятий, организуемых и проводимых финансово-экономическими органами в целях своевременного, полного и всестороннего обеспечения денежными средствами потребностей воинских частей (соединений) Вооруженных Сил Российской Федерации, включающую в себя следующие элементы: финансовое планирование, сметно-бюджетное финансирование, бюджетный учет и отчетность, анализ и финансовый контроль¹.

Решение задачи эффективного использования бюджетных средств обеспечивается применением научно-методического аппарата оценки экономической реализуемости мероприятий развития В и С РХБЗ, работоспособность которого подтверждена в ходе исследований по военно-экономическому обоснованию предложений в проект государственной программы вооружения на 2018–2027 годы (ГПВ-2027), в части развития войск РХБ защиты².

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2016 г. № 425-8 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие оборонно-промышленного комплекса».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2016 г. № 425-8 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие оборонно-промышленного комплекса»; Буравлев А. И., Нержинский Н. Н. Методика оптимизации номенклатуры образцов вооружения и военной техники при формировании Государственной программы

В соответствии с разработанной методикой формирования рационального варианта развития В и С РХБЗ в процессе исследований было сформировано три базовых варианта развития:

- потребный вариант, предусматривающий поддержание качественного паритета в техническом оснащении Вооруженных Сил Российской Федерации с ведущими странами в рамках установленной численности ВС РФ;
- минимально-необходимый, обеспечивающий выполнение требований комплекса существующих нормативных документов, определяющих количественно-качественные требования к параметрам строительства ВС РФ и развития их системы вооружения;
- критический вариант, предполагающий сохранение основных направлений развития В и С РХБЗ в части разработок новых образцов на уровне потребного и минимально-необходимого вариантов, а также увеличение доли затрат на ремонт основных существующих средств РХБ защиты для поддержания их в боевой и технической готовности¹.

Результаты практического применения методики оценки экономической реализуемости опытно-конструкторских работ и серийного производства перспективных вооружения и средств РХБ защиты в рамках разработки предложений в проект ГПВ-2027 представлены в табл. 1. Представленные в табл. 1 результаты оценки экономической реализуемости мероприятий развития позволили сделать выводы о высокой вероятности их успешной реализации в рамках прогнозируемого объема финансирования, фактически подтвердившиеся на последующих этапах разработки предложений в ГПВ-2027 при получении данных о лимитах ассигнований, выделяемых на развитие системы В и С РХБЗ.

вооружения // Вооружение и экономика № 1 (9). 2017. С. 49–53; Обоснование основных направлений строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации на долгосрочный период. Формирование исходных данных для обоснования основных направлений строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации до 2030 года: рабочие материалы (этап 1.1): шифр «Предисловие-30-МО». Вольск-18: 33 ЦНИИИ МО РФ. 2017; Основные направления развития вооружения и средств радиационной, химической и биологической защиты, разрабатываемых в интересах Сухопутных войск на период до 2020 года. М.: УНВ РХБЗ ВС РФ, 2017.

¹ Боканов А. А. Объектно-ориентированный подход к совершенствованию бюджетирования, ориентированного на результат, на примере управления финансово-экономическим обеспечением Вооруженных Сил Российской Федерации [Текст]: Монография / А. А. Боканов. Волгоград: Ригель, 2016. С. 5.

Таблица 1

Результаты оценки экономической реализуемости мероприятий развития В и С РХБЗ (опытно-конструкторских работ и серийного производства), планируемых к проведению в период до 2027 года

| № п/п | Шифр мероприятия | Оценка экономической реализуемости опытно-конструкторских работ, отн. ед. | Оценка экономической реализуемости серийного производства, отн. ед. |
|-------|------------------|---|---|
| 1 | «Буратино-2» | 0,99 | 0,97 |
| 2 | «Кировоград-2У» | 0,99 | 0,95 |
| 3 | Комплект-БЭ | 1,00 | 0,98 |
| 4 | Лимонит-О | 1,00 | 0,96 |
| 5 | Посланец-Н1 | 1,00 | 1,00 |
| 6 | Тонкотел | 1,00 | 0,99 |
| 7 | Островчанин | 0,99 | 0,97 |
| 8 | Универсал-П | 1,00 | 1,00 |
| 9 | Ремонт-РХБЗ | 0,98 | 0,95 |
| 10 | Ледосброс | 1,00 | 1,00 |
| 11 | Ковровец | 0,99 | 0,98 |

Приведенные в табл. 1 результаты оценки экономической реализуемости использовались в качестве одного из критериев при отборе мероприятий развития В и С РХБЗ для формирования исследовательских вариантов. В результате локализации области поиска рационального варианта развития В и С РХБЗ из всех возможных вариантов в рассматриваемую область попало четыре исследовательских варианта, отличающихся от базовых целевыми установками по развитию элементов В и С РХБЗ. Три из них формировались с учетом значений показателя военно-экономической эффективности мероприятий, попадающих в диапазон между минимально-необходимым и критическим вариантами, а четвертый — с учетом попадания этих значений в область, расположенную ниже области критического варианта.

Исследовательский вариант № 1 характеризуется отсутствием объемов серийного производства образцов, принадлежащих к средствам

специальной обработки и средствам технического обслуживания и ремонта, за исключением вспомогательных образцов, обеспечивающих выполнение задач РХБ защиты основными образцами (рецептуры и вещества для проведения дегазации, дезинфекции, дезактивации), и наиболее приоритетных образцов специальной обработки, в частности индивидуальных средств специальной обработки. Уменьшены объемы серийного производства устаревших образцов.

Исследовательский вариант № 2 сохранил все параметры варианта № 1 для средств специальной обработки и средств технического обслуживания и ремонта. При этом исключены или снижены объемы серийного производства образцов, имеющих наибольшую обеспеченность на начало программного периода, сохранено производство образцов индивидуальной защиты с наименьшей обеспеченностью, для средств снижения заметности сохранено производство дымообразующих составов и пенообразующих рецептур радиопоглощающих покрытий, а также увеличен объем ремонта основных средств снижения заметности.

Исследовательский вариант № 3 характеризуется ограничениями объемов серийного производства В и С РХБЗ всех видов, за исключением образцов, имеющих наименьшую обеспеченность и наибольшую приоритетность внутри вида, и вспомогательных образцов, обеспечивающих функционирование основных В и С РХБЗ. Увеличен объем ремонта основных образцов В и С РХБЗ для поддержания их технической готовности к выполнению задач РХБ защиты.

Исследовательский вариант № 4 характеризуется параметрами, уступающими по значениям параметрам критического варианта, и направлен на создание научно-технического задела для производства перспективных образцов В и С РХБЗ.

Исследовательские варианты развития В и С РХБЗ формировались в соответствии с Едиными методическими указаниями научно-исследовательским организациям Министерства обороны Российской Федерации по разработке проекта государственной программы вооружения на 2018–2027 годы в целях обоснования рационального варианта предложений по развитию В и С РХБЗ в проект ГПВ-2027¹.

¹ *Буренок В. М., Мельников И. Д., Лавринов Г. А.* Качество Государственной программы вооружения: проблемы и пути их решения // Военная мысль. 2017. № 2 (3-4). С. 61–66; *Данилюк М. А.* Механизм управления финансовыми результатами вертикальноинтегрированных структур сервисного обслуживания Вооруженных Сил Российской Федерации [Текст]: Автореф. дис. ... канд. экон. наук: 20.01.07 / М. А. Данилюк. М., 2017.

Исходя из общего объема финансирования мероприятий развития В и С РХБЗ, планируемых к реализации в период до 2027 года, предусмотренного в потребном варианте, финансирование мероприятий остальных базовых и исследовательских вариантов прогнозировалось в объемах, отраженных в табл. 2. На последующих этапах формирования предложений в проект ГПВ-2027 при получении утвержденной информации о выделяемых на развитие В и С РХБЗ объемах ассигнований, согласно концепции государственной программы вооружения на 2018–2027 годы в части В и С РХБЗ, проводилось формирование рационального варианта реализации плана развития системы В и С РХБЗ с учетом приоритетности в финансировании разработок, предусматривающих достижение технологического прорыва в области создания перспективных образцов¹.

Таблица 2

Объемы финансирования мероприятий развития В и С РХБЗ, необходимые для реализации базовых и исследовательских вариантов (в процентах по отношению к потребному варианту)

| Вариант развития В и С РХБЗ | Объем финансирования |
|------------------------------------|-----------------------------|
| Потребный | 100,00 |
| Минимально-необходимый | 64,74 |
| Исследовательский вариант № 1 | 55,64 |
| Исследовательский вариант № 2 | 41,00 |
| Исследовательский вариант № 3 | 21,40 |
| Критический | 0,04 |
| Исследовательский вариант № 4 | 0,01 |

В целях обеспечения успешной разработки и изготовления требуемого количества перспективных образцов В и С РХБЗ в заданные сроки и с требуемым качеством предлагается распределить выделенные ассигнования по годам программного периода в пропорциях, представленных в табл. 3. Данные табл. 3 отражают максимальную степень удовлетворения потребностей в развитии системы В и С РХБЗ при заданном объеме финансирования, соизмеримую

¹ Материалы по формированию предложений в проект Государственной программы вооружения на 2011–2020 годы «Предложения в проект основных направлений развития вооружения и средств РХБ защиты на период до 2025 года». Вольск-18: 33 ЦНИИИ МО РФ. 2018. С. 10.

с военно-экономической эффективностью сформированного рационального варианта развития вооружения и средств данной системы¹.

Таблица 3

**Рациональное распределение выделяемых на развитие
В и С РХБЗ ассигнований по годам программного периода**

| Год программного периода | Затраты финансовых ресурсов | | | Всего |
|--------------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------|------------|
| | ОКР | Серийное производство | Ремонт | |
| 2018 | 223,59 | 2251,73 | 76,53 | 2551,84 |
| 2019 | 327,97 | 2358,17 | 75,64 | 2761,78 |
| 2020 | 456,40 | 2504,13 | 80,48 | 3041,01 |
| 2021 | 701,65 | 13 220,66 | 84,46 | 14 006,77 |
| 2022 | 662,59 | 14 015,23 | 89,38 | 14 767,20 |
| 2023 | 666,35 | 14 434,72 | 617,74 | 15 718,82 |
| 2024 | 719,04 | 15 013,65 | 616,82 | 16 349,51 |
| 2025 | 676,03 | 15 404,40 | 635,03 | 16 715,46 |
| 2026 | 629,55 | 15 881,92 | 953,07 | 26 064,55 |
| 2027 | 371,36 | 12 208,16 | 9931,75 | 22 511,27 |
| Итого | 5434,53 | 107 292,77 | 21 760,90 | 134 488,20 |

В результате сформирован рациональный с военно-экономической точки зрения исследовательский вариант развития В и С РХБЗ, отражающий максимальную эффективность использования финансовых ресурсов, выделенных на осуществление мероприятий, предлагаемых к включению в ГПВ-2027. При этом установленный объем бюджетных средств, позволяющий реализовать предложения по формированию рационального варианта, составил 50% от объема финансирования мероприятий развития В и С РХБЗ, предусмотренного в потребном варианте.

Таким образом, апробация научно-методического аппарата повышения эффективности военно-экономического обеспечения мероприятий развития войск РХБЗ показала его работоспособность. Сформированный с его использованием рациональный вариант развития вооружения и средств РХБ защиты включает в себя мероприятия, оценка экономической реализуемости которых достаточно высока,

¹ *Ерин А. Е., Козырев А. С.* Целевое планирование стратегических направлений развития технической системы радиационной, химической и биологической защиты войск и населения // Вооружение и экономика 2015. № 4 (33). С. 8.

при этом определенный для реализации этого варианта объем финансовых средств не превышает выделенного лимита ассигнований и обеспечивает оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации перспективными образцами В и С РХБЗ в объемах, необходимых для выполнения задач РХБ защиты в мирное и военное время¹.

На базе комплексного анализа действующей нормативно-правовой базы и практики воинских частей (соединений) сформулированы концептуальные основы построения системы финансового обеспечения войск (сил) в период мобилизации и в условиях крупномасштабной войны, определяющие в качестве источника финансирования расходов действующей армии на мобилизацию и первый месяц ведения войны — мобилизационные кредиты Банка России; субъектом организации мобилизационно-финансовой работы в действующей армии — помощников командиров воинских частей (соединений) по финансово-экономической работе; институтом, уполномоченным осуществлять банковское обеспечение войск — Банк России и его полевые учреждения; в качестве основного банковского инструментария — расчетные счета воинских частей уровня бригады и выше, текущие счета военнослужащих в учреждениях Банка России. Даны практические рекомендации по вопросам организации мобилизационно-финансовой работы в Вооруженных Силах Российской Федерации.

■ **Третьяков Ф. А.**

ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», факультет подготовки специалистов для судебной системы

Актуальные проблемы налогообложения доходов физических лиц

Аннотация. В данной статье рассматривается проблема налогообложения доходов физических лиц в Российской Федерации. Представлено сравнение

¹ Основные положения комплексной методики технико-экономического обоснования образцов В и С РХБЗ. Обоснование перечня исходных данных для ее реализации: рабочие материалы (этап 1–2): шифр «Светоч». Вольск-18: в/ч 61469. 2019; *Полушкин С. А.* Совершенствование методологии планирования развития системы вооружения войск радиационной, химической и бактериологической защиты с точки зрения процессов в оборонно-промышленном комплексе страны. Проблемы военной науки. М.: ЦВНИ, 2015.

доли налога на доходы физических лиц в налоговых поступлениях в государственный бюджет. Представляются решения проблем налога на доходы физических лиц в РФ.

Ключевые слова. Налог, государственный бюджет, налог на доходы физических лиц, проблема налогообложения, «плоская шкала» налогообложения».

■ **Tretyakov F. A.**

FSBEI HE "Russian State University of Justice",
Faculty of training specialists for the judicial system

The problems of taxation of personal income are urgent

Annotation. This article examines the problem of taxation of personal income in the Russian Federation. Comparison of the share of personal income tax in tax revenues to the state budget is presented. The solutions to the problems of personal income tax in the Russian Federation are presented.

Keywords. Tax, state budget, personal income tax, the problem of taxation, "flat scale" of taxation.

В последнее время возникла дискуссия в СМИ о проблемах налогообложения доходов физических лиц. Налог на доходы физических лиц является самым собираемым налогом в России после налога на добавленную стоимость и акциза так же, как и в других странах. Если обратиться к статистике, то будет видно, что в 2006 году налог на доходы физических лиц формировал 8,5% государственного бюджета и в каждый последующий год рос. Благодаря этому налогу, на сегодняшний день формируется приблизительно 10%¹ от государственного бюджета и с каждым годом его роль продолжает расти. Налог на доходы физических лиц обеспечивает стабильный рост поступлений в бюджет, воздействует на реальные доходы населения и носит социальный характер.

«Налог на доходы физических лиц (НДФЛ) — налог, которым облагается сумма совокупного дохода граждан в денежном исчислении за истекший год. Частично взимается с месячных и текущих доходов в виде разовых выплат. Налогом облагаются доходы, превосходящие необлагаемый минимум. Представляет либо прогрессивный налог, ставка которого увеличивается по мере нарастания величины годового

¹ Статистические данные Министерства финансов РФ URL: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/conbud/>. Дата обращения: 20 октября 2019.

дохода, либо пропорциональный со ставкой, не зависящей от дохода. В РФ от него освобождены доходы по пенсиям»¹.

При всем совершенстве налогового законодательства в области налогообложения физических лиц и его относительном стабильности в последние годы в нем присутствуют некоторые проблемы.

В 2001 году российский законодатель ввел «плоскую шкалу» налогообложения. Основной целью данного налога было повысить рост поступлений в бюджет страны и вывести доходы граждан из тени. У данного решения были свои плюсы. Это позволило упростить налоговую, увеличить поступления в бюджет. А также породила со временем и проблемы.

Рассмотрим основную актуальную проблему налога на доходы физических лиц. Она заключается в «плоской шкале» налогообложения. Данная фиксированная ставка не учитывает концентрацию крупных доходов у небольшой группы лиц и служит налоговым бременем для резидентов не обладающими повышенным достатком. По данным исследований в руках 10%² населения сосредоточенно более половины всех финансовых доходов страны.

Одним из способов решения данной проблемы является введение прогрессивной ставки налога. На нее перешли уже множество стран Евросоюза, страны БРИКС и некоторые другие. Например, в Германии существует 5 ставок. Первая Nullzone (нулевая зона) для лиц, у которых доход менее 9000 € размер ставки 0%. Вторая Untere Progressionszone (Нижняя ставка прогрессивной ставки) для лиц, у которых доход до 14 000 € размер ставки 14%. Третья Obere Progressionszone (Верхняя зона прогрессивной ставки) для лиц, у которых доход до 55 000 € размер ставки 24%. Четвертая Proportionalzone (Пропорциональная) для лиц, у которых доход до 260 000 € размер ставки 42%. Пятая Proportionalzone, Reichensteuer (Пропорциональная, налог на роскошь) для лиц, у которых свыше 260 000 € размер ставки 45%.

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что в настоящее время вопрос о переходе на прогрессивную систему уже поднимается и обсуждается в Государственной Думе Российской Федерации. Введение прогрессивной шкалы — это вопрос ближайшего будущего.

¹ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2011.

² Статистические данные Федеральной службы государственной статистики URL: http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/. Дата обращения: 20 октября 2019.

■ Разгильдеев А. В.

государственный советник юстиции 3 класса,
соискатель кафедры финансового права
Российского государственного университета
правосудия

Экономическое основание взимания налога на доходы иностранных компаний при выплате трансграничных дивидендов

Аннотация: Анализируется принцип экономической обоснованности налогов с точки зрения взимания налога на доходы иностранных компаний при выплате трансграничных дивидендов.

Ключевые слова: экономическое основание, налог на доходы иностранных компаний, выплата трансграничных дивидендов.

■ Razgildeev A. V.

State Counselor of Justice, Grade 3, Applicant for
the Department of Financial Law, Russian State
University of Justice

Economic basis for levying tax on income of foreign companies when paying cross-border dividends

Abstract: The article analyzes the principle of economic feasibility of taxes from the point of view of levying tax on income of foreign companies when paying cross-border dividends.

Keywords: economic basis, tax on income of foreign companies, payment of cross-border dividends.

В российском правовом порядке в качестве одного из нормативно-руководящих начал законодательства о налогах и сборах признается наличие у налогов экономического основания и недопустимость произвольного налогообложения, что в целом может быть охарактеризовано как требование (принцип) экономически обоснованного налогообложения.

Названное требование имеет конституционную природу, поскольку, как неоднократно отмечалось Конституционным Судом России, налоги устанавливаются законодателем в соответствии с сущностью каждого из них и не в виде простого перечня, а как элементы системы, параметры и условия функционирования которой применительно к каждому налогоплательщику во многом предопределяются объективными закономерностями их экономической деятельности.

В позитивном праве принцип экономической обоснованности налогов отражен в пункте 3 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — Налоговый кодекс) как одно из начала законодательства о налогах и сборах.

Вместе с тем содержательное наполнение принципа экономической обоснованности налогов вызывает определенную споры.

Как указывает Д. В. Виницкий, с содержательной точки зрения принцип экономической обоснованности налогов характеризуется соразмерностью ограничения экономических интересов частных субъектов¹.

В то же время Крохина Ю. А. полагает, что принцип экономической обоснованности налогов имеет два аспекта: во-первых, налоги должны быть эффективными с точки зрения самокупаемости и, во-вторых, налоги не должны препятствовать реализации гражданами своих конституционных прав, а основой данного принципа выступают экономические реалии общественных отношений².

С этим подходом не соглашается Савсерис С. В., отмечая, что налоги помимо функции обеспечения государства денежными средствами выполняет и иную функцию — служат для налогоплательщиков стимулом для совершения или не совершения определенных действий. По его мнению, более правильно говорить о принципе «экономической обоснованности» налога, смысл которого состоит, в частности, в том, что элементы введенного налога должны тесным образом коррелировать с экономическими характеристиками налогоплательщика³.

С точки зрения В. М. Зарипова, ответить на вопрос, что такое экономическое основание налога — значит выяснить, на каком основании государство считает возможным взимать тот или иной налог. Иными словами, экономическое основание налога — то, что им облагается, подвергается налогообложению, то есть изъятию в публичные фонды и перераспределению.

Соглашаясь с последней из высказанных точек зрения, следует прийти к выводу о том, что требование экономической обоснованности налога предполагает обеспечение в правоприменительной практике функционирования такого юридического механизма исчисления и взимания соответствующего налога, которое согласуется с его

¹ *Виницкий Д. В.* Основные проблемы теории российского налогового права: Автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 31.

² *Крохина Ю. А.* Принцип экономической обоснованности налога в правовых позициях КС РФ // *Налоговед.* 2004. № 6.

³ *Савсерис С. В.* Принцип экономической обоснованности налога в российском налоговом праве // *Налоговед.* 2011. № 9.

экономической сущью. Произвольным следует считать взимание налога вопреки его экономическому основанию.

Как известно, статья 247 Налогового кодекса устанавливает налог на доходы иностранных организаций, взимаемый в составе налога на прибыль организаций. К облагаемым в Российской Федерации доходам иностранных организаций при этом в силу подпункта 1 пункта 1 статьи 309 Налогового кодекса относятся дивиденды, выплачиваемые российскими организациями.

Учитывая сказанное выше, экономическим основанием налогообложения трансграничных дивидендов при их выплате из Российской Федерации следует считать распределения прибыли российской организации в пользу своего иностранного участника (акционера) и извлечение иностранным участником (акционером) экономической выгоды из этого факта.

При этом наиболее спорным вопросом налогообложения трансграничных дивидендов является вопрос о целесообразности ранжирования бремени налогообложения, возлагаемого на иностранного участника (акционера), что достигается за счет дифференциации применяемых к дивидендам налоговых ставок. Согласованность применяемых ставок и экономической природы дивидендов как инвестиционного дохода участника (акционера) российской организации от ранее произведенных вложений в российскую организацию, позволяет избежать произвольного налогообложения.

В практике российских судов неоднократно возникали споры о допустимости применения налоговой ставки 5 процентов к дивидендам, переквалифицированным из процентов в соответствии со статьями 269 Налогового кодекса и, буквально образом, выплачиваемых российскими организациями не своим иностранным материнским компаниям, а «сестринским» компаниями и иным иностранным участникам группы компаний (определения от 05.04.2018 № 305-КГ17-20 231, от 06.03.2018 № 304-КГ17-8961 и от 02.10.2019 № 307-ЭС19-8719). При разрешении данных споров Верховный Суд исходил из приоритета экономического основания налога.

Так, исходя из обстоятельств дела, отраженных в определении от 02.10.2019 № 307-ЭС19-8719, российская организация выступала заемщиком по договору займа, заключенным с компанией, зарегистрированной в Королевстве Нидерланды, и выплатило проценты названному займодавцу.

Как установила налоговая инспекция, задолженность по этим займам является контролируемой согласно пункту 2 статьи 269

Налогового кодекса, поскольку единственным участником нидерландского займодавателя является другая компания, зарегистрированная в Республике Финляндия и косвенно владеющей более 25 процентов в капитале российской организации. При этом на момент начисления процентов российская организация являлась недостаточно капитализированной, поскольку ее собственный капитал представлял отрицательную величину.

На этом основании и в соответствии с пунктом 4 статьи 269 Налогового кодекса налоговый орган пришел к выводу о том, что начисленные в пользу нидерландской компании проценты должны для целей налогообложения признаваться дивидендами и облагаться в таком качестве с применением обычной ставки 15 процентов.

Отклоняя доводы налогоплательщика о необходимости применения пониженной ставки 5 процентов, арбитражные суды согласились с доводами инспекции и отметили, что нидерландская компания не является участником российской организации, а, следовательно, в данном случае пониженная ставка налога применяться не может.

Судебная коллегия Верховного Суда РФ признала такой подход ошибочным.

Во-первых, Верховный Суд обратил внимание на целевое назначение пониженной ставки налога для трансграничных дивидендов, исходя из экономической сути тех отношений, к которым она должна применяться.

Как отмечено в определении, пониженная ставка налога 5 процентов предусмотрена в международных договорах об устранении двойного налогообложения, построенных на основе Модельной конвенции Организации экономического развития и сотрудничества (далее — ОЭСР) об устранении двойного налогообложения, для того, чтобы распределение прибыли дочерних компаний в пользу зарубежных материнских компаний было подвержено относительно меньшему бремени налогообложения — в целях устранения повторного налогообложения прибыли и поощрения международных инвестиций, о чем указано в комментариях ОЭСР к Модельной конвенции.

Поэтому налоговая ставка 5 процентов применима и к тем доходам, которые *prima facie* названы процентами по долговым обязательствам, но в силу положений законодательства Российской Федерации о налогах и сборах признаются доходами иностранного инвестора.

В данном случае выплаченные нидерландской компании проценты в силу пункта 4 статьи 269 Налогового кодекса признавались дивидендами, выплаченными материнской компании

налогоплательщика — налогового резидента Финляндской Республики. Следовательно, к рассматриваемым отношениям в целом применима ставка 5 процентов, установленная Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Финляндской Республики об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы от 04.05.1996.

Во-вторых, подход, занятый налоговой инспекцией, означает невозможность применения к дивидендам, выплаченным обществом, ни пониженной ставки, предусмотренной соглашением об устранении двойного налогообложения, заключенным между Российской Федерацией и Финляндской Республикой, ни аналогичной пониженной ставки, предусмотренной подпунктом «а» пункта 2 статьи 10 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Нидерландов от 16.12.1996 «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество», в то время как факт осуществления иностранных инвестиций в российскую экономику (предоставления финансирования российской организации) никем не оспорен.

Таким образом, обеспечение взимания налога на доходы иностранных компаний при выплате трансграничных дивидендов с учетом экономического основания налога предполагает необходимость учета того, достигнута ли политико-правовая цель поощрения инвестиций, ради которых в международных соглашениях для страны-источника выплаты дивидендов предусмотрена пониженная налоговая ставка 5 процентов. При достижении данной цели взимание налога в относительно большем размере по существу приводит к произвольному налогообложению и не обеспечивает достижение надлежащего баланса частных и публичных интересов.

■ **Спивакова А. А.**

магистрант 2 курса ФГБОУВО «Российский
государственный университет правосудия»

Бюджетное планирование и планирование закупок: проблемы и перспективы развития

Аннотация: В статье рассмотрены вопросы соотношения бюджетного планирования и планирования государственных и муниципальных закупок. Показано, что заказчики в рамках контрактной системы в сфере закупок также являются

участниками бюджетного процесса. Планирование закупок осуществляется в процессе планирования соответствующего бюджета бюджетной системы РФ, а также в процессе планирования финансово-хозяйственной деятельности заказчиков. Ранее утвержденные формы плана финансово-хозяйственной деятельности и плана-графика были упрощены внесенными изменениями в соответствующие нормативные правовые акты. Сформулированы выводы о «перегруженности» системы нормативных правовых актов, регулирующих бюджетное планирование и планирование закупок. Кроме того, упрощение процесса формирования плановых документов, в том числе путем их перевода в «цифру», не способствуют оптимизации закупочных процессов, обязывая по-прежнему работников заказчика дублировать информацию и данные при формировании определенных документов.

Ключевые слова: бюджетное планирование; планирование закупок; контрактная система в сфере закупок; планирование финансово-хозяйственной деятельности; обоснование бюджетных ассигнований; план-график закупок.

■ **Spivakova A. A.**

2nd year undergraduate of the Russian State
University of Justice

Budget planning and procurement planning: problems and development prospects

Annotation: The article deals with the relationship between budget planning and planning of state and municipal procurement. It is shown that customers in the procurement contract system are also involved in the budget process. Procurement planning is carried out in the process of planning the corresponding budget of the budget system of the Russian Federation, as well as in the process of planning the financial and economic activities of customers. Previously approved forms of the financial and economic activity plan and schedule were simplified by the amendments to the relevant normative legal acts. Conclusions have been drawn on the “congestion” of the system of regulations governing budget and procurement planning. In addition, the simplification of the process of forming planned documents, including converting it into the digital format, does not contribute to the optimization of procurement processes, obliging still employees of the customer to duplicate information and data when forming certain documents.

Keywords: budget planning; procurement planning; procurement contract system; planning of financial and economic activities; rationale for budget allocations; procurement schedule.

Соотношение бюджетного планирования и планирования закупок

Планирование закупок — начальный и основополагающий этап осуществления заказчиком закупочной деятельности. Планирование является неотъемлемым этапом закупочной деятельности, поскольку

точное определение заказчиком своих потребностей и товаров, работ и услуг, необходимых для их удовлетворения, обеспечивает эффективность работы контрактной системы. В связи с тем, что закупки товаров, работ и услуг в контрактной системе закупок оплачиваются, в том числе, за счет бюджетных средств и являются статьей расходов того или иного бюджета бюджетной системы РФ, законодатель уделяет особое внимание процессу планирования и контроля расходов¹.

В стремлении урегулировать процесс планирования закупок для обеспечения большей прозрачности и эффективности расходования бюджетных средств законодатель усложнил этот процесс для заказчиков, ужесточая требования к формам документов в части их содержания². Указанное с учетом принятого государством курса на развитие цифровой экономики³ предопределило тему настоящей статьи, в которой предложено рассмотреть два взаимосвязанных и взаимозависимых процесса — бюджетное планирование и планирование закупок, поскольку планирование закупок осуществляется параллельно с бюджетным планированием.

Бюджет по своей сути является актом планирования, который формируется исходя из целей публично-правового образования. При формировании бюджета на текущий год и плановый период необходимо учесть доходы и расходы бюджета. Одной из расходных статей бюджета является закупка товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд.

До внесения изменений в Закон № 44-ФЗ⁴, вступивших в силу с 1 октября 2019 года, заказчик при планировании закупок товаров, работ и услуг был обязан формировать два документа в соответствии с установленными правилами — план закупок и план-график.

Разница между данными документами заключалась в том, что план-график содержал более детальную информацию и формировался на основании плана закупок на один финансовый год, в то время как план закупок формировался на срок закона о бюджете (текущий

¹ *Кикавец В. В., Вершило Т. А.* О роли бюджетного контроля в процессе планирования муниципальных закупок // Самоуправление. 2016. № 4. С. 16–18.

² *Кикавец В. В.* Контрактная система в сфере закупок, как инструмент обеспечения финансовой безопасности государства // Самоуправление. 2014. № 12. С. 8–11.

³ *Imeda A. Tsindeliani, Olga N. Gorbunova, Tatiana A. Vershilo, Vitaly V. Kikavets, Okšana A. Palozyan, Kirill A. Pisenko, Elena S. Matyanova.* Influence of the budgetary law on state management in the conditions of the development of the digital economy // *Informatologia*. 2019. Vol. 52. No. 1–2. P. 17–27.

⁴ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 27.06.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2019).

финансовый год и плановый период). Указанными изменениями в Закон № 44-ФЗ план закупок был упразднен. В настоящее время заказчики обязаны формировать только план-график закупок. Согласно новым положениям о планировании закупок, план-график формируется на очередной финансовый год и плановый период. Также была изменена форма плана-графика.

Согласно нормам Постановления № 1279¹ проекты планов-графиков формируются:

1) в процессе составления и рассмотрения проектов законов (решений) о соответствующих бюджетах:

- государственным заказчиком, действующим от имени Российской Федерации;
- федеральным бюджетным учреждением, федеральным автономным учреждением, федеральным государственным унитарным предприятием, иным юридическим лицом, в случае передачи такому учреждению, унитарному предприятию либо юридическому лицу полномочий государственного заказчика;
- государственным заказчиком, действующим от имени субъекта Российской Федерации, или муниципальным заказчиком;
- бюджетным, автономным учреждением, созданным субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием, государственным унитарным предприятием субъекта Российской Федерации или муниципальным унитарным предприятием, иными юридическими лицами в случае передачи такому учреждению, унитарному предприятию либо юридическому лицу полномочий государственного, муниципального заказчика;

2) в процессе формирования проектов планов финансово-хозяйственной деятельности:

- заказчиком, являющимся федеральным бюджетным учреждением;
- заказчиком, являющимся федеральным государственным унитарным предприятием;

¹ Постановление Правительства РФ от 30.09.2019 № 1279 «Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, об особенностях включения информации в такие планы-графики и о требованиях к форме планов-графиков закупок»).

- федеральным автономным учреждением в случае предоставления средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности;
- заказчиком, являющимся бюджетным учреждением субъекта Российской Федерации или муниципальным бюджетным учреждением;
- заказчиком, являющимся государственным унитарным предприятием субъекта Российской Федерации или муниципальным унитарным предприятием;
- автономным учреждением, созданным субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием в случае предоставления средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности.

Согласно п. 2 Правил¹ под субъектами бюджетного планирования понимаются федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, палаты Федерального Собрания РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Генеральная прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», Счетная палата РФ и Уполномоченный по правам человека в РФ.

Согласно положениям Закона № 44-ФЗ государственными заказчиками в контрактной системе являются государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки.

¹ Постановление Правительства РФ от 24.03.2018 № 326 (ред. от 06.06.2019) «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Муниципальный заказчик, согласно положениям Закона № 44-ФЗ-муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки.

Кроме того, заказчиками в соответствии с Законом № 44-ФЗ выступают бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарные предприятия, осуществляющие закупки.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что участники бюджетного планирования также выступают заказчиками в рамках контрактной системы.

Планирование бюджета и планирование закупок

В процессе бюджетного планирования рассчитываются и прогнозируются объем доходов бюджетов и объем бюджетных ассигнований. При этом достоверность объемов бюджетных ассигнований обусловлена обоснованиями бюджетных ассигнований.

Обоснование бюджетных ассигнований — документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году и плановом периоде (ст. 6 БК РФ).

Бюджетным кодексом РФ обоснование бюджетных ассигнований при осуществлении соответствующих расходов бюджета отнесено к бюджетным полномочиям Главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств.

В соответствии с Приказом Минфина России от 31.12.2016 г. № 261н «О Порядке формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований», обоснования бюджетных ассигнований формируются и представляются главными распорядителями средств федерального бюджета в Минфин России одновременно с реестрами расходных обязательств главных распорядителей средств федерального бюджета и распределением бюджетных ассигнований федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период по кодам классификации расходов бюджетов.

Исходя из содержания Концепции¹, с 2018 года при осуществлении процедур бюджетного планирования расчет объемов бюджетных

¹ Распоряжения Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах».

ассигнований осуществляется с применением системы обоснований плановых сметных показателей, формируемых получателями бюджетных средств. Фактически на федеральном уровне сложилась единая двухуровневая система обоснования расходов, включающая агрегированные сведения об объемах планируемых расходов на уровне соответствующих главных распорядителей бюджетных средств и детализированные обоснования плановых сметных показателей на уровне подведомственных им получателей бюджетных средств¹.

В том числе и Постановлением № 1279 закреплено, что проекты планов-графиков государственных заказчиков, действующих от имени Российской Федерации, от имени субъекта Российской Федерации, или муниципальных заказчиков, федеральных бюджетных учреждений, федеральных автономных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий, иных юридических лиц, в случае передачи таким учреждениям, унитарным предприятиям либо юридическим лицам полномочий государственного заказчика, а также бюджетных, автономных учреждений, созданных субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием, государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации или муниципальных унитарных предприятий, иных юридических лиц в случае передачи такому учреждению, унитарному предприятию либо юридическому лицу полномочий государственного, муниципального заказчика формируются на основании обоснований (расчетов) плановых сметных показателей, формируемых при составлении проекта бюджетной сметы таких заказчиков как получателей бюджетных средств.

Приказом Минфина России от 20.06.2018 г. № 139н определены формы обоснований (расчетов) плановых сметных показателей, которые должны быть заполнены заказчиками. Данные формы предусматривают указание информации об объемах затрат на закупку товаров, работ и услуг, а также обоснование и описание объектов закупок.

В форме об объемах затрат необходимо отразить:

- номер объекта закупки;
- наименование объекта закупки;
- подгруппу нормативных затрат;
- товары, работы и услуги по ОКПД2 (с указанием кода ОКПД2 не менее группы и наименования);
- код по КОСГУ;
- дополнительный аналитический признак;

¹ Там же.

- год (планируемый год) размещения извещения об осуществлении закупки, направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

- код строки;
- сумма на очередной финансовый год, первый год планового периода и второй год планового периода;
- объем принятых бюджетных обязательств, подлежащих исполнению за пределами планового периода.

В форме описания обоснования объекта закупки необходимо указать:

- номер объекта закупки;
- наименование объекта закупки;
- подгруппу нормативных затрат;
- цель осуществления закупки (с наименованием государственной программы, ведомственной целевой программы, федеральной целевой программы, иного документа стратегического и программного планирования, наименование мероприятия государственной программы Российской Федерации либо непрограммного направления деятельности (функции, полномочия), наименование международного договора Российской Федерации, с указанием ожидаемого результата реализации мероприятия государственной программы Российской Федерации, а также обоснованием соответствия объекта закупки мероприятию государственной программы Российской Федерации, функциям, полномочиям и (или) международному договору Российской Федерации);
- сведения о технической сложности, инновационности и специальном характере закупки;
- нормативный правовой (правовой) акт (вид, дата, номер, наименование, статус, предполагаемая дата изменения статуса).

Далее целесообразно рассмотреть форму плана-графика, утвержденную Постановлением № 1279. В связи с внесенными в Закон № 44-ФЗ изменений в части планирования закупок и упразднением плана закупок, форма плана графика претерпела существенные изменения. Вместо 33 граф, которые заказчики обязаны были заполнять в форме плана-графика, действующей при планировании закупок на 2019 год, новая форма плана-графика сокращена на 19 граф.

Так, заказчики обязаны при формировании плана-графика отражать следующую информацию:

- идентификационный код закупки;
- объект закупки, с указанием кода ОКПД2, наименованием кода ОКПД2 и наименованием объекта закупки;

- планируемый год размещения извещения об осуществлении закупки, направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- объем финансового обеспечения, в том числе планируемые платежи по графам «всего», «на текущий финансовый год», «на первый год планового периода», «на второй год планового периода», «последующие годы»;
- информация о проведении обязательного общественного обсуждения закупки;
- наименование уполномоченного органа (учреждения);
- наименование организатора проведения совместного конкурса или аукциона.

При соотношении требований к форме обоснований (расчетов) плановых сметных показателей и информации, которая должна быть указана в части отражения объемов затрат и плана-графика, выявляется схожесть форм по 8 графам.

Планирование финансово-хозяйственной деятельности и планирование закупок

Определенными законодательством заказчиками планирование закупок осуществляется в процессе формирования проектов планов финансово-хозяйственной. Безусловно, по своей сущности план финансово-хозяйственной деятельности является актом, предусматривающим планируемые доходы и расходы в соответствующем периоде.

Требования к составлению плана финансово-хозяйственной деятельности также изменились. Если порядок формирования плана финансово-хозяйственной деятельности на 2019 год регламентировался Приказом Минфина России от 28.07.2010 г. № 81н (ред. от 30.10.2018) «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения», то порядок формирования плана на 2020 год регулируется Приказом Минфина России от 31.08.2018 г. № 186н «О Требованиях к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения».

Согласно Приказу Минфина № 186н, при составлении плана и внесении в него изменений устанавливается плановый объем поступлений и выплат денежных средств.

План финансово-хозяйственной деятельности должен составляться на основании обоснований (расчетов) плановых показателей

поступлений и выплат, требования к формированию которых устанавливаются данным Приказом.

Согласно п. 42 Приказа, расчеты расходов на закупку товаров, работ, услуг должны соответствовать в части планируемых к заключению контрактов (договоров) показателям плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, формируемого в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в случае осуществления закупок в соответствии с Законом № 44-ФЗ.

Законодатель в данном пункте ссылается на план закупок товаров, работ и услуг. Ввиду того, что Приказ Минфина от 31.08.2018 № 186н применяется при формировании плана финансово-хозяйственной деятельности, начиная с плана на 2020 год, наблюдается несоответствие положениям Закона № 44-ФЗ в части планирования закупок. Приказ Минфина ссылается на планы закупок, которые внесенными изменениями в Закон № 44-ФЗ были упразднены. В связи с тем, что положения о планах закупок в контрактной системе утратили силу, в приказ должны были быть внесены изменения в целях устранения подобных несоответствий.

Приказ Минфина от 31.08.2018 № 186н содержит утвержденную форму плана финансово-хозяйственной деятельности, в котором учреждение обязано отразить расходы на закупку товаров, работ и услуг общей суммой и отдельными строками расходы на закупку научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, закупку товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий, закупку товаров, работ, услуг в целях капитального ремонта государственного (муниципального) имущества, прочую закупку товаров, работ и услуг общей суммой. Также необходимо отразить расходы на капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности общей суммой, в том числе расходы на приобретение объектов недвижимого имущества государственными (муниципальными) учреждениями и приобретение объектов недвижимого имущества государственными (муниципальными) учреждениями.

Все показатели выплат по расходам на закупку товаров, работ, услуг подлежат детализации в разделе «Сведения по выплатам на закупку товаров, работ, услуг».

Раздел содержит следующие графы для заполнения:

- наименование показателя;
- коды строк;

- год начала закупки;
- сумма на текущий финансовый год, на первый год планового периода, на второй год планового периода, за пределами планового периода.

В графе «наименование показателя» разделом предусмотрены плановые показатели выплат на закупку товаров, работ, услуг и распределяются на выплаты по контрактам (договорам), заключенным (планируемым к заключению) в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, а также по контрактам (договорам), заключаемым в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации с детализацией указанных выплат по контрактам (договорам), заключенным до начала текущего финансового года и планируемым к заключению в соответствующем финансовом году.

При рассмотрении формы плана финансово-хозяйственной деятельности и сопоставлении с формой плана-графика можно сделать вывод о том, план-график закупок содержит наиболее детализированную информацию о запланированных закупках товаров, работ и услуг.

Бюджетное планирование и планирование закупок являются взаимозависимыми процессами, эффективное планирование закупок товаров, работ, услуг невозможно без определения доходов и расходов бюджетов.

Законодателем предъявляются жесткие требования в отношении планирования расходов с целью эффективного расходования средств бюджетов бюджетной системы. Существует множество нормативных правовых актов, регулирующих процессы планирования, что с одной стороны является проблемой. Перегруженность системы нормативных правовых актов приводит к несоответствиям и разночтениям. Осознавая данную проблему, законодатель принимает ряд изменений касательно регулирования процессов бюджетного планирования и планирования закупок. Так, положения Закона № 44-ФЗ о планах закупок утратили силу, форма плана-графика закупок изменена и упрощена.

При рассмотрении формы обоснований (расчетов) плановых сметных показателей, формируемых получателями бюджетных средств в процессе бюджетного планирования и формы плана-графика, утвержденного для планирования с 2020 года, возникает вопрос о необходимости ведения плана-графика. При сравнении форм было выявлено, что большинство заполняемых граф идентичны и заказчики, как получатели бюджетных средств, формируют два однотипных документа.

До планирования закупок на 2020 год заказчики были обязаны формировать два документа планирования — план закупок и план-график. План-график формировался, в отличие от плана закупок, только на текущий финансовый год и содержал более детализированную

информацию о запланированных закупках. Также план-график содержал информацию о планируемом периоде размещения извещения об осуществлении закупки, направлении приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) и у заказчиков было несколько вариантов выбора, например, «раз в месяц», «раз в год», «ежеквартально».

В планах-графиках на закупку товаров, работ, услуг в соответствии с новой формой заказчиком необходимо указывать только год, в котором планируется размещать извещение или направлять приглашение на принятие участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), заключать контракт с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Нововведения в планировании закупок вызвали ряд обоснованных вопросов заказчиков о сроках осуществления закупки товаров, работ, услуг.

До 2020 года сформированный план закупок автоматически направляется в ЕИС из системы «Электронный бюджет» и на основании него в ЕИС публикуется сформированный план-график, в который притягивается информация из плана закупок. К моменту вступления в силу изменений в части планирования закупок функционал по новому планированию в ЕИС не был готов.

Планирование бюджета и планирование закупок — взаимосвязанные процессы. При планировании бюджета осуществляется определение объема бюджетных ассигнований — объемов бюджетных средств, предусмотренных на исполнение расходных обязательств публично-правового образования. У заказчика, как получателя бюджетных средств, при закупке товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд возникают бюджетные обязательства перед поставщиком (исполнителем). Поскольку закупки товаров, работ, услуг являются статьей расходов бюджетов бюджетной системы РФ, при определении бюджетных ассигнований необходимо четко обозначить потребности заказчиков в товарах, работах, услугах.

В целях исполнения принципа эффективности использования бюджетных средств, закрепленного в ст. 34 БК РФ, необходимо добиться качественного и эффективного планирования бюджетных расходов и планирования закупок заказчиками. Именно поэтому планирование закупок, согласно положениям Закона № 44-ФЗ, осуществляется в процессе составления и рассмотрения проектов законов о бюджетах и в процессе формирования планов финансово-хозяйственной деятельности.

■ Рыжкова К. А.

магистрант Российского государственного университета правосудия.

Особенности финансового контроля в контрактной системе закупок

Аннотация. В статье освещаются вопросы финансового контроля в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — контрактная система). На современном этапе развития рыночной системы возрастает значимость контрактной системы, поскольку именно она подразумевает целевое использование финансовых ресурсов государства. Целью исследования является рассмотрение понятия «финансовый контроль» в контрактной системе. Теоретическая и практическая значимость состоит в том, что сформулированные в статье выводы и предложения могут быть использованы для дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: контрактная система, финансовый контроль, государственные и муниципальные закупки, бюджетные средства.

■ Ryzhkova K. A.

master's degree at the Russian state University of justice.

Features of financial control in the contract procurement system

Annotation. The article covers the issues of financial control in the contract system in the field of procurement of goods, works, and services for state and municipal needs (hereinafter — the contract system). At the present stage of development of the market system, the importance of the contract system increases, since it implies the targeted use of financial resources of the state. The purpose of the study is to consider the concept of “financial control” in the contract system. The theoretical and practical significance is that the conclusions and suggestions formulated in the article can be used for further scientific research.

Keywords: contract system, financial control, state and municipal procurement, budget funds.

В процессе обеспечения государственных и муниципальных нужд подразумевается целевое расходование бюджетных средства, требующее пристального контроля. Следует отметить, что финансирование государственных (муниципальных) закупок является одним из крупнейших расходных статей бюджета¹. Законодательство

¹ *Кикавец В. В., Вершило Т. А.* О роли бюджетного контроля в процессе планирования муниципальных закупок // Самоуправление. 2016. № 4. С. 16–18.

о контрактной системе каждый год подвергается немалым изменениям за столь небольшой промежуток времени. Но, к сожалению, эти изменения не приводят к положительному результату, поскольку в контрактной системе происходит все больше нарушений, которые влекут за собой потерю бюджетных средств¹. Тем самым финансовый контроль занимает главную роль в системе закупок и нуждается в модернизации.

Цель статьи состоит в исследовании основных вопросов финансового контроля контрактной системы, определение перспективных направлений для совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в указанной сфере.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие основные задачи:

- уточнить дефиницию финансового контроля в контрактной системе;
- изучить нормативные правовые акты, регулирующие финансовый контроль в контрактной системе;
- определить особенности развития финансового контроля в контрактной системе и разработать предложения по его совершенствованию.

В настоящее время определение финансового контроля в действующем законодательстве не содержится, в Бюджетном кодексе РФ есть только цель его проведения. Среди ученых также не сложилось единой точки зрения относительно термина «финансовый контроль». Прежде чем рассуждать о модернизации финансового контроля в исследуемой сфере, необходимо дать определение указанному термину.

Понятие финансового контроля рассматривали: Н. И. Химичева, Е. А. Истомина, И. Ю. Федорова, Е. Ю. Грачева, И. В. Бархатов, Н. И. Кондратьев, Л. К. Канина, М. М. Прошунин, А. В. Ермоленко и др. Финансовый контроль в сфере закупок рассматривали В. В. Кикавец, Т. А. Вершило, К. Б. Маркелов, И. Л. Радионова, С. А. Сергеева и др.

Так, М. М. Прошунин предлагает понимать под финансовым контролем совокупность принимаемых уполномоченным органом мер по контролю за операциями с денежными средствами или иным имуществом на основании информации, представляемой ему

¹ *Кикавец В.В., Аветисов В.Г.* Финансовые риски заказчика в контрактной системе в сфере закупок // Современные риски и право: правовые средства предупреждения, управления, защиты: XVIII Международная научная конференция. Москва, 26 апреля 2018 г.: Сб. ст. / Под ред. Н. И. Архиповой, С. В. Тимофеева, Е. Ю. Князева. М.: РГГУ, 2018. (Муромцевские чтения). С. 163–169.

организациями, осуществляющими такие операции, а также по проверке этой информации в соответствии с законодательством РФ¹.

Н. И. Химичева понимает под ним «соблюдение законности и целесообразности действий в области образования, распределения и использования государственных, муниципальных и иных денежных ресурсов государственного характера»².

В понимании Е. А. Истоминой финансовый контроль представляет собой совокупность экономических отношений, возникающих между контрольным органом, с одной стороны, и субъектом государственных закупок — с другой, по поводу обеспечения эффективности использования бюджетных финансовых ресурсов, соблюдения их целевого характера использования, а также экономии³.

С точки зрения Е. Ю. Грачевой финансовый контроль представляет собой «санкционированную нормативно-правовыми актами деятельность уполномоченных государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, иных субъектов по соблюдению своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования в целях достижения стоящих перед государством задач»⁴.

Хотелось бы обратить внимание на еще одно определение понятия «финансовый контроль», данное доцентом А. Ю. Ильиным и доцентом М. А. Моисеенко. «Финансовый контроль можно определить как особую форму деятельности специально уполномоченных государственных органов и хозяйствующих субъектов, основанную на властных предписаниях правовых норм, направленную на проверку своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования, осуществление принудительных изъятий в бюджетную систему, установление оснований для применения мер ответственности за нарушение финансового законодательства»⁵.

¹ *Прошунин М. М.* К вопросу о соотношении финансового мониторинга и финансового контроля / М. М. Прошунин // *Финансовое право.* 2016. № 10. С. 24.

² *Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева.* 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.

³ *Финансовый контроль государственных закупок в России / Е. А. Истомина // Вестник Челябинского государственного университета.* 2017. № 5 (401). Экономические науки. Вып. 57. С. 82.

⁴ *Финансовое право: Учебник / Под ред. Е. И. Грачевой.* М.: Проспект, 2015. С. 36.

⁵ *Ильин А. Ю., Моисеенко М. А.* Правовая доктрина финансового контроля. 2015. С. 17.

По мнению К. А. Филимоновой, финансовый контроль — это урегулированная нормами права деятельность государственных и муниципальных органов, общественных организаций, хозяйствующих субъектов и иных уполномоченных лиц, связанная с проверкой правильности, точности и своевременности формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов с целью установления законности и эффективности осуществления финансово-экономической деятельности¹.

Согласно определению проф. А. Н. Козырина «под финансовым контролем следует понимать осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, а в ряде случаев и негосударственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления новых резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности»².

Таким образом, проанализировав мнения ученых относительно термина «финансовый контроль», можно сделать вывод, что финансовый контроль — это совокупность мер уполномоченных органов по контролю над образованием, распределением и использованием денежных ресурсов.

Поскольку финансовый контроль в контрактной системе является неотъемлемой частью финансовой системы, то сущность контроля также содержится и в специальных нормативных правовых актах: таких как Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ); Постановление Правительства РФ от 12.12.2015 г. № 1367; Приказ Министерства финансов РФ от 22.07.2016 г. № 120н; Приказ Министерства финансов РФ от 01.07.2015 г. № 104н; Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1092 и т. д. Значение данных актов значительно велико, так как они служат фундаментом осуществления контрактной системы.

Необходимо рассмотреть формы финансового контроля, чтобы проследить важность наличия контроля в течении всего процесса осуществления закупок. Под формой финансового контроля понимают способы конкретного выражения и организации контрольных действий.

¹ *Филимонова К. А.* Понятие финансового контроля: проблема определения // Молодой ученый. 2015. № 11. С. 1120.

² *Козырин А. Н.* Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Реформы и право. 2014. № 1. С. 67.

В зависимости от времени совершения контроля выделяют три основные формы – предварительный, текущий и последующий (рис. 1). Все три формы находятся в тесной взаимосвязи и тем самым отражают непрерывный характер контроля.



Рис. 1. Формы и стадии финансового контроля в контрактной системе

Для модернизации финансового контроля в контрактной системе необходимо внести ряд изменений. В первую очередь необходимо обеспечить взаимодействие контрольно-надзорных органов, внедрить в них единые технологии и стандарты, с целью осуществления непрерывного финансового контроля. Во-вторых, требуется внесение изменений в Закон № 44-ФЗ по причине того, что он рассматривает лишь финансовую политику, но не берет в расчет критерий качества и новизны. Следующим изменением в контрактной системе можно назвать переход к режиму «жесткой экономии», который предполагает контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств. При принятии решения о финансировании должна быть определена конечная цель и установлены индикаторы, которые позволят отслеживать ее достижения. Именно эти индикаторы будут предопределять нарушения на любом из этапов осуществления контрактной деятельности. Все это даст нам максимальный экономический и социальный эффект от использования бюджетных средств и управлением государственной собственностью.

В процессе исследования вопросов финансового контроля мы изучили авторский подход Сергеевой С. А., Радионовой И. Л.,

представленный в статье «Управление финансовым контролем в сфере закупок». Полностью разделяя представленную структуру организационной модели управления финансовым контролем закупок, включающей в себя цели и принципы финансового контроля закупок, взаимосвязь структурных элементов системы управления финансовым контролем закупок, полагаем необходимым несколько расширить составляющие ее элементы. По нашему мнению, указанную структуру целесообразно дополнить новым элементом — участие общества в финансовом контроле в рамках контрактной системы, поскольку на сегодняшний день в нашем государстве мнение общества является наиболее независимым, отражающим реальные настроения и потребности граждан. Общественный контроль введен в контрактную систему, однако он не затрагивает вопросы финансового обеспечения закупок.

В статье раскрыто понятие финансового контроля, реализуемого в рамках контрактной системы. Определены перспективные направления для совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в указанной сфере.

В процессе исследования установлено:

Во-первых, финансовый контроль — это совокупность мер уполномоченных органов по контролю над образованием, распределением и использованием денежных ресурсов.

Во-вторых, основным нормативным актом в сфере закупок является Закон № 44-ФЗ. Он непосредственно направлен на регулирование рассматриваемых отношений.

В-третьих, особенностью финансового контроля в контрактной системе на современном этапе будет необходимость внедрения такого элемента структуры организационной модели финансового контроля, как участие общества, потому что мнение общества является беспристрастным, независимым и оно отражает реальные интересы общества.

■ **Дондукова Т. Ц.**

студентка 4 курса заочной формы обучения
группы выходного дня

Нормативное правовое регулирование цифровой экономики в современной России

Аннотация. В научной статье раскрывается понятие цифровой экономики, приведены примеры ее применения на практике, изучена нормативная правовая база

в сфере цифровой экономики, а также их проектов. Анализируются проблемы криптовалют, их правовое положение, а также правовое положение смарт-контрактов. Описаны проблемы развития цифровой экономики, а также предложены варианты их устранения.

Ключевые слова: цифровая экономика, финансовые активы, цифровые права, цифровая подпись, смарт-контракт.

■ **Dondukova T. Ts.**

4th year student,

correspondence course, weekend groups

Normative legal regulation of the digital economy in the modern Russian Federation

Annotation: This article includes the discovery of the digital economy, describes how the society can use this new type of economy in the real life. Also, there are the list of the normative legal base in the sphere of the digital economy. The problems of the crypto currency, its legal condition are also described. The article includes the legal status of the smart-contracts, problems of the digital economy's development and the variants of the ways out of the issues.

Keywords: digital economy, financial assets, digital rights, digital signature, smart-contract.

В связи с огромной скоростью совершенствования цифровых технологий стиль общественных отношений кардинально изменился за последние 10 лет. Интернет-магазины, социальные сети, мессенджеры, электронные платежные системы, криптовалюты заменили традиционные средства связи, коммуникации и платежей. Органы государственной власти априори не могут догнать развитие информационных технологий и вынуждены принимать все новые нормативные правовые акты, которые смогли бы урегулировать цифровые общественные отношения. Цель исследования заключается в раскрытии понятия цифровой экономики, а также анализе как действующих нормативных правовых актов в условиях цифровизации, так и их проектов. Для достижения поставленной цели мы использовали такие методы, как анализ, описание, историзм и правовое сравнение.

Понятие цифровой экономики и ее роль в современном мире

Термин «цифровая экономика» впервые был введен американским ученым, профессором Массачусетского университета Николасом Негропonte в 1995 г. Он впервые сформировал концепцию цифровой экономики,

которая заключалась в переходе от движения атомов к движению битов (единицы измерения количества информации). Негропонте определял такие характеристики товаров, как вес, сырье и транспортировка, недостатками прошлого, в то время как отсутствие веса, виртуальность, мгновенное глобальное перемещение представлялись как преимущества будущего. С тех пор многие ученые расширяли данную концепцию. К примеру, американский ученый Томас Мезенбург в 2001 г. усложнил концепцию, выделив три основных компонента цифровой экономики¹:

- Электронный бизнес (способ ведения бизнеса, где любой процесс производится по средствам компьютерных сетей).
- Инфраструктура электронного бизнеса (оборудование, программное обеспечение, телекоммуникации, сети и др.).
- Электронная коммерция (передача товаров, например, когда товар продается онлайн).

Данная концепция долго пользовалась популярностью, однако со временем начала находить критику и требовать доработки. Например, в 2013 г. ученый Оксфордского университета Билл Имлах утвердил, что новые сервисы типа социальных сетей размывают границы категорий Мезенбурга, и сама концепция требует доработки. В целом, на сегодняшний день понятие «цифровая экономика» как и его концепция не являются окончательно сформулированными, поскольку мы имеем дело с постоянными переменами, связанными с быстрым темпом технического прогресса. Поэтому простыми словами можно определить цифровую экономику как экономику, основанную на цифровых технологиях².

Схожие формулировки, однако более расширенные, можно встретить и среди отечественных ученых. Например, Капанова Л. Д. определяет цифровую экономику как определенную систему экономических, социальных и культурных отношений, реализуемых на основе использования цифровых информационно-коммуникационных технологий. Во-первых, это связано с тем, что цифровые технологии сегодня проникли практически во все сферы человеческой жизнедеятельности. Во-вторых, различные человеческие отношения, будь то культурные или социальные, так или иначе, отражаются и на экономических процессах³.

¹ *Аверьянова Д. А.* Этапы развития цифровой экономики // Экономика и бизнес: теория и практика. М., 2019.

² *Алексеев О. А., Ильин И. В.* Цифровизация глобального мира и роль государства в цифровой экономике // Информационное общество. 2018. № 2. С. 25–28.

³ *Капанова Л. Д.* Цифровая экономика в России: состояние и перспективы развития // Экономика. Право. 2018. № 2. С. 58–69.

Существуют огромное множество различных предприятий, реализующих свою продукцию через виртуальные каналы, например, продажа книг или телефонов онлайн. Это не комплексные торговые предприятия, имеющие как физические торговые центры, так и интернет-магазин, а компании, производящие контакт со своим потребителем только через виртуальную витрину (OZON, Lamoda, Wildberries, Aliexpress и др.). Интернет-магазин — основной канал их продаж, место, где они генерируют выручку.

Существуют и предприятия, которые можно априори считать виртуальными: они не привязаны ни к какому физическому активу (материальному, осязаемому объекту). К ним можно отнести¹:

- Поисковые сервисы (Google, Yahoo, Rambler, Яндекс и др.). Организация поиска в интернете в сочетании с контекстной рекламой и платной поисковой оптимизацией приносит им существенную часть прибыли.

- Агрегаторы услуг. Модель монетизации — комиссия или агентское вознаграждение. К ним относятся Uber, Booking.com, Aviasales и др.

- Стриминговые сервисы: музыкальные (Spotify, AppleMusic, Tidal, Яндекс. Музыка и др.), видео-сервисы (Netflix, Okko, ivi, и др.),

- Сайты объявлений: наиболее популярный ресурс — Avito.ru. Для него характерна смешанная модель: платные объявления и реклама. Предприятия размещают свои объявления за деньги, просматривают рекламу, плату за которую сайт получает также.

- Мобильные приложения: в случае если пользователь хочет получить расширенные функции, ему необходимо внести денежные средства.

- Облачные хранилища: iCloud, OneDrive и т. д. Монетизация происходит за счет предоставления доступа большего объема информации.

Следует отметить, что данный перечень является открытым и можно отнести еще много примеров по мере развития цифровых технологий.

Нормативная правовая база цифровой экономики

Следует отметить, что цифровое законодательство в настоящий момент постоянно реформируется и преобразовывается. Большая часть законопроектов находится на стадии разработки и еще не внесена на рассмотрение в Госдуму РФ.

Главным новшеством за последний период стало принятие Федерального закона от 18.03.2019 № 34-ФЗ «О внесении изменений

¹ Куликова Е. И. Цифровизация как основной тренд развития финансовых услуг // Финансовая жизнь. 2018. № 4. С. 67–70.

в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 34-ФЗ). Закон № 34-ФЗ официально вступил в силу с 1 октября 2019 г.

Одним из важнейших нововведений является закрепление такого нового вида объекта гражданских прав, как «цифровые» права в статье 141.1 ГК РФ. Теперь в перечне объектов гражданских прав будет указано, что объекты гражданских прав — это вещи (включая наличные деньги и документарные ценные бумаги), иное имущество, в том числе имущественные права (включая безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, цифровые права)¹.

Под цифровыми правами предлагается понимать особые «обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам; осуществление, распоряжение, в том числе передача, залог, обременение цифрового права другими способами или ограничение распоряжения им возможны только в информационной системе без обращения к третьему лицу»².

Под информационной системой подразумевается комплекс, включающий вычислительное и коммуникационное оборудование, программное обеспечение, лингвистические средства и информационные ресурсы, которые удовлетворяют информационные потребности пользователей³.

Также важным нововведением является то, что теперь согласно п. 1. ст. 160 ГК РФ к письменной форме сделке приравнивается сделка, заключенная с помощью электронных либо иных технических средств, позволяющих воспроизвести на материальном носителе в неизменном виде содержание сделки.

Фактически данные правоотношения уже имеют место в современной жизни на протяжении нескольких лет, однако законодательно это

¹ Государственная Дума Федерального Собрания. Официальный сайт [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://duma.gov.ru/news/29748/>, дата обращения 13.10.2019.

² Государственная Дума Федерального Собрания. Официальный сайт [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://duma.gov.ru/news/29748/>, дата обращения 13.10.2019.

³ *Коголовский М.Р.* Перспективные технологии информационных систем. М.: ДМК-Пресс, 2003; Федеральный закон от 18.03.2019 № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/57188.html/>, дата обращения 05.11.2019.

закреплено не было. К примеру, нажатие на интернет-сайте или же в мобильном приложении клавиши «ОК» или «Я согласен» уже может считаться выражением волеизъявления для заключения цифровой сделки, или же, например, заполнения формы в интернете, а также путем отправки СМС¹.

Еще одним немаловажным нововведением можно считать дополнение ст. 309 ГК РФ частью второй. Именно она закрепляет норму о так называемых «смарт-контрактах». Если говорить простым языком, то «смарт-контракт» представляет собой программу, которая отслеживает и обеспечивает исполнение обязательств. Стороны прописывают в таком «контракте» условия сделки, сроки, ответственность за их невыполнение и подписывают ее цифровыми подписями, самостоятельно устанавливает, все ли условия исполнены, какие нарушения допущены; принимает соответствующие решения об исполнении и завершении сделки, выдаче денег либо иного имущества, наложении и списании неустоек, блокировке счета и т. д.²

Часть смарт-контрактов также уже используется в современной жизни. К примеру, можно привести агрегаторы услуг такси Uber и Яндекс. Такси. Агрегаторы играют роль посредника и арбитра, который обеспечивает выполнение соглашения между водителем и клиентом: клиент выражает согласие оплатить поездку по стоимости, заранее определенной системой-посредником, а водитель обязуется выполнить услугу по перевозке. В случае, если система не может списать денежные средства в связи с их отсутствием на балансе клиента, агрегатор автоматически блокирует возможность дальнейшего пользования услугами данного такси, пока пользователь не пополнит свой счет, и платеж не будет произведен автоматически.

Президент Северо-Западной ассоциации участников блокчейн систем и криптовалютных проектов Олег Федоров отметил преимущество смарт-контрактов в избежании многих издержек. К примеру, если речь идет о купле-продаже недвижимости, то для этого надо прибегать к риэлторам, юристам и нотариусам. Это в свою очередь влияет

¹ Федеральный закон от 18.03.2019 № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/57188.html/>, дата обращения 05.11.2019

² Государственная дума Федерального Собрания. Официальный сайт [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://duma.gov.ru/news/29748/>, дата обращения 13.10.2019.

отрицательно на финансовое положение людей. Не менее важным преимуществом смарт-контракта является и то, что вероятность мошенничества крайне мала по сравнению с традиционным договором. Это связано с тем, что все данные по смарт-контракту основываются на системе блокчейна (цепочке блоков финансовых транзакций, которую достаточно сложно взломать)¹.

В последнее время возникает немало споров по поводу криптовалют. Многие люди рассматривают новую цифровую валюту как выгодный способ платежа, другие – ничем не подкрепленный, не охраняемый и не поддерживаемый государством. Одной из главных особенностей системы биткойна – ее полная децентрализация: нет ни центрального администратора, ни единого эмиссионного центра, нет субъектов финансового контроля².

Также одним из важных нововведений является Федеральный закон № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (далее – Закон № 90-ФЗ), известный в средствах массовой информации как Закон «О суверенном Рунете».

В пояснительной записке указано, что законопроект призван ввести «защитные меры для обеспечения долгосрочной и устойчивой работы сети Интернет в России, повышения надёжности работы российских интернет-ресурсов» с учётом «агрессивного характера принятой в сентябре 2018 года Стратегии национальной кибербезопасности США». Таким образом, законодатель пытается преподнести данную инициативу как подготовку к возможному отключению России от глобальной Сети³.

Однако нет никаких гарантий, что технические средства, призванные якобы обеспечить независимую работу российского сегмента Сети, не будут использоваться и для блокировки неудобных зарубежных источников информации. По крайней мере, в действующей редакции законопроекта предусмотрены меры, позволяющие не только маршрутизировать трафик исключительно через внутрироссийские узлы связи, но и определять его источник и блокировать.

¹ Куликова Е. И. Цифровизация как основной тренд развития финансовых услуг // Финансовая жизнь. 2018. № 4. С. 67–70.

² Северо-Западная ассоциация участников блокчейн систем и криптовалютных проектов. Официальный сайт [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL <http://nwabc.ru/>, дата обращения: 10.11.2019.

³ Государственная дума Федерального Собрания. Официальный сайт [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://duma.gov.ru/news/29748/>, дата обращения 13.10.2019.

С точки зрения возможной изоляции всё просто: если Россию «отключат» от интернета или она сама себя «отключит», то кроме того, что не будут работать некоторые зарубежные соцсети и мессенджеры, скорее всего возникнут проблемы в банковском секторе и ещё во многих не очевидных для простого пользователя вещах¹.

Естественным образом данный Закон вызвал массу негативных отзывов. Нельзя не предположить, что подлинными причинами его принятия стали снижение качества жизни населения, увеличение числа массовых народных волнений, несанкционированных митингов, холодная война, экономический кризис, снижение рейтинга первых лиц государства. Вместо принятия таких радикальных мер, полагаем, что государству следует сконцентрироваться на социальной политике государства, проведении системных изменений, грамотным распределением и перераспределением бюджетных средств.

На данный момент эти нововведения являются основополагающими в сфере функционирования цифровой экономики. Однако на рассмотрении находятся еще несколько законопроектов. Один из них — «О цифровых финансовых активах», который должен будет урегулировать создание, хранение, выпуск и обращение финансовых активов, а также осуществление прав и исполнение обязательств по смарт-контрактам².

Цифровой финансовый актив — имущество в электронной форме, созданное с использованием шифровальных (криптографических) средств. Право собственности на данное имущество удостоверяется путем внесения цифровых записей в реестр цифровых транзакций. Цифровые финансовые активы не являются законным средством платежа на территории Российской Федерации. Многие ученые до сих пор скептически относятся к такому средству платежа, как биткоин. Государство не может контролировать его эмиссию, и по факту оно теряет контроль над экономикой и товарообменом³.

На данный момент правовой статус криптовалюты вызывает массу дискуссий у многих юристов и экономистов. В соответствии

¹ Селивестров А. А. Изоляция Рунета: зачем это нужно и как повлияет на обычных пользователей [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://troger.ru/blogs/runet-isolation/>, дата обращения 05.11.2019.

² Проект Федерального закона № 419 059-7 «О цифровых финансовых активах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о цифровых финансовых активах)» (текст ко второму чтению) от 20.03.2018 г.

³ Проект Федерального закона № 419 059-7 «О цифровых финансовых активах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о цифровых финансовых активах)» (текст ко второму чтению) от 20.03.2018 г.

с Конституцией РФ и ФЗ «О национальной платежной системе» единственной денежной валютой и средством платежа является рубль. Следовательно, применение криптовалюты в качестве средства платежа незаконно, и даже если государство легализует его использование, то придется включать поправки в Конституцию РФ¹.

Однако судами биткоин признавался ликвидным имуществом, за счет которого могут быть удовлетворены права кредиторов (Постановление 9-го ААС от 15.05.2018 по делу А40-124668/2017 г.). Если в судебных актах признается возможность включать криптовалюту в конкурсную массу и истребовать у владельцев, то фактически суд признает право лица «по своему усмотрению владеть, пользоваться, распоряжаться содержимым криптокошелька как своим собственным имуществом». С другой стороны, когда речь идет о свободном распоряжении и сделках с цифровыми активами, их статус определяется как «вне закона». Поскольку финансовая система страны является объектом публичного права, неурегулированное правовое положение криптовалюты позволяет Центробанку, прокуратуре и следственным органам по настоящее время квалифицировать ее как «денежный суррогат». В этой связи любым операциям по обращению и действиям по распространению информации о криптовалюте может быть дана уголовно-правовая квалификация, а владельцы цифровых активов нуждаются в уголовно-правовой защите. Так, к примеру, биткоины зачастую являются основным средством платежа на различных сервисах «темной сети» Darknet, это связано с тем, что пользователям подобных сайтов нужна анонимность и неподконтрольность. Вполне очевидно, что одними из первых, кто начал серьезно применять биткоины, стали продавцы оружия, наркотиков и других вещей, ограниченных в обороте².

По нашему мнению, законопроект нуждается в большой доработке, так как прописано всего лишь несколько терминов и их определений, а также по факту возможность использовать криптовалюту в обмен на рубли и другую иностранную валюту. Однако не прописано отдельно, в каких случаях следует считать применение цифровых финансовых активов незаконным и в криминальных целях. Таким образом, это затрудняет, по нашему мнению, квалификацию общественно-опасных деяний.

¹ Малаховский А.А. Криптовалюта стала имуществом и что теперь? Право.ru [Электронный ресурс] // Режим доступа URL: <https://pravo.ru/story/202790/>, дата обращения 08.11.2019.

² Там же.

Имеет место быть и проект Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций».

Цифровая инновация в проекте понимается как новое средство, поддерживающее использование цифровых процессов, ресурсов и сервисов, или новая система таких средств на основе технологий больших данных, искусственного интеллекта, системы распределенного реестра, компонентов робототехники и сенсорики, технологий беспроводной связи, технологий виртуальной и дополненной реальностей.

Своего рода это платформа, в которой университеты, ученые, научные центры и т. д. могут обмениваться цифровой информацией. К примеру, человек разработал устройство, модель детали или же приложение для смарт-устройства. Для того, чтобы это сделать, требуется ввести запрос у разработчика, так как все интеллектуальные права принадлежат ему, а это значительно затормаживает процесс в виде огромного процесса делопроизводства и бюрократии. Таким образом, создана определенного рода «песочница», где можно обмениваться информацией, не нарушая закона и интеллектуальных прав разработчика¹.

Нововведения также коснулись и нотариальной деятельности в целях повышения востребованности нотариальной защиты прав граждан и организаций в условиях цифровизации. 10 октября 2019 г. Госдума РФ приняла в первом чтении проект ФЗ «О внесении изменений в Основы законодательства РФ о нотариате».

Законопроект был разработан Правительством РФ в целях реализации программы «Цифровая экономика». Им вводится ряд важных новелл в части совершения нотариальных действий в электронной форме. В частности, предлагается установить перечень и порядок совершения нотариальных действий, которые могут совершены удаленно, без личной явки обратившегося лица к нотариусу. К таким действиям будут отнесены свидетельствование верности перевода документа на другой язык, передача электронных документов физическими и юридическими лицам, принятие в депозит безналичных денежных средств, совершение исполнительной надписи для взыскания задолженности в бесспорном порядке, обеспечение доказательств в виде осмотра информации в сети Интернет, выдача выписки из реестра уведомлений о залоге движимого имущества и др. Председатель профильного Комитета по государственному строительству и законодательству Павел Крашенинников утверждает, что для удаленного

¹ Савченко Е.А. Некоторые аспекты соблюдения законности субъектами разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в условиях модернизации социально-экономического развития // Журнал российского права. 2019. № 7. С. 104–114.

совершения нотариального действия заявитель направляет нотариусу через Единую информационную систему нотариата (либо через портал Госуслуг) заявление, удостоверенное усиленной квалифицированной электронной подписью с приложением документов в электронной форме. Законопроектом также предлагается установить возможность совершения дистанционной сделки с участием нескольких нотариусов, действующих в интересах каждой стороны — через электронную систему нотариата, без совместного присутствия сторон сделки. Федеральной нотариальной палатой будет обеспечиваться возможность представления по запросу заявителя в круглосуточном режиме сведений об открытии наследственного дела — посредством сети Интернет. Также законопроект предусматривает право нотариуса при отсутствии у гражданина паспорта или при наличии сомнений в личности гражданина, предъявившего документ, устанавливать его личность посредством единой биометрической системы. Изменения предлагается вводить в действие по истечении одного года после официального опубликования принятого закона¹.

Проблемы развития цифровой экономики

Несмотря на все усилия государства ускорить процесс цифровизации, в стране остаются немало проблем, таких как²:

а) цифровое неравенство (цифровой разрыв): это выражается в большом отставании многих регионов и отдельных слоев населения от прогресса в области инфокоммуникации. Многие школы, вузы, суды, городские администрации за пределами Москвы и Московской области по сей день не снабжены соответствующим количеством и качеством информационных технологий. Тратится огромное количество денежных средств, которые не реализовываются в конечном итоге;

б) недостаточная информационная безопасность государства/бизнеса/граждан.

По данным МВД РФ за последний год количество уголовных дел о мошенничестве с электронными платежами возросло в 8 раз.

¹ Законопроект № 750 699-7 «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (в части оптимизации нотариальной деятельности, повышения востребованности нотариальной защиты прав граждан и юридических лиц в условиях развития цифрового общества)» от 10.07.2019 г.

² Бабкин А. В., Буркальцева Д. Д., Костень Д. Г., Воробьев Ю. Н. Формирование цифровой экономики в России: сущность, особенности, техническая нормализация, проблемы развития // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2017. Т. 10, № 3. С. 9–25.

Участились не только внешние махинации, но и внутренние, то есть со стороны самих сотрудников финансово-кредитных учреждений. Из этого следует, что службам безопасности необходимо усилить контроль, выявить новые способы предотвращения таких общественно-опасных деяний;

в) правовая, экономическая, цифровая безграмотность населения.

Многие люди по-прежнему доверяют свои конфиденциальные данные посторонним, не владеют элементарными навыками управления электронными устройствами. Такую проблему можно решить только проведением бесплатных семинаров, курсов, тренингов для различных слоев населения.

Таким образом, процесс цифровизации имеет как свои плюсы, так и свои минусы. На наш взгляд, государству необходимо усилить контроль над грамотным распределением бюджетных средств, усилить контроль в борьбе с коррупцией, так как именно она является одним из главных препятствий на пути цифровизации.

Не менее важной причиной было и остается низкое качество жизни подавляющего большинства населения страны. Если бы за последний период времени государство уделяло больше времени социальной политике, то, возможно, количество уголовных дел в сфере мошенничества было значительно ниже.

Полагаем, что в случае, если в ближайшее время органы государственной власти не обратят внимания на вышеперечисленные проблемы и их причины, то программа «Цифровая экономика» вряд ли сможет решить свои задачи в назначенный срок.

■ Лесина Л. Ю.

аспирант кафедры финансового права ФГБОУ
ВО «Российский государственный университет
правосудия»

Финансовый контроль в условиях цифровой экономики

Аннотация. В статье изучается влияние цифровизации экономики на процесс осуществления внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, а также рассматриваются некоторые важнейшие элементы цифровизации деятельности государственных органов в сфере финансово-контрольной деятельности.

Ключевые слова: цифровая экономика, внешний государственный финансовый контроль, внутренний государственный финансовый контроль, автоматизированные

информационные системы, удаленный доступ, информационно-технические возможности, единый информационный ресурс.

■ **Lesina L. Y.**

Postgraduate Student, Department of Financial Law, FSBEI HE "Russian State University of Justice"

Financial control in the digital economy

Annotation. The article studies the impact of digitalization of the economy on the process of implementing external and internal state financial control, and also discusses some of the most important elements of digitalization of the activities of state bodies in the field of financial and control activities.

Keywords: digital economy, external state financial control, internal state financial control, automated information systems, remote access, information and technical capabilities, a single information resource.

Современные условия функционирования экономической системы нашей страны под воздействием приоритетной в области экономической политики России цифровизации экономических процессов в свою очередь порождают новые требования к процессу осуществления государственного финансового контроля, в том числе к его методам и технологиям.

О значительном влиянии цифровизации экономики на процесс осуществления внешнего и внутреннего государственного финансового контроля свидетельствует активное внедрение в деятельность государственных органов современных новейших автоматизированных информационных ресурсов и систем, а также их использование, в том числе деятельности контрольных органов в целях повышения доступности информации о финансовой деятельности подконтрольных субъектов.

Так, в области внешнего государственного финансового контроля и аудита, проводимого Счетной палатой России для осуществления контрольных проверок без выезда на подконтрольный объект, разработан и используется такой информационный ресурс, как информационно-аналитическая система удаленного проведения внешнего государственного аудита (контроля) Счетной палаты (ИАС УВГА). Эта информационная система предоставляет возможность в режиме удаленного доступа получать финансовую информацию из федеральных государственных информационных систем по объектам проверок и автоматизированно выявлять нарушения без непосредственного нахождения на объекте проверки, а также проводить регулярный

мониторинг и контроль деятельности объектов аудита и контроля для более оперативного реагирования и принятия решений¹.

Еще одним цифровым достижением является государственная информационная система, которая позволяет Счетной палате в качестве оператора координировать деятельность других органов государственного и муниципального финансового контроля. В этой системе уже работают все органы внутреннего государственного финансового контроля, а также значительная часть региональных контрольно-счетных органов. Преимущества данной системы весьма обширны, она позволяет обеспечить автоматизацию планирования и учета результатов контрольных мероприятий, упрощение процедур проведения мониторинга и анализа, предоставление структурированной информации и возможности ее обработки.

Рассмотрим еще некоторые примеры значимых элементов цифровизации в деятельности государственных органов и других организаций государственного сектора.

В целях обеспечения открытости, прозрачности и подотчетности деятельности государственных органов, а также повышения качества финансового менеджмента организаций государственного сектора за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления общественными финансами создана и активно работает система «Электронный бюджет»².

Следует упомянуть еще один довольно значимый опыт цифровизации в использовании единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС), созданной с целью информационного обеспечения и свободного доступа к необходимой информации о государственных и муниципальных закупках, формирования, обработки и хранения такой информации, а также осуществления контроля за государственными и муниципальными закупками³.

В рамках проекта «Модернизация казначейской системы Российской Федерации» разработана система удаленного финансового документооборота (СУФД-online). Эта система представляет собой

¹ Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации <http://audit.gov.ru/>.

² Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р (ред. от 14.12.2018) «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Официальный сайт Федерального казначейства Российской Федерации <https://roskazna.ru/>.

WEB-приложение, доступное через сеть Интернет, позволяющее клиентам федерального казначейства управлять своими платежами, финансовыми документами и иметь доступ к актуальной отчетности, сформированной в автоматизированной системе федерального казначейства (АСФК)¹.

С целью обеспечения прозрачности и доступности информации о состоянии общественных финансов в федеральном казначействе разработана аналитическая система мониторинга ключевых показателей исполнения бюджетов (КПЭ), предназначенная для формирования ежедневных данных о ходе и результатах исполнения бюджетов по каждому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Эта система позволяет осуществлять мониторинг исполнения доходов бюджета и контроль в разрезе классификации доходов бюджетов Российской Федерации и главных администраторов доходов федерального бюджета².

В деятельности Федеральной налоговой службы Российской Федерации успешно используются такие информационные технологии, как «Личный кабинет налогоплательщика», федеральная информационная адресная система (ФИАС), система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ)³, автоматизированная информационная система (АИС «Налог-3»), обеспечивающая автоматизацию деятельности ФНС по большинству выполняемых ею функций.

АИС «Налог-3» предназначена для решения целого ряда задач, в том числе в области контроля:

- обеспечение контроля над налоговой деятельностью налогоплательщика путем создания единого и достоверного ресурса, содержащего всю информацию по конкретному налогоплательщику, в том числе сведения, позволяющие своевременно выявлять признаки ухода от уплаты налогов;
- обеспечение автоматизированного мониторинга деятельности налоговых органов со стороны их руководства;
- повышение качества контрольной работы, в том числе за счет комплексного использования единого информационного ресурса и подключения налоговых органов к новым внешним источникам информации;
- снижение трудозатрат налоговых органов на проведение расчетов, включая начисление налогов и контроль налоговой отчетности;

¹ Там же.

² Там же.

³ Финансовое право в условиях развития цифровой экономики: Монография / Под ред. И. А. Цинделиани. М.: Проспект, 2019 // СПС «КонсультантПлюс».

- переход от количественного к качественному анализу налогов, налоговой базы, в том числе в рамках совершенствования контрольной работы¹.

В целях законодательного закрепления полномочий органов государственного контроля по использованию автоматизированных информационных систем при осуществлении своих функций внесены существенные изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Так, в п. 2 ст. 269.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в редакции ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита²» закреплено, что при осуществлении своих полномочий органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля получают необходимый для осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля постоянный доступ к государственным и муниципальным информационным системам в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, законодательством Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне³.

Таким образом, развитие информационных технологий и их широкое использование в деятельности контрольных органов позволяет в условиях ограниченных ресурсов представлять удаленные проверки альтернативой традиционным проверкам с выездом на подконтрольный объект, дает возможность проводить предварительный анализ финансовой деятельности объектов контроля, сокращая время на проведение контрольных мероприятий и оптимизируя трудовые ресурсы, а также осуществлять регулярный мониторинг, повышая эффективность и качество контрольной деятельности в целом. При этом следует заметить, что на пути интересов цифровизации имеется и ряд проблем, таких как низкое качество автоматизированных данных и недостаточность

¹ Официальный сайт Федеральной налоговой службы Российской Федерации <https://www.nalog.ru/>.

² 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» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

технологической подготовки кадров. Кроме того, как справедливо отмечают некоторые авторы¹, применение цифровых инструментов сопряжено с возникновением соответствующих рисков цифровизации, например, возможности несанкционированного доступа к автоматизированной информации, в том числе риска легальной идентификации лиц, уполномоченных на осуществление конкретных контрольных мероприятий в сфере финансового контроля, и немаловажным становится вопрос обеспечения надежной защиты цифровой информации.

В целом, уже давно стоящие перед страной цели цифровизации находят реализацию благодаря высоким темпам информационно-технического развития. Становится очевидным, что в перспективе под влиянием цифровой трансформации произойдет существенное изменение существующих экономических отношений. Создание открытого всеобщего экономического цифрового пространства определяет особую значимость государственного финансового контроля и меняет требования к его содержанию. Возникает необходимость пересмотра нормативно-правового регулирования сферы финансового контроля в связи с активным внедрением информационно-технических возможностей в практику его осуществления.

■ **Леонов А. Н.**

соискатель кафедры финансового права
ФГБОУВО «Российский государственный
университет правосудия»

Налогово-бюджетные отношения в рамках развития цифровой экономики

Аннотация: В статье² рассматриваются преобразования в области налогово-бюджетных отношений, связанные с построением межбюджетных отношений на основе модели фискального федерализма, предусматривающей внедрение элементов децентрализации в практику государственного регулирования на региональном и местном уровнях.

Ключевые слова: налогово-бюджетные отношения, цифровая экономика, федерализм, налоговый федерализм, фискальный федерализм, принцип федерализма в финансовой деятельности, бюджетный федерализм, бюджетно-налоговый федерализм, децентрализация, фискальная децентрализация.

¹ Сидоренко Э.Л. Риски цифровизации и новые направления финансового контроля // Государственная служба. 2019. № 1. С. 81–84.

² Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «Консультант-Плюс».

 Leonov A. N.candidate of the Department of financial law of the
RUSSIAN state University of justice

Fiscal relations in the framework of digital economy development

Abstract: the article deals with changes in the field of fiscal relations related to the construction of inter-budgetary relations based on the model of fiscal federalism, which provides for the introduction of elements of decentralization in the practice of state regulation at the regional and local levels.

Keywords: fiscal relations, digital economy, federalism, tax federalism, fiscal federalism, the principle of federalism in financial activities, fiscal federalism, fiscal federalism, decentralization, fiscal decentralization.

Понятие «налогово-бюджетные отношения» часто используется в нормативных источниках, но его содержание не раскрывается. Определение этого понятия встречается в научных работах. Так, например, В. А. Сулов определяет налогово-бюджетные отношения как совокупность «.. отношений, возникающих на добровольной контрактной основе между обществом и государством в реальной экономике по поводу формирования, распределения и использования государственных денежных (как бюджетных, так и внебюджетных) ресурсов в целях оптимизации всей многосторонней совокупности экономических и социальных интересов общества»¹.

Налогово-бюджетные отношения — это особая экономическая форма перераспределительных отношений, которая связана с обособлением части доходов бюджета в руках федеральной, региональной и местной властей и ее использованием с целью удовлетворения потребностей общества и отдельных его групп. Одновременно налогово-бюджетные отношения являются средством осуществления социально-экономической политики, ее совершенствования и повышения эффективности, а также адресной направленности.

Термин цифровая экономика раскрывается в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203². Согласно данному документу **цифровая экономика** —

¹ См.: второе положение, выносимое на защиту: Сулов Виктор Александрович. Социальная направленность налогово-бюджетных отношений: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01: Казань, 2001. С. 15.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

это хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг.

Развитие цифровых технологий побуждает государства реализовывать новую политику на основе новых технологий¹. Процессы цифровизации проявляются и на уровне налогово-бюджетных отношений, строящихся на принципе федерализма, основанном на федеративном устройстве государства и на соотношении различных видов публичных интересов (государственных, территориальных и коллективных).

В исследованиях, посвященных финансовой деятельности в области налогово-бюджетных отношений, используются разные термины: «налоговый федерализм», «фискальный федерализм», «принцип федерализма в финансовой деятельности», «бюджетный федерализм» и, наконец, «бюджетно-налоговый федерализм», имеющие различное содержание.

Понятие «налоговый федерализм» раскрывается в труде Г. П. Толстопятенко². По его мнению, налоговый федерализм — система принципов деятельности и разграничения компетенции органов центральной и региональной власти в сфере налоговых отношений.

Фискальный федерализм в налогово-бюджетной сфере рассматривался представителями экономической науки. В частности, Р. Масгрейв, П. Масгрейв³ полагают, что фискальный федерализм как система финансовых отношений субъектов иерархической структуры административно-территориальных образований основан на различиях в политике по предоставлению государственных услуг между субнациональными административно-территориальными образованиями при возникновении необходимости закрепления функций перераспределения доходов и макроэкономической стабилизации за национальными органами власти. Распределение полномочий в области

¹ Цинделиани И. А. Публичные финансы государства в условиях развития цифровой экономики // Финансовое право в условиях развития цифровой экономики: Монография. С. 15.

² См.: Толстопятенко Г. П. Европейское налоговое право: сравнительно-правовое исследование. М., 2001. С. 20.

³ См.: Масгрейв Р., Масгрейв П. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. М., 2009. С. 716.

распределения доходов возможно в том случае, когда на уровне федерального правительства определяется единая национальная перераспределительная политика, а на региональном и местном уровнях органов власти устанавливается возможность изменять степень перераспределения в установленных национальным законодательством пределах¹.

Содержание принципа федерализма в финансовой деятельности определяет О. Н. Горбунова². Принцип федерализма в финансовой деятельности выражается, по ее мнению, в том, что в государстве принимается не один государственный бюджет, а целая серия нормативных актов о бюджетах различных уровней — о федеральном, региональном и местном бюджетах, которые являются «почти самостоятельными фондами денежных средств».

Д. Е. Фадеев при определении понятия «бюджетный федерализм» предлагает рассматривать его в широком и узком значении³. В широком смысле бюджетный федерализм — это способ управления, при котором органично сочетаются интересы государства с интересами отдельных государственных образований при соблюдении принципов единства и самостоятельности, а в узком — система отношений между уровнями власти по поводу оптимального, научно обоснованного распределения доходов и расходов.

Ю. А. Крохина определяет принцип федерализма в бюджетном праве в качестве исходного начала бюджетной деятельности государства, которое выражается в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов РФ и заключается в распределении бюджетных доходов и расходов, а также в разграничении бюджетной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами⁴.

Федерализм в налогово-бюджетной сфере определяется и как распределение полномочий между уровнями публичной власти, и как система межбюджетных отношений, и как способ управления. Кроме того, в налогово-бюджетной сфере выделяются различные принципы федерализма, такие как принципы единства налоговой политики, равноправия субъектов РФ в бюджетных отношениях, наличия

¹ См.: *Грицюк Т. В.* Фискальный федерализм и межбюджетные отношения. М., 2004. С. 7.

² См.: *Горбунова О. Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. С. 103.

³ См.: *Фадеев Д. Е.* Бюджетный федерализм: дефиниция и принципы // Юридический мир. 2002. № 6. С. 18.

⁴ См.: *Крохина Ю. А.* Бюджетное право и российский федерализм. С. 40.

у субъектов РФ собственной компетенции и разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы.

По мнению Е. А. Каюрова, федерализм как форма государственного устройства предполагает «относительное политико-территориальное обособление частей единого государства»¹, поэтому финансовая деятельность государства должна строиться на разумном сочетании принципов централизации и децентрализации налоговых и бюджетных полномочий². Однако, как полагает А. Д. Селюков, федерализма в большей степени связан с процессами децентрализации государственного управления³.

Децентрализация — это передача функций управления от центральных органов власти местным органам, расширение круга полномочий нижестоящих органов управления за счет снижения круга полномочий вышестоящих⁴. Децентрализация процессов принятия управленческих решений увеличивает возможности участия местных органов власти в развитии подконтрольных им территорий, повышает эффективность управления за счет приближения власти к населению с более полным учетом местной специфики и предпочтений населения.

Процесс развития фискальной децентрализации в области налогово-бюджетных отношений представляется наиболее предпочтительным.

Фискальная децентрализация — процесс, в ходе которого администрирование бюджетных доходов и расходов постепенно переходит от центральных органов к местным органам власти. Фискальная децентрализация способствует, через реализацию фискальной функции налогов, эффективному формированию бюджетных доходов, необходимых для финансирования общественных нужд, путем тщательного согласования расходов органов местного самоуправления с потребностями, необходимыми для этих территорий⁵. В процессе фискальной децентрализации происходит такая организация налоговых и бюджетных отношений, которая позволяет местным органам власти получить

¹ См.: *Каюров Е. А.* Институт бюджетного федерализма: понятие, содержание и место в системе права // Законодательство и экономика. 2013. № 8. С. 20.

² Приводится по: *Васильева Н. В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: Монография / Под ред. Е. Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017.

³ См.: *Селюков А. Д.* Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации. С. 53.

⁴ См.: *Грицок Т. В.* Фискальная децентрализация и взаимодействие различных уровней власти // Финансы и кредит. 2002. № 17 (107). С. 31.

⁵ См.: *Орлова В. А., Мелентьева О. В., Червоный Д. В.* Фискальная децентрализация как процесс развития налогово-бюджетных отношений // Налоги и финансы. 2016, № 4. С. 53.

расширенные полномочия по управлению бюджетными доходами и расходами, с помощью которых осуществляется самостоятельный выбор направлений социально-экономического развития региона. Финансирование расходов на общегосударственные нужды, связанные с обороной, здравоохранением, образованием, социальной защитой, пенсионным обеспечением и выполнением других функций, которые не могут финансироваться из региональных и местных бюджетов, обеспечивается за счет средств государственного бюджета страны.

В настоящее время основная цель формирования налогово-бюджетных отношений — обеспечить перераспределение полномочий и финансовых ресурсов, необходимых для их обеспечения, между центральным, региональными и местными бюджетами. В современных научных исследованиях налогово-бюджетные отношения рассматриваются как межбюджетные отношения.

В ст. 6 Бюджетного кодекса РФ межбюджетные отношения определены как взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Более определенно понятие «межбюджетные отношения» раскрывается Т. А. Вершило. По ее мнению, межбюджетные отношения — это отношения, складывающиеся в процессе реализации бюджетных полномочий между Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями в лице их уполномоченных органов по поводу формирования доходов и осуществления расходов соответствующих бюджетов¹.

Центральное место в межбюджетных отношениях занимают процедуры бюджетного регулирования — частичное перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами. Основная цель бюджетного регулирования — преодоление дефицита бюджета, для достижения которой используются различные способы перераспределения финансовых ресурсов. Одним из способов выравнивания бюджетной обеспеченности выступают межбюджетные трансферты².

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ межбюджетные трансферты — средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

¹ См.: *Вершило Т. А.* Межбюджетные отношения в Российской Федерации с участием муниципальных образований: понятие и содержание // *Финансовое право.* 2006. № 4. С. 15–18.

² См. подробнее: *Бюджетное право: Учебник / Под ред И. А. Цинделиани.* М.: Проспект, 2018. С. 297–320.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации в форме: дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов и бюджетам государственных внебюджетных фондов в форме межбюджетных трансфертов (ст. 129 БК РФ). С помощью межбюджетных трансфертов осуществляется выравнивание социально-экономического расслоения регионов.

Казначейский учет предоставленных бюджетных трансфертов в целях управления бюджетной ликвидностью ведет Федеральное казначейство посредством использования Единого казначейского счета (ЕКС). Казначейский учет — подвид бюджетного учета, представляющий собой сбор, регистрацию и обобщение информации об операциях, осуществляемых в системе казначейских платежей, в структуре бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) участников системы казначейских платежей, а также о результатах указанных операций.

Понятие «Единый казначейский счет» введено Концепцией функционирования единого счета¹, разработанной Министерством финансов РФ совместно с Казначейством России и одобренной Распоряжением Правительства РФ от 23.01.2000 № 107-р². Единый казначейский счет открывается в учреждении Банка России. Его предназначение — учет доходов и средств федерального бюджета с целью централизации учета и оптимизации потоков движения доходов и средств федерального бюджета.

Функционирование системы органов федерального казначейства в условиях использования Единого казначейского счета — качественно новая технология исполнения федерального бюджета, которая была связана с открытием счетов для распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ на уровне управлений федерального казначейства (УФК) в учреждениях Банка России. Использование технологии Единого казначейского счета позволило³: обеспечить централизацию доходов и средств федерального бюджета на Едином казначейском счете 40 105 «Средства федерального бюджета»; централизовать операции

¹ Письмо Банка России от 28.02.2000 № 55-Т «О Концепции функционирования единого счета Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по учету доходов и средств федерального бюджета» // СПС «КонсультантПлюс».

² Распоряжение Правительства РФ от 23.01.2000 № 107-р «О концепции функционирования единого счета Федерального казначейства Минфина России по учету доходов и средств федерального бюджета» // Российская газета. 2000. № 19.

³ Приводится по: Глушакова О. В. Подходы к обеспечению сбалансированности бюджетов в условиях цикличности развития экономики в контексте совершенствования казначейских технологий управления бюджетной ликвидностью // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2017. № 15. С. 19–40.

по учету доходов бюджетов разных уровней на одном счете 40 101 «Доходы, распределяемые ОФК между бюджетами бюджетной системы», открытом Управлением Федерального казначейства (УФК) для распределения средств между разными уровнями бюджетов и проведения расходов федерального бюджета на уровне УФК; ежедневно отражать в Главной книге Федерального казначейства операции по доходам и расходам федерального бюджета, произведенным на уровне УФК.

Основным проблемным моментом межбюджетных отношений является преобладание в бюджетной системе значительной централизации налоговых доходов на федеральном уровне, что выступает причиной несбалансированности региональных и местных бюджетов, приводит к снижению стимулов для развития источников местных доходов бюджета и увеличению встречных потоков межбюджетных трансфертов между федеральным центром и регионами и между субъектами РФ и муниципальными образованиями за счет повторного перераспределения бюджетных доходов¹.

Представляется, что налогово-бюджетные отношения необходимо формировать на принципах децентрализации, чтобы органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления имели реальные финансовые рычаги для социально-экономического развития своих территорий и расширения налоговой базы, поскольку налоги, а не трансферты выступают основными ресурсами фискальной децентрализации. В условиях децентрализации налоговых процессов необходимо передать регионам более широкие полномочия в отношении налогов. Налоговые доходы должны стать источниками формирования доходной части региональных и местных бюджетов. Если органы местного самоуправления будут финансироваться за счет тех налогов, которые уплачивает его население, то, как следствие, это будет являться стимулом для возрастания эффективности местной налоговой политики, направленной на увеличение собираемости налогов. Собственные финансовые ресурсы, основным источником которых являются налоги, необходимы местным властям для реализации различных социальных программ в интересах населения.

В научных трудах² высказываются мысли об активном внедрении элементов децентрализации в практику государственного

¹ См.: Шкрюмада В.И. Бюджетно-налоговые отношения как фактор минимизации региональной дифференциации // Современные проблемы науки и образования. 2012. № 2. Режим доступа: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=5810>.

² См.: Федерализм: Теория, институты, отношения: сравнительно-правовое исследование / Отв. ред. Б. Н. Топорнин; Ин-т гос-ва и права РАН. М.: Юрист, 2001.

регулирования вследствие усиления процессов глобализации и расширения деятельности государства в социальной и экономической сферах. Децентрализация налоговых процессов — объективное явление, которое позволяет¹: успешно реализовать стимулирующую функцию налоговой системы; сконцентрировать финансовые ресурсы регионов для решения местных проблем; повысить эффективность налогового администрирования и, как следствие, собираемость налогов, что приведет к накоплению в регионах финансового капитала; осуществлять контроль за соблюдением налогового законодательства на региональном и местном уровнях и т. д.

В условиях децентрализации при формировании региональной налоговой политики важным является соблюдение принципа *единства налоговой системы*, направленного на сотрудничество, фискальную гармонизацию и равновесие между центром и регионами и регионов между собой². При этом необходимым условием эффективной децентрализации является одновременная передача полномочий органам местной власти и соответствующего источника финансирования.

Доступ к финансовым ресурсам обеспечит органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления возможность выполнять свои функции независимо от федеральных органов власти. Поэтому органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления должны иметь собственную налоговую базу, которая будет соответствовать их обязательствам. Кроме того, необходимо, чтобы местные органы власти функционировали в рамках жестких бюджетных ограничений, исключающих возможность тратить и привлекать дополнительные ресурсы в надежде на то, что центральные органы власти возьмут на себя расходы по их кредитным обязательствам или покроют их дополнительные бюджетные расходы.

Полагаем, что внедрение фискальной децентрализации в налоговобюджетные отношения в России может стать важнейшим фактором для: стабилизации социально-экономической развития; преодоления противоречий между разными уровнями власти; выхода регионов страны из состояния финансовой неустойчивости; организации эффективных взаимоотношений между государством и органами

¹ Приводится по: *Караваева И., Гираев В.* Фискальная децентрализация как основа эффективной экономической политики регионов // *Федерализм*. 2018. № 2. С. 18–31.

² См.: *Федерализм: Теория, институты, отношения: сравнительно-правовое исследование* / Отв. ред. Б. Н. Топорнин; Ин-т гос-ва и права РАН. М.: Юрист, 2001. С. 205.

местной власти; создания новой эффективной системы межбюджетных отношений; снижения зависимости формирования бюджетных ресурсов от федерального центра.

■ **Кайшев А. Е.**

соискатель кафедры финансового права
Российского государственного университета
правосудия, председатель Кочубеевского
районного суда Ставропольского края

Внесудебный порядок взыскания обязательных платежей с физических лиц как инструмент формирования доходов бюджетов публично-правового образования

Аннотация: В статье на основе анализа статистической информации, размещенной на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде РФ, о рассмотрении мировыми судьями в порядке главы 11.1 КАС РФ административных дел о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц делается вывод о том, что взыскание налоговой задолженности с физических лиц в судебном порядке является не целесообразным. Обосновывается возможность применения внесудебного порядка взыскания налоговой задолженности с физических лиц.

Ключевые слова: налоговое правонарушение, конфискация, принудительное безвозмездное изъятие, административный порядок конфискации, административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций с физических лиц, беспорный порядок взыскания налоговых платежей.

■ **Kaishev A. E.**

Applicant for the Department of Financial Law of
the Russian State University of Justice, Chairman of
the Kochubeevsky District Court of the Stavropol
Territory

Out-of-court procedure for the collection of compulsory payments from individuals as a tool for generating revenues for the budgets of public law education

Annotation: Based on the analysis of statistical information posted on the official website of the Judicial Department under the Supreme Court of the Russian Federation on the consideration by justices of the peace in the order of Chapter 11.1 of the CAS RF

of administrative cases on the collection of monetary amounts against the payment of statutory mandatory payments and sanctions from individuals, it is concluded that the collection of tax debt from individuals in court is not advisable. The possibility of using an out-of-court procedure for collecting tax arrears from individuals is substantiated.

Keywords: tax offense, confiscation, compulsory gratuitous seizure, administrative procedure for confiscation, administrative cases on the collection of mandatory payments and sanctions from individuals, an indisputable procedure for the collection of tax payments.

Механизм непосредственного принудительного взыскания недоимок, пеней и штрафов с физических лиц не относится к мерам налогово-правового принуждения, поскольку ст. 48 НК РФ определяется, что взыскание налоговой задолженности с физических лиц производится исключительно в рамках административного или гражданско-процессуального судопроизводства. Следовательно, взыскание налоговой задолженности с физических лиц находится за пределами регулирования законодательства о налогах и сборах¹.

В отличие от России, большинство развитых стран, например, США, Великобритания, Япония, Австралия и др., применяют бесспорный (административный) порядок взыскания сумм недоимок по налогам с физических лиц. Взысканию, как правило, предшествуют контрольные мероприятия по выявлению недоимок в виде специальных проверок. Налоговые органы указанных стран, прежде чем принять меры по принудительному взысканию недоимок, проводят предварительное собеседование, направляют должникам несколько последовательных уведомлений, давая возможность добровольно уплатить недоимку по налогу². При выявлении невозможности уплаты недоимки, налогоплательщикам предоставляется возможность произвести уплату недоимки в рассрочку, для этого принимается решение использовать соглашение о рассрочке платежа. В случае, если в рамках контрольных мероприятий выяснится, что налогоплательщик имеет устойчивое финансовое положение, ему выставляют требование о взыскании налога и пени. Неисполнение такого требования является основанием для наложения ареста на его имущество и может повлечь в дальнейшем его конфискацию³.

¹ Подробнее см.: *Кучеров И.И.* Денежные взыскания: проблемы правовой идентификации // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 22–36.

² См.: *Recent tax problems* / Ed. By Jacqueline Pyson. London: Stevens, 1985; *An Outline of Japanese Tax Administration*. Tokyo: National Tax Administration, 1998. P. 70, 71; *Черник Д.Г.* Налоги Австралии // Налоговый вестник. 2000. № 8. С. 138, 139.

³ *Аронов А.В., Кашин В.А.* Налоги и налогообложение. Учебное пособие. М., Экономист. 2004. С. 378–393.

В дореволюционной России также применялся бесспорный порядок взыскания недоимки и пеней. В частности, это устанавливалось Положением о подоходном налоге 1916 года¹.

Конституция Российской Федерации (ч. 3 ст. 35) предусматривает, что «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда». Буквально из этого положения следует, что данная норма действует в отношении любого лица, как физического, так и юридического. Следовательно, взыскание налоговой задолженности должно осуществляться в судебном порядке в отношении любого лица, имеющего статус налогоплательщика². Однако, применительно к юридическим лицам, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 17 декабря 1996 г. № 20-П³ признал возможность проведения взыскания налоговой задолженности с организаций в бесспорном порядке, не противоречащим Конституции РФ. В обоснование своей позиции Конституционный Суд, пришел к следующему выводу: «...Сочетание бесспорного и судебного порядков взыскания налоговых платежей обеспечивает права личности и государства в целом, отвечает интересам общества и не противоречит принципам демократического правового социального государства, закрепленным в Конституции Российской Федерации».

В литературе⁴ высказывается мнение, что взыскание налоговой задолженности с физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, в судебном порядке также является не целесообразным. Данный подход основан на анализе статистической информации, размещенной на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде РФ⁵, согласно которой в 2017 году мировыми судьями рассмотрено в порядке главы 11.1 КАС РФ 3 млн 860,9 тыс. административных дел

¹ Сорин Н.В. Закон о подоходном налоге. (Выс. утв. 6 апр. 1916 г. Собр. узак. 1916 г., № 106, ст. 838). Текст закона с комментарием. (Объяснительная записка Минист. Фин., Доклады Комиссий Госуд. Думы, примечания составителя, с приложением указателя). Петроград: Т-во по изд. новых законов, 1916. С. 86.

² О других проблемных моментах в Конституции Российской Федерации читайте: Проблемы конституции РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://guxpert.ru/Проблемы_Конституции_РФ.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года “О федеральных органах налоговой полиции”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5.

⁴ Тютин Д.В. Налоговое право: Курс лекций // СПС «КонсультантПлюс», 2017.

⁵ Официальный сайт Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/>.

о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц.



По делам о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц вынесено 3 млн 851,8 тыс. судебных приказов (28,5% от числа вынесенных судебных приказов в гражданском и административном судопроизводстве), средняя сумма по удовлетворенным требованиям составила 10,9 тыс. рублей.



Диаграммы¹ наглядно показывают, что по количеству дела о взыскании налогов и сборов с физических лиц занимают второе место после жилищных дел о взыскании задолженности по коммунальным платежам.

По данным судебной статистики² (Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2017 г. и 2018 г.), за 2017 год в суд поступило 3 млн 976 тыс. заявлений о взыскании обязательных платежей и санкций с физических лиц, из них в вынесены 3 млн 953 тыс. решений на общую сумму требований в размере 46,7 млрд рублей, за 2018 год поступило 4 млн 11 тыс. заявлений, по ним вынесено 3 млн 987 тыс. решений на общую сумму требований в размере 58,7 млрд рублей.

Вышеприведенные данные свидетельствуют о бесспорности требований налоговых органов и пассивности ответчиков. Вероятно, именно статистические данные о состоянии судебного производства послужили поводом для выступления Председателя Верховного Суда России В. М. Лебедева³ в 2014 году на семинаре-совещании председателей судов, где им было предложено вернуться к вопросу о внесудебном взыскании налоговой задолженности с граждан. По его мнению, статистика свидетельствует о высокой степени формальности судебной защиты в отношении большого количества судебных дел этой категории.

Возможность применения внесудебного порядка взыскания обязательных платежей с физических лиц косвенно вытекает из правовой позиции, изложенной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 12.05.1998 № 14-П⁴, согласно которой бесспорный порядок взыскания налоговых платежей, в случае несогласия налогоплательщика

¹ Приводится по Обзору судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2017 году, подготовленному Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>.

² Судебная статистика. [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://www.cdep.ru>.

³ Председатель ВС поддержал взыскание налоговых долгов без суда. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/02/11/predsedatel-vs-podderzhal-vnesudebnoe-vzyskanie-nalogovyh>.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.1998 № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второй части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 4. 1998.

с решением налогового органа, является превышением конституционно допустимого (ст. 55, ч. 3) ограничения права, закрепленного в ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, согласно которому никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда¹.

Правовая позиция о допустимости изъятия имущества при наличии гарантии на судебную защиту изложена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 мая 1997 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности п. 4 и 6 ст. 242 и ст. 280 Таможенного кодекса РФ в связи с запросом Новгородского областного суда»² (далее — Постановление КС № 8-П), согласно которой при совершении правонарушения применяется конфискация имущества, если использование этого имущества носит противоправный характер и нарушает публичные интересы. В этом смысле конфискация как способ защиты публичных интересов выступает в качестве санкции за противоправное деяние.

Конституционная защита равным образом направлена на частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности (ст. 8 Конституции РФ). Однако, как мы видим из Постановления КС № 8-П, гарантированное и охраняемое Конституцией РФ право частной собственности не является абсолютным. В силу системной взаимосвязи статей 55 (ч. 3), 17 (ч. 3) и 19 (ч. 1 и 2) Конституции РФ ограничения права собственности могут вводиться федеральными законами, если они необходимы для защиты иных конституционно значимых ценностей, в том числе для защиты прав и законных интересов других лиц, и если такие ограничения отвечают требованиям разумности, справедливости и соразмерности³.

Вместе с тем, как справедливо указывают О. А. Кузнецова, В. В. Степанов⁴, конституционная необходимость охраны права собственности предполагает четкую и недвусмысленную нормативную регламентацию оснований, условий, пределов, процедур и порядка принудительных правоограничительных действий государства. Реализация этой

¹ Подробнее см.: *Чуряев А. В., Цинделиани И. А.* Налоговые споры в практике судов общей юрисдикции: Научно-практическое пособие. М.: РГУП, 2016.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 20.05.1997 № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 4.

³ *Ломакина Л. А.* Влияние правовых позиций Конституционного Суда РФ на развитие законодательства об административной ответственности // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 61–68.

⁴ *Кузнецова О. А., Степанов В. В.* Межотраслевая правовая природа конфискации имущества // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 27–37.

задачи в отношении конфискации не является однозначной, поскольку конфискация имеет межотраслевую природу¹ и является классическим правовым институтом², что необходимо учитывать и в общеправовом и в отраслевом применении.

Традиционное понимание конфискации базируется на принципах юридической ответственности (законности, соразмерности, справедливости) и означает безвозмездное изъятие всего или части имущества правонарушителя с учетом его личности и тяжести, совершенного правонарушения. Наряду с термином «конфискация» законодатель использует такие близкие по смыслу категории, как «принудительное безвозмездное изъятие»³ и «обращение в собственность (доход) государства», не разграничивая их между собой. Однако эти категории не равнозначны. Так, категория «принудительное безвозмездное изъятие» соответствует сущности конфискации как деяния, направленного на ограничение права, а категория «обращение в собственность (доход) государства» раскрывает лишь судьбу конфискованного имущества, которая может быть различна (помимо обращения в доход государства, — это уничтожение, переработка и др.), и не отражает сущности конфискации (принудительность и безвозмездность).

Как правоограничительное действие конфискация используется в гражданской, административной и уголовной отраслях. Рассмотрим признаки конфискации, присущие каждой из названных отраслей права.

В административном праве конфискация — это мера административного наказания в форме принудительного безвозмездного обращения в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации по решению суда не изъятых из оборота вещей, выступающих орудием совершения или предметом административного правонарушения (ст. 3.7 КоАП РФ). При этом закон (ч. 4 ст. 3.7 КоАП РФ) прямо устанавливает, что конфисковать имущество можно не только у лица, совершившего правонарушение, но и у любого лица, у которого находится орудие совершения или предмет административного правонарушения.

¹ См., например: *Серова О.А.* Межотраслевое взаимодействие институтов конфискации и реквизиции имущества: уголовно-правовой и цивилистический аспекты // *Юридическая наука и правоохранительная практика.* 2014. № 3. С. 23.

² *Кузнецова О.А., Степанов В.В.* Указ. соч.

³ См.: ст. 104 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 06.03.2019) «Об исполнительном производстве» // *СЗ РФ.* 2007. № 41. Ст. 4849; или ст. 158 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // *СЗ РФ.* 1996. № 25. Ст. 2954.

В уголовном праве конфискация — мера уголовно-правового характера в форме принудительного безвозмездного изъятия и обращения в собственность государства на основании обвинительного приговора денег, ценностей и иного имущества, полученных в результате совершения преступлений, предназначенных для совершения преступлений или являющихся средством совершения преступлений (ст. 104.1 УК РФ).

КоАП РФ (ч. 4 ст. 3.7) прямо устанавливает, что конфисковать имущество можно не только у лица, совершившего правонарушение, но и у любого лица, у которого находится орудие совершения или предмет административного правонарушения. Аналогичный подход вытекает из системного анализа уголовно-правовых норм, в которых не оговаривается условие о том, что конфискуемое имущество должно принадлежать обвиняемому¹.

С точки зрения гражданского права конфискация — безвозмездное изъятие имущества у собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения (ч. 1 ст. 243 ГК РФ). В случаях, предусмотренных законом, конфискация может быть произведена в административном порядке. Административный порядок конфискации предполагает осуществление конфискации имущества на основании решения административных, а не судебных органов. Решение о конфискации, принятое в административном порядке, может быть оспорено в суде. С точки зрения гражданского права конфискация — санкция, которая применяется только в отношении собственника за совершенное им правонарушение.

Общим для всех отраслей права является основание применение конфискации. Нормативным основанием выступает закон, а фактическим основанием — совершение противоправного деяния.

Примером гражданско-правовой конфискации является последствия применения ст. 169 ГК РФ, в силу которой суд может взыскать в доход Российской Федерации все полученное по ничтожной сделке, совершенной умышленно с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности.

Таким образом, с учетом межотраслевых связей конфискация — предусмотренная законом санкция за совершенное правонарушение в форме безвозмездного принудительного изъятия у правонарушителя денег, ценностей и другого имущества.

¹ Однако в научной литературе есть и другие мнения. См.: Волженкин Б.В. Загадки конфискации // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: Материалы 4-й Международной научно-практической конференции, 25–26 января 2007 г. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 299–304.

При совершении правонарушения конфискация имущества применяется, если использование этого имущества носит противоправный характер и нарушает публичные интересы. (Постановление КС № 8-П).

Неуплата или неполная уплата налогоплательщиком сумм налога (сбора, страховых взносов), признаваемая законодательством о налогах и сборах (ст. 122 НК РФ) налоговым правонарушением, влечет причинение вреда публично-правовому образованию. В результате чего публично-правовое образование, как потерпевшее лицо, лишается возможности получить имущество в виде налоговых поступлений в бюджет от лица, обязанного их предоставить, — налогоплательщика¹. При этом, по мнению Конституционного Суда РФ², налогоплательщик не вправе распоряжаться по своему усмотрению той частью принадлежащего ему имущества, которая в виде денежной суммы подлежит взносу в казну, а соответствующие органы публичной власти наделены полномочием в односторонне-властном порядке, путем государственного принуждения взыскивать с лица причитающиеся налоговые суммы, т. е., по сути, речь идет о конфискации имущества налогоплательщика вследствие совершения им налогового правонарушения.

Поскольку налоговые правонарушения являются разновидностью административных правонарушений, следует прийти к выводу, что названные выше правовые позиции Конституционного Суда РФ в полной мере могут быть применены к процедуре взыскания налоговой задолженности с физических лиц в беспорном порядке³.

По мнению Конституционного Суда РФ⁴, наделение налогового органа властно-обязывающими полномочиями на использование

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2017 № 39-П «По делу о проверке конституционности положений статей 15, 1064 и 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации и части первой статьи 54 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Г. Ахмадеевой, С. И. Лысяка и А. Н. Сергеева» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 2.

² См.: п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 08.12.2017 № 39-П.

³ Аналогичная позиция встречается у Э. Н. Нагорной. См.: *Нагорная Э. Н.* Налоговые споры: оценка доказательств в суде. М.: Юстициформ, 2009.

⁴ См.: абз. 5 п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5.

беспорного порядка взыскания налоговых платежей правомерно если эти отношения остаются в рамках именно налоговых имущественных правоотношений, а не приобретают характер административно-правовых, гражданско-правовых или уголовно-правовых санкций и если не умаляют и не отменяют права и свободы человека и гражданина. В связи с этим исполнение налоговой обязанности, равно как и соответствующих требований налогового органа об уплате налога в случае несогласия с ними налогоплательщика, не может быть временно прекращено или приостановлено, если это не предусмотрено законом. При этом налогоплательщику в любом случае гарантируется вытекающее из ст. 46 Конституции РФ право на судебное обжалование решений и действий (бездействия) налоговых органов и их должностных лиц¹.

Из сказанного можно сделать вывод, что беспорный порядок взыскания налоговых платежей является неконституционным, если имеется несогласие налогоплательщика с решением налогового органа и налогоплательщик не может обжаловать такое решение в вышестоящий налоговый орган и (или) в суд. Следовательно, если налогоплательщик будет наделен таким правом, норма о беспорном порядке взыскания налоговых платежей не будет считаться превышением конституционно допустимого ограничения права на лишение имущества только по решению суда.

В силу данной позиции в случае неуплаты или неполной уплаты налога физическим лицом в установленный срок его обязанность по уплате налога может быть исполнена принудительно путем взыскания причитающихся налоговых сумм на основании решения налогового органа (беспорный порядок), если данный порядок будет нормативно закреплен и при условии, что беспорный порядок взыскания с налогоплательщика — физического лица налоговых платежей будет обеспечиваться гарантией последующего судебного контроля в форме реализации права налогоплательщика на обжалование соответствующего решения налогового органа в вышестоящий налоговый орган или в суд, и приостановлением исполнения этого решения соответственно вышестоящим налоговым органом или судом.

Следовательно, в силу специфики совершения налоговых правонарушений, определенных ст. 122 НК РФ, и мер налогового принуждения, применяемых к правонарушителям, для того чтобы не была парализована система правосудия, законодатель, по нашему мнению,

¹ Подробнее см.: Вопросы налогового права в судебной практике Верховного Суда Российской Федерации: Учебное пособие / Е. Г. Васильева, В. И. Гуменчук, Е. Г. Мамилова и др.; под ред. И. А. Цинделиани. М.: Проспект, 2019.

вправе возложить на налоговые органы осуществление в административном порядке налоговых процедур по бесспорному взысканию налоговой задолженности с физических лиц.

■ **Савчук Д. Н.**
студентка 4 курса, ГВД,
1-е ВО Российского государственного
университета правосудия

Меры государственного принуждения в бюджетной сфере в условиях цифровизации

Аннотация: Концепция цифровых преобразований всецело овладела миром. Сформировалась ориентация государства на цифровизацию в каждой сфере жизни, особенно в области экономики, общество становится «оцифрованным». В праве, как основном регуляторе всех общественных отношений, тоже наметились все основные черты перехода на «цифру». Многие страны уже вышли на новую стадию развития «электронного правительства» — «цифровое правительство», подразумевающее тотальный переход государственных и муниципальных сервисов в цифровой формат — от обращения населения за ними до их выполнения государством. Начали появляться колоссальные дата-центры, занимающиеся хранением, постоянным дополнением и обновлением информации, собираемой абсолютно на каждую отрасль жизни. Параллельно проявились многочисленные осложнения в связи с соблюдением этических норм и прав человека.

Ключевые слова: цифровизация, право, государственное принуждение, бюджетная сфера, цифровые правоотношения.

■ **Savchuk D. N.**
4th year student, GVD,
1st IN Russian state University of justice

State enforcement measures in the budgetary sphere in the context of digitalization

Abstract: The concept of digital transformation has taken over the world. The orientation of the state towards digitalization in all spheres of life, especially in the field of economy, has been formed, society is becoming «digitized». The law, as the main regulator of all public relations, also outlined all the main features of the transition to the «figure». Many countries have already entered a new stage of development of «electronic government» — «digital government», which implies a total transition of state and municipal services in a digital format from the appeal of the population for them to their implementation by the state. Colossal data centers began to appear, engaged in the storage, constant addition and updating

of information collected for absolutely every branch of life. In parallel, there were numerous complications in connection with the observance of ethical norms and human rights.

Keywords: digitalization, law, state coercion, budget sphere, digital legal relations.

Порядок мероприятий государственного принуждения в бюджетной сфере, применяемый в Российской Федерации, является весьма обширным, противоречивым, он зафиксирован в многочисленных федеральных законах. Мероприятия по государственному принуждению, как правило, разделяют на административные, уголовные, гражданско-правовые, дисциплинарные и пр.

В действительности каждая правовая отрасль располагает своими особыми мерами государственного принуждения, осуществляемыми при несоблюдении соответствующих норм¹.

В частности, Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее БК РФ) в соответствии с ч. 2 статьи 306.2 предусмотрено к участникам бюджетного процесса, при совершении правонарушений в бюджетной сфере, пять бюджетных мер государственного принуждения (МГП):

- безусловный возврат суммы средств, переданных из одного бюджета бюджетной системы РФ иному бюджету бюджетной системы РФ;
- безусловный возврат суммы вознаграждения за использование средств, предоставленных одним бюджетом бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы РФ;
- неоспоримое взыскание пеней за опоздание возврата средств бюджета;
- прекращение (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);
- предоставление уполномоченному по соответствующему бюджету доли полномочий главного распорядителя и получателя бюджетных средств.

Две первые МГП представляют собой государственно-принудительные меры восстановительного (компенсационного) характера.

По нашему мнению, третью меру — неоспоримое взыскание пеней за невыполнение сроков возврата бюджета можно причислить к мере наказания и рассматривать в виде самостоятельной «бюджетной меры ответственности». При этом у нее наблюдается и компенсационная направленность для бюджетной системы России.

¹ *Комягин Д. Л.* Ответственность за нарушения бюджетного законодательства // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2014. № 6. СПС «КонсультантПлюс».

Четвертой бюджетной мерой принуждения является прекращение (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) На наш взгляд, она имеет пресекательный характер, поскольку ориентирована на принудительное окончание противоправных актов нарушителя в период их реализации.

Пятой мерой является предоставление уполномоченному по соответствующему бюджету доли полномочий главного распорядителя и получателя бюджетных средств. Мера включает не только пресекательный характер (так как она ориентирована на принудительное прекращение противоправных действий нарушителя в период совершения действий противоправного характера), но и является мерой процессуального характера¹.

Исследование законных предписаний, включающих составы правонарушений в области бюджета, обозначенных в КоАП РФ и БК РФ, выявляет проблему взаимосвязи между составами административных и бюджетных правонарушений. Субъектами административных правонарушений, по ст. 15.14–15.15.3 КоАП РФ, являются юридические и должностные лица. Субъектами правонарушений в бюджетной сфере в статьях 306.4–306.8 БК РФ выступают финансовые органы².

Считаем своевременным проведение комплексной оптимизации системы МПП во всех сферах и областях публичного управления, которая должна затронуть всю систему российского законодательства — и отраслевое, которое содержит специфические МПП, и кодифицированное, устанавливающее виды юридической ответственности и содержащее систему мер наказаний (уголовных, административных, дисциплинарных и др.).

Стоит рассмотреть применение цифрового формата в правоотношениях между различными субъектами.

Цифровые правоотношения используются соответственно в цифровой среде, например в глобальной сети Интернет. При этом данная сеть не может обеспечить полноценную безопасность выполняемых функций, поэтому логичным последователем глобальной сети становится технология блокчейн.

Основной идеей технологии блокчейн является создание Интернета ценностей, работающего по принципу глобального распределенного реестра с огромным количеством компьютеров и доступного каждому. Какие угодно ценности, от денег до музыки, могут

¹ Административная юрисдикция в финансовой сфере: Монография / Под ред. М. А. Ланиной. М.: Изд-во «Палеотип», 2015. С. 104–110.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р // [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru> (Дата обращения 06.10.2019).

содержаться, перемещаться, обмениваться и управляться без посредников в подобной системе, которая имеет название блокчейн¹. С интервалом в десять минут в блокчейне открывается блок, содержащий сведения о новых произведенных операциях, который автоматически объединяется со всеми предыдущими, образуя цепочку. Блоки привязаны ко времени, и при попытке злоумышленника взломать блок и провести оплату одними и теми же деньгами требуется взломать и все предшествующие блоки в цепочке. Поэтому данная система бесконечно надежнее.

Возможности блокчейна весьма значительны, к ним относятся:

- защита права собственности;
- подписание смарт-контрактов;
- переводы денег без посредников;
- охрана личных данных;
- охрана интеллектуальной собственности.

Несомненно, что цифровые технологии глубоко проникают во все сферы жизни. Не является исключением и право, из чего следует возникновение правоотношений в контексте мира цифр. Это новый, особый вид общественных отношений, который необходимо, по нашему мнению, выделить в отдельную отрасль.

С применением «цифры» для получения информации, услуг и т. п. становится очевидным возникновение правоотношений между субъектами (заказчик — исполнитель, госорган — гражданин и т. п.). А поскольку есть такого рода отношения, следовательно, они должны координироваться в том же формате, что и действия, повлекшие возникновение правоотношений².

Выделим несколько направлений использования цифровых технологий.

Интернет уже давно и крепко вошел в нашу жизнь. Появились целые области экономики, где бизнес основан на интернет-торговле, например, известный AliExpress.

Если есть движение в этом направлении, значит, и государству необходимо адекватно реагировать, вводя определенное регулирование.

¹ *Андреева Л.А.* К вопросу о «цифровой» юриспруденции // Актуальные проблемы юриспруденции: Сб. ст. по матер. I междунар. науч.-практ. конф. № 1 (1). Новосибирск: СибАК, 2017. С. 32–41.

² *Тумаков А.В., Петраков Н.А.* Развитие цифровых правоотношений в современных реалиях // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-tsifrovyyh-pravoотноsheniy-v-sovremennyh-realiyah> (дата обращения: 07.10.2019).

И оно введено — Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹.

Очевидно, что основой цифровой жизни стал именно Интернет, и всецело «цифровые» отношения происходят именно там или с его помощью.

Именно с применением сети Интернет электронная торговля стала повседневностью и признана государством. Примером служит Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (в ред. от 01.10.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», содержащий определение информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок.

Для данной цели создается и ведется единая информационная система, взаимодействие которой с иными информационными системами в соответствии с ч. 2 настоящей статьи обеспечивает:

1) формирование, обработку, хранение и предоставление данных (в том числе автоматизированных) участникам контрактной системы в сфере закупок в рамках отношений, указанных в ч. 1 ст. 1 настоящего Федерального закона;

2) контроль за соответствием:

а) информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика;

б) информации, включенной в планы-графики закупок (далее также — планы-графики), информации, содержащейся в планах закупок;

в) информации, содержащейся в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках;

г) информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках;

д) условий проекта контракта, направляемого в форме электронного документа участнику закупки, с которым заключается контракт, информации, содержащейся в протоколе определения поставщика (подрядчика, исполнителя)².

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р // [Электронный ресурс]. Режим доступа. URL: <http://base.consultant.ru> (Дата обращения 06.10.2019).

² Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

Процесс заключения договора происходит на специализированных электронных площадках, и подписываются документы при помощи электронной цифровой подписи. Здесь же помещены протоколы, дополнительные соглашения, протоколы разногласий к договорам. Это является примером того, что частично договорное право перешло в «цифру». Практически повсеместно применяются электронные документы, специальное программное обеспечение и ключи доступа.

Электронные услуги стали уже нормой жизни. Выделяют два вида — государственные и негосударственные. Портал государственных услуг «Госуслуги» предоставляет практически полный спектр услуг: запись на прием к врачу, получение загранпаспорта, запрос выписки, регистрация автомобиля, даже оплата штрафа.

Негосударственные услуги различаются формами и видами. Онлайн можно получить консультацию врача, юриста, косметолога и прочих специалистов.

Цифровые деньги представляют собой систему хранения различных валют с применением новейших технологий. Иначе говоря, электронными деньгами являются денежные потоки, сберегаемые в т. ч. электронных кошельках в электронных платежных системах. Электронный кошелек — это хранилище цифровых денег, часто электронные кошельки просто называют платежными системами.

К преимуществам цифровых денег относят: мобильность, поскольку человек всегда сможет ими воспользоваться, легко перевести деньги в любую точку мира.

Полная автоматизация, поскольку при операциях с ними отсутствует человеческий фактор. Все операции производят и фиксируют компьютеры, а с помощью сохраненной истории операций пользователь видит, куда направлены средства.

Безопасность — ведь потерять электронные средства практически невозможно, все финансы хранятся в специальном электронном кошельке.

Свобода — так как при действиях с цифровыми финансами пользователь может не оставлять информацию о себе.

Комфортность в использовании. В настоящее время цифровые деньги используются повсеместно, важно лишь правильно подобрать электронный кошелек.

нужд» (ред. от 27.06.2019). Электронный ресурс. URL: <https://www.pro-goszakaz.ru/44fz-poslednyaya-redakciya#4> (дата обращения: 06.10.2019).

Цифровые средства классифицируют по системам хранения. Примеры цифровых денег: криптовалюта; «Яндекс. Деньги»; PayPal; Qiwi; Webmoney. Это далеко не полный перечень типов электронных средств, электронные кошельки разнообразны.

Будущее цифровых денег определить непросто, при этом большинство стран внедряют их и вводят законы, позволяющие их контролировать. Электронные платежные сервисы постоянно совершенствуются, и на текущий момент почти нет разницы между банковской картой и пластиковой, привязанной к электронному кошельку, что означает спрос на цифровые средства.

Цифровая демократия

Электронной демократией (ЭД) называют новый вид демократии, обеспечивающий участие граждан в процессе государственного администрирования с использованием информационных технологий.

К элементам ЭД относят:

- интернет-голосование населения, в результате которого является принятие властями какого-либо решения местного или государственного значения;
- ввод информационных технологий в политические процессы — выборы и прочее;
- сетевое общение населения и представителей администрации;
- электронный сбор подписей (петиции);

Основным фактором для развития ЭД является широкий охват населения в использовании интернета. Понятно, что в странах, где интернет использует небольшая часть граждан, утвердить Конституцию на принципе обсуждений на определенных порталах невозможно, поскольку многие граждане не смогут принять в нем участие¹.

Положительным примером российской электронной демократии можно назвать интернет-ресурс, принимающий общественные инициативы населения — «Российская общественная инициатива», созданный по указу Президента и являющий собой официальную площадку для обращений граждан по разнообразным проблемам.

Также действующим примером служит проект «Активный гражданин», сформированный по инициативе мэра Москвы для решения столичных вопросов.

¹ *Самтарава Н. А.* Меры государственного принуждения в бюджетной сфере как фактор эффективного функционирования финансовой системы // *Lex Russica*. 2015. № 8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mery-gosudarstvennogo-prinuzhdeniya-v-byudzhetnoy-sfere-kak-faktor-effektivnogo-funktsionirovaniya-finansovoy-sistemy> (дата обращения: 06.10.2019).

Подъем ИТ ведет к неминувости электронной демократии как наиболее плодотворному способу управления государством в период информационного общества.

Каждый гражданин России с помощью индивидуальной электронной подписи будет иметь возможность голосовать за законопроекты, а также иметь право делегировать свой голос более компетентному человеку — эксперту. Таким образом, в определенном смысле, создателем власти и закона станет народ.

Перерастание в прямую демократию с помощью сетевых коммуникативных средств требует формирования системы постоянного массового образования людей, принимающих в этой демократии участие, чтобы увеличить степень информированности по обсуждаемым и принимаемым решениям. Схема прямой демократии, то есть рассмотрения онлайн основных задач государственной жизни и утверждения каких-либо решений по этим вопросам, требует присутствия системы массового обучения, которое будет вводить людей в курс текущих вопросов. И именно эта задача должна быть решена в первую очередь.

Направления работы в области применения «цифры» позволяют предположить, что в настоящее время идет интенсивное формирование нового направления в нашей жизни — цифрового пространства, а также новой отрасли права — цифрового права.

Сейчас уже можно увидеть все его признаки:

- нормативность, устанавливающую правила поведения общего характера;
- общеобязательность (влияние распространяется на всех либо на большой круг субъектов);
- гарантированность государством, то есть подкрепление мерами государственного принуждения;
- интеллектуально-волевая форма (право представляет волю и сознание людей);
- формальная определенность (нормы права обозначены в официальной форме);
- системность (право является внутренне согласованным, упорядоченным организмом).

Таким образом, можно дать определение: цифровое право является системой общеобязательных, формально-определенных, гарантированных государством правил поведения. Данная система складывается в сфере использования или с посредством применения цифровых технологий, в том числе с помощью специального программного обеспечения.

Очевидно, что процесс развития этой новой отрасли и является цифровизацией права¹.

Значимым направлением деятельности законодательной власти является рассмотрение и принятие нормативных актов, основным содержанием которых является снижение уровня преступлений и административных правонарушений. В современных условиях заметным и характерным признаком этой деятельности, по нашему мнению, является активное расширение перечня, и применение отдельных мер государственного принуждения.

Теоретические аспекты мер государственного принуждения, используемых в Российской Федерации, достаточно глубоко и всесторонне исследованы отечественными правоведом (Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков, В. Р. Кисин, В. П. Кудрявцев, А. П. Шергин и др.).

Согласно принятой в широких научных кругах точке зрения, меры государственного принуждения являются совокупностью психического, физического, материального или организационного воздействия, применяемого уполномоченными субъектами в установленном порядке вне зависимости от воли субъектов применения в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Учитывая разделение мер принуждения на меры: предупреждения, пресечения, обеспечения, наказания (взыскания), восстановления, можно говорить о безусловном наличии профилактической составляющей в них. Однако полноценное, непрерывное, соответствующее принципам гуманизма, справедливости превентивное действие указанных мер возможно только при их адекватном и последовательном применении в сочетании с мерами государственного убеждения. В случае именно такого применения принудительных мер будет очевиден результат, выражающийся в реальном снижении деликтов в бюджетной сфере².

Хотелось бы отметить тот факт, что пренебрежение со стороны государства своими полномочиями по применению мер государственного предупреждения и пресечения влечет не только ухудшение превентивной деятельности, но и опасность утраты монополии государства на применение

¹ *Андреева Л. А.* К вопросу о «цифровой» юриспруденции // Актуальные проблемы юриспруденции: Сб. ст. по матер. I междунар. науч.-практ. конф. № 1 (1). Новосибирск: СибАК, 2017. С. 35.

² *Самтарова Н. А.* Меры государственного принуждения в бюджетной сфере как фактор эффективного функционирования финансовой системы // Lex Russica. 2015. № 8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mery-gosudarstvennogo-prinuzhdeniya-v-byudzhethnoy-sfere-kak-faktor-effektivnogo-funktsionirovaniya-finansovoy-sistemy> (дата обращения: 06.10.2019).

этих мер. Так, недостаточность усилий по предупреждению и пресечению правонарушений в сферах миграционных процессов, соблюдения правил торговли, безопасности дорожного движения привела к возникновению и широкому распространению феномена общественных движений «Стоп-хам» и подобных, самовольно принимающих на себя функции активного выявления нарушений законодательства и принятия мер по их пресечению. Вследствие некомпетентности и самоуправности действий участников указанных движений сама их «профилактическая» деятельность, по сути, приводит к нарушению общественного порядка, то есть противоречит смыслу профилактики правонарушений.

Однако, как ранее указывалось, в некоторых сферах общественных отношений, регулируемых государством, подход к использованию государственного принуждения не является всесторонним и сбалансированным, что приводит к недостаточной превенции. Зачастую меры наказания применяются при явно недостаточном использовании мер предупреждения, игнорировании мер пресечения к тому же с юридической и фактической невозможностью применения мер стимулирования, поощрения правомерного поведения. Для иллюстрации данного утверждения предлагается рассмотреть некоторые применяемые в настоящее время меры, направленные на профилактику таких серьезных проступков, как нарушение правил дорожного движения.

С 2007 года законодательно закреплена и активно реализуется такая правовая норма, как фиксация административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи. В частности, эта норма применяется для фиксации правонарушений в области безопасности дорожного движения.

Не вдаваясь в рассуждения о правосудности, справедливости таких способов привлечения к административной ответственности, когда в целях упрощения процедуры наложения административного взыскания в виде штрафа, процесс установления виновного и доказывания его вины заменен фактом фиксации события, имеющего признаки нарушения закона с использованием транспортного средства, рассмотрим профилактический аспект такой правоприменительной практики.

Рассматриваемый способ фиксации событий и наложения взысканий на владельцев транспортных средств сам по себе игнорирует меры пресечения правонарушения, а меры государственного предупреждения сведены, по сути, к размещению соответствующих элементов дорожной разметки. Меры наказания при этом также ограничены

исключительно взысканием денежных штрафов, то есть весь спектр принудительного воздействия использован быть не может. Таким образом, лицо, совершившее правонарушение, подвергаясь административному взысканию, нисколько не ограничивается в возможности продолжать данную противоправную деятельность, представляя повышенную опасность вплоть до наступления более тяжких последствий. Тому примером являются многочисленные факты неоднократных нарушений правил дорожного движения, зафиксированных техническими средствами, совершенных водителями, впоследствии виновными в дорожно-транспортных происшествиях с тяжкими последствиями, либо допустивших грубейшие нарушения.

Очевидно, что фиксация нарушений техническими средствами вносит определенный профилактический вклад, но указанные выше недостатки данной меры приводят к заключению о необходимости более широкого ее сочетания с иными формами предупреждения и пресечения правонарушений в сфере безопасности дорожного движения, поскольку приоритетное использование именно этого инструмента принуждения переводит отношения правонарушителя и государства в исключительно монетарное русло¹.

Анализируя приведенные наблюдения, представляется целесообразным акцентировать внимание на следующих утверждениях:

1. Государственное принуждение ни при каких обстоятельствах не может являться целью деятельности власти, а должно рассматриваться как особая мера реализации конституционного положения о высшей ценности человека, его прав и свобод.

2. Государственное принуждение является не единственным инструментом профилактики правонарушений, более того — применение этого инструмента без использования методов государственного убеждения либо игнорирование стадий предупреждения и пресечения правонарушений может иметь отличный от ожидаемого профилактический эффект (вплоть до негативного).

Таким образом, в современных реалиях, указывающих на тенденцию к усилению репрессивных форм и методов обеспечения правопорядка, в известной мере — монетизации отношений между государством и правонарушителем, построение эффективной модели государственной системы профилактики правонарушений должно предусматривать изменение

¹ *Тумаков А. В., Петраков Н. А.* Развитие цифровых правоотношений в современных реалиях // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-tsifrovyyh-pravootnosheniy-v-sovremennyh-realiyah> (дата обращения: 07.10.2019).

общих подходов к применению мер принуждения, как на общегосударственном уровне, так и в отдельных институтах государственной власти.

Повсеместное внедрение в современной деятельности информационных технологий формирует потенциал для перехода к новой модели контроля на основе данных инфосистем и систем управления рисками. На III Международной научно-практической конференции «Каким должен быть контролер будущего? Роль и место контроля в цифровой экономике» обозначена потребность формирования на государственном уровне систем безопасности с превентивным принципом действия, введения технологий больших данных и искусственного интеллекта в государственные и бизнес-сервисы¹.

Несомненно, что также должен измениться и государственный финансовый контроль, перейдя от состязательной к партнерской модели своей организации, все необходимые предпосылки для этого создают цифровые технологии.

В создавшейся новой обстановке орган контроля в действительности становится партнером бизнес-процессов объектов контроля ввиду того, что информационные системы дают возможность встроить в эти процессы механизмы контроля и проследить все проводимые действия (рис. 1). В ИС на сегодняшний день включена фактически вся информация о деятельности объектов контроля, это, в сущности, «цифровые профили объектов контроля».

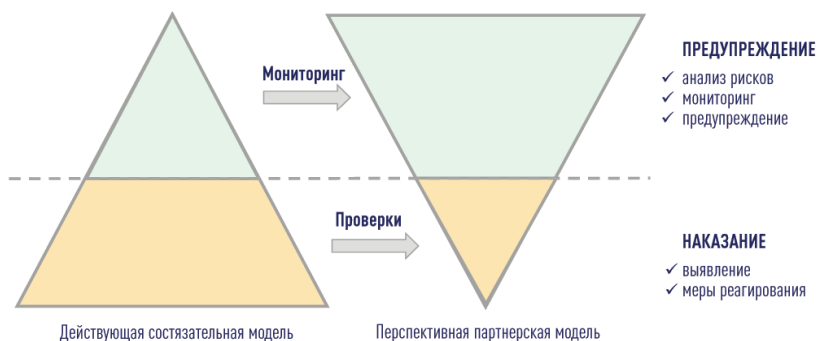


Рис. 1. Новая модель контроля: от наказания к предупреждению

¹ Долгинина Д. О., Степашкина Е. Н. Применение бюджетных мер принуждения за бюджетные правонарушения // Огарёв-Online. 2017. № 3 (92). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-byudzhetnyh-mer-prinuzhdeniya-zabyudzhetnye-pravonarusheniya> (дата обращения: 06.10.2019).

Данный подход дает возможность создания условий не только для оперативного обнаружения нарушений, но и для формирования такого типа контроля, как постоянное и методическое наблюдение. Иными словами, происходит мониторинг и анализ положения подконтрольных объектов без практического выхода на объекты контроля. Таким образом, контроль мгновенно реагирует на появляющиеся риски, не допуская выполнение действий, ведущих к нарушениям, или оповещая о вероятности нарушения объектов контроля. Контроль превращается во встроенный элемент системы управления.

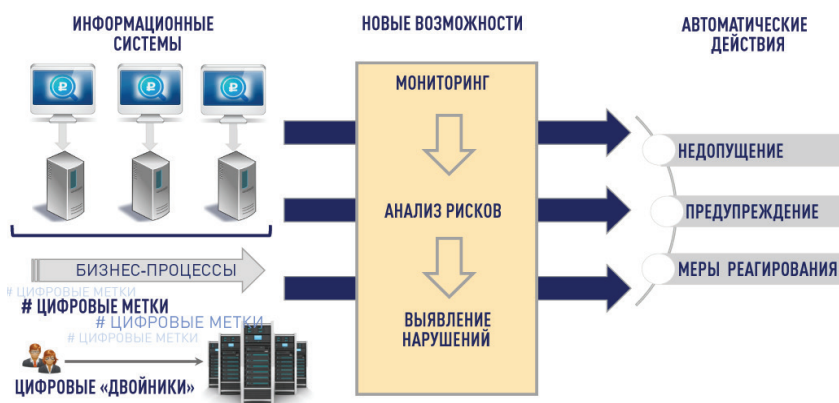


Рис. 2. Направление развития

При этом у контроля должна оставаться правосстановительная функция, а также, если инструменты предупреждения не возымели действия, функция наказания. Непрерывный мониторинг бизнес-процессов объекта контроля в цифровом пространстве дает возможность применять системы compliance-показателей рисков и нарушений, применение которых максимально предотвращает возможные нарушения и оперативно информирует орган контроля об уже свершившихся нарушениях.

Данную технологию уже внедрили в органах Федерального казначейства: по результатам информационного контроля в текущем режиме составляются протоколы об административных правонарушениях по ряду статей КоАП РФ, и охват представляет собой практически 100% нарушений, допущенных главными распорядителями бюджетных средств по данным статьям. Использование данной опции дало возможность существенно уменьшить трудозатраты контролеров

по сравнению с выездным контрольным мероприятием и повысить бюджетную дисциплину в целом¹. С целью увеличения результативности контрольной деятельности сформирован цифровой профиль контролера, при котором итоги работы контролера-ревизора в полном масштабе фиксируются в информационных системах Казначейства России, прежде всего в системе контроля финансово-бюджетной сферы.

Централизация информации обо всех проведенных мероприятиях по контролю дала возможность создания большой библиотеки процессуальных документов, о характере мероприятий, проведенных органами Федерального казначейства, и таким образом стандартизировать подходы к контрольной работе.

В 2017 году был разработан и внедрен для сбора отчетности детальный классификатор нарушений (рисков), обнаруженных Федеральным казначейством в процессе проведения контроля в финансово-бюджетной сфере. Объединение информации о контрольной деятельности и использование классификатора нарушений сформировали предпосылки для становления дополнительных аналитических инструментов в рамках риск-ориентированного подхода — собранная информация будет создавать досье объекта контроля в финансово-бюджетной сфере. Формируемая Федеральным казначейством модель риск-ориентированного контроля дает возможность приближения к партнерской модели, направленной на оказание помощи объектам контроля, предупреждение нарушений в финансово-бюджетной области, увеличение продуктивности деятельности объектов контроля.

В качестве демонстрации автоматизации контроля можно привести деятельность Федерального казначейства в Единой информационной системе в сфере закупок. На данный момент все закупки переведены в электронный вид, вводятся структурированные документы — контракты, электронные акты, внедряется объединение ЕИС с иными информационными системами, такими как единый агрегатор закупок.

Все эти мероприятия дают возможность обеспечения автоматизированных контролей различных видов. Например, в ЕИС уже внедрен контроль, предусмотренный гл. 5 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ, исключающий возможность принятия обязательств сверх сумм доведенных лимитов на всех уровнях публично-правовых образований.

¹ Долгинина Д. О., Степашикина Е. Н. Применение бюджетных мер принуждения за бюджетные правонарушения // Огарёв-Online. 2017. № 3 (92). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-byudzhetnyh-mer-prinuzhdeniya-zabyudzhetnye-pravonarusheniya> (дата обращения: 06.10.2019).

Подобным образом Федеральное казначейство делает возможным встраивание контрольных процессов напрямую в бизнес-процессы, осуществляемые с применением Единой информационной системы в области закупок, и данный подход есть возможность перенести и на другие системы, оператором или владельцем которых является ведомство¹.

На сегодняшний момент вносятся на рассмотрение поправки к действующему законодательству, которые необходимы в связи со стремительным развитием цифровизации во всех сферах жизни.

Итак, законодателю необходимо осознание, что по аналогии с понятием «контракт», «деньги», «собственность», нематериальная реальность уже показала свой уровень возможностей в цифровом управлении активами. То есть со временем деньги, собственность, и контрактные отношения уйдут из плоскости вещей в область цифровой среды, где их сущность коренным образом изменится.

Бесспорно, что на сегодняшний день законодатель не осознает масштабы происходящего и расценивает данное явление в плоскостном пространстве. Результатом подобного подхода может стать следующее. Завершение работы по законодательным поправкам приблизительно совпадет с окончанием формирования криптовалютного управления активами. Введение стандартов шифрования даст возможность цифровым контрактам стать юридически значимыми и создать безденежный обмен ценностями без привлечения банков. В одночасье деньги, отношения и понятия собственности исчезнут в незнакомом цифровом пространстве, к удивлению законодателя.

Законотворцам требуется сформулировать право, определяющее цифровые границы юрисдикции цифрового пространства. Для воплощения данной задачи потребуются навыки технического моделирования, которые могут помочь с формированием правильного понимания явления и с созданием реального технического задания.

Игнорирование или несоблюдение этих рекомендаций может повлечь за собой правовые и технологические перекосы, колоссальную потерю ресурсов, а в долгосрочной перспективе — к утрате конкурентных преимуществ России в области криптотехнологий и потенциальной потере суверенитета.

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 27.06.2019). Электронный ресурс. URL: <https://www.pro-goszakaz.ru/44fz-poslednyaya-redakciya#4> (дата обращения: 06.10.2019).

■ Магомадов М. А.

магистрант 2 курса ФГБОУВО «Российский
государственный университет правосудия»

Ответственность за финансовые нарушения в сфере закупок на примере изменения цены контракта

Аннотация: В статье раскрываются наиболее актуальные вопросы реализации ответственности за финансовые нарушения в сфере закупок на примере изменения цены контракта. От эффективности института контрактной системы зависит как экономическая безопасность любого развитого государства, так и благосостояние граждан. Отмечая зависимость нормального функционирования института контрактной системы от наличия всестороннего изучения, тщательного анализа характерных черт и особенностей, полагаем необходимым дальнейшее продолжение исследования проблем профилактики и предотвращения финансовых нарушений в контрактной системе с учетом нарастающего числа экономических угроз и коррупционных проявлений в сфере закупок.

Ключевые слова: финансовые нарушения, сфера закупок, цена контракта, коррупция, контрактная система, преступления.

■ Magomadov M. A.

2nd year undergraduate of the Russian State
University of Justice

Liability for financial irregularities in the field of procurement on the example of changes in the contract price

Annotation: The institute of the contract system today has significant significance. It is from his effective functioning that the economic security of any developed state will always depend, as well as the well-being of the country's citizens themselves. In addition, it should also be noted separately the possibility of subsequent decision-making in relation to the entire spectrum, which relates to the tasks facing the state. At the same time, the institution of the contract system as a whole will function normally after a comprehensive study is conducted, as well as, in fact, a thorough analysis of the features that are characteristic of its full functioning. At the same time, such economic threats characteristic of the contract system as corruption are subject to a separate study. Thus, the article reveals the most pressing issues of the implementation of liability for financial irregularities in the procurement sector by the example of changes in the price of a contract.

Keywords: financial irregularities, procurement, contract price, corruption, contract system, crimes.

Коррупция, которая имеет место в сфере государственных, а также муниципальных закупок, представляет собой одну из наиболее крупных, а также оказывающих отрицательное влияние на экономическое

развитие страны социальных проблем. При этом указанная проблема стоит сегодня достаточно остро непосредственно перед правительством Российской Федерации и имеет одну из первоочередных целей для ее последующего решения. Это связано с тем, что она существенным образом подрывает не только экономическую, но также в совокупности и политическую, а также социальную системы всего российского конституционного строя. Также она порождает не столько такие отрицательные явления в обществе, как цинизм, а также лицемерие, но и становится основой для многочисленных злоупотреблений со стороны недобросовестных участников закупок — рейдеров, влекущее неэффективное и нецелевое использование бюджетных средств¹.

В 2018 году выявлено 32 037 преступлений коррупционной направленности, что всего лишь на 0,1% меньше показателя, отмеченного в предыдущем году. Размер выявленного материального ущерба, который был причинен зарегистрированными коррупционными преступлениями возросли до 43 562 761 000 р. Этот показатель на 11,0% превышает показатель 2017 года².

Среди наиболее распространенных финансовых нарушений, которые носят коррупционный характер и применяются в контрактной системе, можно отметить такие:

1) направление лицам, которые принимают участие в сговоре совместно с потенциальным поставщиком, необходимой в данном случае заявки, сумма которой ниже, нежели у прочих лиц, являющихся участниками государственных, а также муниципальных закупок. Следует отметить, что зачастую данная схема применяется посредством осуществления закупки благодаря применению такой процедуры, как запрос котировок. Так, участниками сговора будет всего лишь создана видимость конкурентной процедуры. При этом тот самый «нужный» поставщик на момент только начала процедуры уже определен и у него, собственно, уже будет иметься вся необходимая информация, которая касается предложений, поступивших от других участников. В данном случае следует учитывать то обстоятельство, что участники запроса котировок, которые, таким образом, представляют заявки непосредственным образом уже на саму процедуру, заключающуюся

¹ *Кикавец В. В., Хугаев Х. А.* Рейдерство как обратная сторона конкуренции. Глобализация и публичное право: Материалы V Международной научно-практической конференции. Москва, 26 октября 2016 г. М.: РУДН, 2017. С. 164–175.

² Состояние преступности в России (январь-декабрь 2018) // ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» URL: <https://мвд.рф> «Deljatelnost» statistics (дата обращения: 20.11.2019).

в вскрытии конвертов, по своей сути, имеют определенные шансы на победу в целом¹;

2) схема, которая носит название «таран» и может в данном случае применяться во время проведения электронных аукционов. Основная цель данной схемы заключается в том, что получение заказа будет осуществлено по максимальной в данном случае начальной цене контракта либо же вовсе по цене, которая является близкой к последней. Следует отметить, что основной противоправный механизм указанной нами схемы заключается в том, что имитируется в данном случае процедура честной конкурентной борьбы, которая проводится сторонами на электронном аукционе. При этом в соответствующем сговоре принимают участие, в основном, три участника. Так, самый первый участник, который в данном случае рассчитывает на победу в соответствующем аукционе, должен сделать первый шаг, при этом снизив несущественным образом цену в пределах 0,5–1% от той, которая была заявлена изначально. Далее, в данный процесс присоединяются два других участника, которые, в свою очередь, максимально быстро также стараются снизить изначальною цену контракта. Это происходит до тех пор, пока сама по себе подача ценовых предложений, которые поступили от других участников, впоследствии не станет невыгодной. Следует отметить, что при рассмотрении вторых частей указанных нами заявок предложения, которые поступили от этих участников, впоследствии отклоняются по причине того, что они заведомо являются оформленными с существенными нарушениями положений, установленных нормами законодательства. Как следствие, победителем будет в данном случае признан тот участник, ценовое предложение которого отклонилось с минимальным шагом. В последствии соответствующий контракт будет заключен по максимально возможной цене в целом².

Сам контракт, в соответствии с положениями, которые нашли свое отражение в ст. 34 Закона № 44-ФЗ³, заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки или приглашением

¹ *Бахарев А. В.* Коррупция в современной России: проблемы теории и практики: Монография / [Бахарев А. В. и др.]; [под общ. ред. Т. Л. Козлова]. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 66.

² *Кикавец В. В., Кузнецов К. В.* От партнерства до рейдерства: практика государственных и государственно-корпоративных закупок: Монография // В. В. Кикавец, К. В. Кузнецов. М.: Проспект. 2018. С. 191–194.

³ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 27.06.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2019) (далее — Закон № 44-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документацией о закупке, заявкой, окончательным предложением участника закупки, с которым заключается контракт, за исключением случаев, в которых в соответствии с Законом № 44-ФЗ извещение об осуществлении закупки или приглашение принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документация о закупке, заявка, окончательное предложение не предусмотрены. При этом ст. 95 Закона № 44-ФЗ установлены условия изменения, а также расторжения контракта. Кроме того, законодательством предусмотрена административная ответственность за нарушение порядка заключения, а также изменения контракта, которая нашла свое отражение в положениях ст. 7.32 КоАП РФ;

Так, в соответствии с указанной статьей изменение условий контракта, в том числе увеличение цен товаров, работ, услуг, если возможность изменения условий контракта не предусмотрена законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, за исключением случаев, предусмотренных частью 4.1 ст. 7.32 КоАП РФ, — влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере двадцати тысяч рублей; на юридических лиц — двухсот тысяч рублей;

3) заказчик как сторона контракта устанавливает очень короткие сроки реализации заказа. При этом их соблюдение возможно лишь заранее известным исполнителем, который по праву является в данном случае участником коррупционной схемы. Следует также отметить, что такого рода заказы уже частично либо же в полной мере могут быть исполнены без наличия соответствующего официального оформления, которое требуется в данном случае еще до опубликования изначального извещения, касающегося проведения закупок как таковых;

4) установление одной из сторон заведомо неконкурентной цены за последующее исполнение государственного, а также муниципального заказа в том строгом объеме, который обозначен заказчиком. Данный фактор в последствии не будет представлять совершенно никакого интереса для всех остальных возможных в данном случае поставщиков. Когда имеет место указанная ситуация, то соответствующие бюджетные средства направляются со стороны недобросовестных чиновников к уже заранее установленным лицам, которые принимают участие в сговоре. При этом сам механизм осуществления такой закупки, а также, собственно, предмет заказа выступают в качестве инструмента, посредством которого совершается хищения денежных средств, выделенных с бюджета для соответствующих целей;

5) установление в отношении остальных участников непривлекательной схемы для осуществления оплаты исполнения государственного либо же муниципального заказа (к примеру, с большой отсрочкой последующего платежа и прочее);

6) осуществление со стороны заказчика толкования отдельно взятых критериев оценки, подходящих для конкретных поставщиков, которые заинтересованы в этом. Следует отметить, что данная схема заключается в том, что, прежде всего, документация, которая готовится при подготовке к закупке уполномоченными на то лицами формируется так, что все отдельно взятые, а также в данном случае требуемые показатели товаров либо же работ в последующем сочетаясь могут образовать такую ситуацию, при которой будет иметь место несоответствие показателей, которые ранее указывались участниками закупки. При этом игнорируется тот факт, что такие показатели должны соответствовать обязательным стандартам, а также последующим техническим регламентам и прочим характеристикам. Это обстоятельство позволяет в последствии допустить того самого «нужного» поставщика до процесса участия в закупочной деятельности, а также отклонить всех остальных в данном случае конкурентов¹.

Следует отметить, что указанный нами выше перечень не носит исчерпывающий характер. Однако основная цель большего числа из них — это принятие мер, которые направлены на преодоление установленного законом конкурентного механизма, который, по своей сути, направлен, прежде всего, на осуществление закупки и, во вторую очередь, на хищение денежных средств, выделяемых из бюджета, тому самому «дружественному» контрагенту. Основная задача при этом — это получение материальной выгоды в определенной форме, а именно так называемого «отката».

На сегодняшний день главным документом против коррупции, действующим на международном уровне, выступает Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Следует отметить, что действие данного документа охватывает на сегодняшний день четыре наиболее важные проблемы. Назовем их:

- предотвращение такого негативного явления, как коррупция в целом;
- криминализация такого негативного явления, как коррупция в целом;

¹ *Бейсенбин К.А.* Коррупция в сфере государственного и муниципального управления: проблемы, тенденции, перспективы противодействия: Монография / [Бейсенбин К.А. и др.; отв. ред. Ю.А. Воронин]. Екатеринбург: Уральский ин-т упр. РАНХиГС, 2015. С. 174.

- международное сотрудничество по вопросам, связанным с борьбой с коррупцией;

- возвращение активов, полученных незаконным путем.

В соответствии с положениями, которые нашли свое законодательное закрепление в указанной Конвенции, следует отметить, что к наиболее эффективным методам, которые направлены на последующее предупреждение коррупции, выступают следующие:

- разработка антикоррупционной политики на государственном уровне;
- создание антикоррупционного ведомства, деятельность которого направлена на осуществление борьбы с коррупцией.

Необходимо также заметить, что отмеченная Конвенция рассматривает на сегодняшний день коррупцию во многих сферах деятельности к числу которых следует отнести также государственный сектор.

Что же касается системы осуществления государственных, а также муниципальных закупок, то следует отметить, что указанная Конвенция закрепила следующие меры, направленные на борьбу с таким негативным явлением, как коррупция:

- повышение транспарентности, иными словами — прозрачности, что будет способствовать честной конкуренции;
- повышение эффективности государственных, а также муниципальных закупок.

В свою очередь, нормативные меры, которые направлены на осуществление борьбы с коррупцией, которая имеет место в государственных, а также муниципальных закупках, прежде всего, вводятся на уровне законодательства. В данном случае речь идет о санкциях, устанавливаемых за взятки, к числу которых можно отнести лишение свободы за совершение соответствующего преступления.

Что же касается социальных мер, то следует отметить, что последние достаточно редко могут быть использованы в качестве основных инструментов, которые направлены на осуществление борьбы с коррупцией. Зачастую такие меры дополняют как административные, также и нормативные. Так, в качестве примера можно привести следующий: поставщик товаров/работ/услуг был осужден за совершение коррупционной деятельности. При этом результаты, которые были получены по его делу, в последующем после публикации в соответствующих изданиях опубликованные в средствах массовой информации, ведут к потере репутации, могут привести к падению его репутации¹.

¹ Клейнер В. Г. Коррупция в России. Россия в коррупции. Есть ли выход? / В. Г. Клейнер Россия в коррупции. Есть ли выход? М.: ЦЭМИ РАН, 2014. С. 31.

Завершая данное исследование, следует отметить, что в Законе № 44-ФЗ на сегодняшний день нашли свое законодательное закрепление следующие методы, направленные на осуществление борьбы с коррупцией в рассматриваемой сфере:

- антидемпинговые меры;
- нормативно установленная необходимость обоснования начальной цены контракта;
- обсуждение на общественном уровне крупных, а также дорогостоящих контрактов;
- повышение профессиональной квалификации заказчиков;
- усиление ответственности чиновников.

Вместе с тем, несмотря на это, по нашему мнению, следует уделить внимание разработке системы комплексных методов, которые были бы направлены на осуществление тестирования как сложно поддающихся наблюдению коррупционных действий, так и способов им противодействия.

Главный акцент в процессе того, как осуществляется контроль в анализируемой сфере, должен быть направлен, прежде всего, на соблюдение требований в отношении последующего обоснования закупок, в частности и обоснованности закупок в целом. Кроме того, как справедливо отмечают ученые, необходимо отдельное внимание обращать на правильность того, как определена, а также, собственно, обоснована начальная (максимальная) цена контракта¹. Отдельно должно быть уделено внимание проверке соблюдения требований, которые касаются нормирования в области закупок и, кроме того, вопросов соответствия использования уже поставленного товара либо же выполненной работы (или же ее результата), либо уже оказанной услуги соответствующим условиям контракта².

На основании вышеизложенного полагаем необходимым дальнейшее продолжение исследования проблем профилактики и предотвращения финансовых нарушений в контрактной системе с учетом нарастающего числа экономических угроз и коррупционных проявлений в сфере закупок.

¹ *Кикавец В. В.* О справедливой цене в контрактной системе // Административное и финансовое право в условиях новой экономической реальности: опыт и перспективы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14–15 октября 2017 г.): Сб. статей. Краснодар: Издательский дом — Юг, 2017. С. 100–105.

² *Кикавец В. В.* О целесообразности разграничения публичных потребностей в сфере закупок товаров, работ и услуг на общие и внутриорганизационные // Правовая парадигма. Т. 18. № 4. 2019. С. 83–89.

■ **Михалева М. Ю.**

Международно-правовой факультет
Международного института энергетической
политики и дипломатии Московского
государственного института международных
отношений (университет) МИД России

Налоговые деликты в российском и в зарубежном праве

Аннотация: В работе рассмотрен зарубежный опыт (на примере ФРГ и США), связанный с установлением ответственности за нарушения налогового законодательства, выявлены составы правонарушений, объединенные в этих государствах в категорию налоговых преступлений и административных правонарушений, рассмотрены вопросы о критериях, заложенных законодательством этих стран в основу разграничения правонарушений на уголовные и административные, о видах и мерах ответственности за их совершение, а также ее возможных субъектах.

Рассмотрены вопросы публичной ответственности (административной и уголовной) за налоговые правонарушения, предусмотренные в российском законодательстве, а также проблема исчисления срока давности за их совершение. Отдельно освещены составы уголовно-наказуемых деяний в сфере нарушения законодательства о налогах и сборах, при комментировании которых использованы правовые позиции, выраженные в судебных актах Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, в частности, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 26.11.2019 г. № 48 «О практике применения судами законодательства об ответственности за налоговые преступления».

Ключевые слова: правонарушения в сфере налогов и сборов, налоговые преступления, субъекты налоговых преступлений, срок давности привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения, УК РФ, НК РФ, КоАП РФ.

■ **Mikhaleva M. Yu.**

International Law Faculty International Institute
for Energy Policy and Diplomacy Moscow State
Institute International Relations (University)
MFA of Russia

Tax tort in Russian and foreign law

Annotation: The paper considers the foreign experience (using the example of Germany and the United States) related to the establishment of responsibility for violations of tax legislation, identifies the offenses that are combined in these states into the category of tax crimes and administrative offenses, considers the issues of the criteria laid down by the legislation of these countries as a basis differentiation of offenses into criminal and administrative, on the types and measures of responsibility for their commission, as well as its possible subjects.

On the basis of the article, the issues of public responsibility (administrative and criminal) for tax offenses provided for in Russian legislation, as well as the problem of calculating the statute of limitations for their commission, are considered. Separately, the compositions of criminal offenses in the field of violation of the legislation on taxes and fees are highlighted, when commenting on the legal positions expressed in the judicial acts of the Constitutional Court of the Russian Federation, the Supreme Court of the Russian Federation, in particular, in the resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of November 26, 2019 No. No. 48 "On the practice of the courts' application of legislation on liability for tax crimes".

Keywords: offenses in the field of taxes and fees, tax crimes, subjects of tax crimes, the statute of limitations for bringing to responsibility for committing a tax offense, the Criminal Code of the Russian Federation, the Tax Code of the Russian Federation, the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation.

Правонарушения в сфере налогов причиняют существенный ущерб экономике любого государства, поскольку способствуют ослаблению ее потенциала за счет снижения доходности бюджета. Это с неизбежностью приводит к замедлению темпов внутреннего экономического роста, не позволяет своевременно и полноценно решать общегосударственные задачи, что отрицательно сказывается на уровне жизни населения в целом.

Так, по данным исследования, проведенного в 2017 г. по заказу социал-демократической фракции S&D в Европейском парламенте, только за 2016 г. год общий ущерб, нанесенный Союзу уклонением от уплаты налогов в странах, входящих в его члены, составил около 825 млрд евро (1650 евро на каждого гражданина ЕС), что в пять раз превышает среднегодовой бюджет ЕС. При этом самый большой ущерб из-за неуплаты налогов зарегистрирован в Италии — 190 млрд евро. Второе место твердо удерживает Германия — 125 млрд евро. Третье место занимает Франция — 117 млрд евро. И хотя по сравнению с 2009 г., который брался в качестве отправной точки исследования, тенденция уклонения от уплаты налогов сократилась на 12% (в 2009 г. Европейский Союз понес ущерб на сумму около одного триллиона евро), цифры остаются неутешительными¹.

Для исправления выявленной ситуации Европарламентом выработан ряд мер по борьбе с уклонением от уплаты налогов, в числе которых и такая мера, как необходимость каждой из стран ЕС регулярно предоставлять парламенту официальную статистику выявленных случаев уклонения от уплаты налогов в своей стране

¹ Уклонение от уплаты налогов обходится Евросоюзу в €825 млрд в год: // *Germany.one* [сайт]. Режим доступа: <https://germania.one/uklonenie-ot-uplaty-nalogo-obboditsja-evrosojuzu-v-e825-mlrd-v-god/> (дата обращения 12.12. 2019).

и указывать на меры, предпринимаемые в целях преодоления этого явления¹.

Следует отметить, что практически все европейские страны, как и большинство государств мира, имеют достаточно мощный потенциал для надлежащего выполнения такого рода задач, поскольку правовая система каждого развитого государства предусматривает целый комплекс мер, направленных на своевременное и неукоснительное исполнение всеми правоспособными субъектами своих обязанностей по соблюдению налогового законодательства, а также устанавливает конкретные виды ответственности за его несоблюдение.

Обращение к зарубежному опыту в области регулирования ответственности за нарушение законодательства в сфере налогообложения позволяет сделать вывод о высокой степени его разработанности.

Во-первых, в качестве источников, устанавливающих юридическую ответственность в рассматриваемой сфере, зарубежный правовой порядок использует как нормативные правовые акты в области налогового или административного законодательства, что характерно для большинства стран романо-германской системы (Италия, Франция, Швейцария), так и нормативные правовые акты уголовного законодательства (Германия, Испания, Нидерланды). В ряде стран (например, США), нормы об ответственности за налоговые деликты практически полностью сосредоточены в специальном федеральном законе и лишь незначительная их часть — в нормах других отраслей.

Во-вторых, меры ответственности за допущенные нарушения налогового законодательства зарубежный правовой порядок достаточно четко дифференцирует, допуская в ряде стран за нарушение налоговых норм и правил установление не только административной и уголовной, но также и гражданской ответственности (например, в США).

Так, нормативными правовыми актами ФРГ, устанавливающими ответственность за правонарушения в области налогов и сборов, являются следующие акты — Уголовный кодекс ФРГ², Федеральный закон об административных правонарушениях от 19 февраля 1987 г.³,

¹ Там же.

² Strafgesetzbuch in der am 13. November 1998 verkündeten Fassung, last amended by Article 3 of the Law of 2 October 2009 // Federal Law Gazette [Bundesgesetzblatt] I p. 3214, I p. 3322.

³ Act on Regulatory Offences in the version published on 19 February 1987 // Federal Law Gazette [Bundesgesetzblatt] I p. 602.

Налоговый кодекс ФРГ от 1 октября 2002 г.¹ Последний представляет собой важнейший законодательный акт, в котором сосредоточены нормы, устанавливающие как уголовную, так и административную ответственность за указанные деяния и со времени своего принятия и введения в действие имеет приоритет над сходными нормами Федерального закона об административных правонарушениях.

По законодательству ФРГ административная ответственность устанавливается за менее опасные нарушения налогового законодательства, ограничение которых от уголовно-наказуемых деяний проводится по признакам противоправности, виновности и наказуемости. Данный подход базируется на теории немецкого исследователя А. Виммера об уголовном преступлении и административном проступке и критериях разграничения этих деяний².

Важное значение для решения этого вопроса имеют и правовые позиции Конституционного Суда ФРГ. Так, Конституционный Суд неоднократно подчеркивал необходимость в каждом конкретном случае устанавливать водораздел между преступлением и проступком, учитывая степень противоправности административного правонарушения и его соразмерность³.

Исходя из названной теории и сформулированных судебной практикой правовых позиций, административные проступки по законодательству ФРГ характеризуются незначительной противоправностью и караются исключительно штрафом (это устанавливается в Федеральном законе об административных правонарушениях для всех правонарушений, расцениваемых как административные), налагаемым, как правило, не судом, а административным органом.

К административным проступкам Налоговый кодекс ФРГ, в частности, относит:

- неуплату налогов вследствие совершения неосторожных действий (параграф 378 Кодекса; штраф до 50 тыс. евро);
- действия, создающие опасность неуплаты налогов (параграф 379 Кодекса; штраф в пределах 5 тыс. евро);
- неуплату налогов или их уплату несвоевременно, если это не сопряжено с обманом (параграф 380 Кодекса; штраф до 25 тыс. евро), а также ряд других проступков.

¹ Fiscal Code of Germany in the version promulgated on 1 October 2002 // Federal Law Gazette [Bundesgesetzblatt] I p. 3866; 2003.

² Wimmer A. Straftat und Ordnungswidrigkeit // NJW. 1957.

³ Васкевич К. Н. Правовое регулирование ответственности за нарушении налогового законодательства в ФРГ // Государственная служба. 2015. № 2 (94).

На официальном сайте Министерства финансов ФРГ (Bundesfinanzministerium) приведены следующие статистические данные: в 2016 г. в административном порядке по поступившим жалобам было рассмотрено 4800 дел об административной ответственности за налоговые правонарушения. В 2017 г. эта цифра также составила около 5000 дел, а в 2018 г. — 4774 дела¹. В качестве налоговых правонарушений, направленных против финансовой системы ФРГ, рассматриваются также ситуации, при которых граждане этой страны открывают счета в зарубежных банках, где и платят соответствующие налоги, но скрывают свои доходы, полученные от банковских операций по таким счетам, от фискальных органов ФРГ.

Дифференциация уголовной ответственности за налоговые правонарушения, установленная Кодексом, исходит из общего деления уголовно-наказуемых деяний (Straftat) в уголовном праве ФРГ на преступления („Verbrechen“) и проступки („Vergehen“)².

Следует отметить, что попытка дифференциации уголовно-наказуемых деяний на преступления и уголовные проступки предпринималась и российским законодателем³, однако эта инициатива уже более двух лет находится в Государственной Думе РФ, но за это время она так и не была рассмотрена даже в первом чтении.

Если мы обратимся к наиболее распространенному налоговому преступлению — уклонению от уплаты налогов (статья 370 Налогового кодекса ФРГ), ответственность за которое наступает только за налоговое мошенничество, данное преступление в зависимости от степени общественной опасности деятеля (а именно по этому критерию в ФРГ производится оценка общественной опасности конкретного

¹ Статистические данные Министерства финансов ФРГ о налоговых расследованиях // Bundesfinanzministerium: [Seite]. Zugriffsverfahren: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-5-Verfolgung-Steuerstraftaten-Steuerverordnungswidrigkeiten-2016.html>; <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2018/09/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-5-Verfolgung-von-Steuerstraftaten-2017.html> (Abrufdatum: 13.12.2019); <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-4-steuerstrafsachen.html> (Abrufdatum: 20.12.2019).

² Уголовное право зарубежных стран. Т. 2. Общая часть: Учебник (5-е изд.). М.: Юрайт, 2017. С. 134.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 2017 г. № 42 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка”». Электронный ресурс. URL: <https://www.vsrff.ru/documents/own/24308/> (дата обращения: 13.12.2019).

нарушения¹) может наказываться как штрафом или лишением свободы до года, что будет относить его к уголовным проступкам („Vergehen“), так и караться лишением свободы от года до пяти лет. В таком случае это деяние трансформируется уже в разряд уголовных преступлений („Verbrechen“).

Таковым оно, в частности, будет, если уклонение от уплаты налогов сопряжено с сообщением заведомо ложных сведений финансовым органам о фактах, которые существенны для целей налогообложения или, наоборот, с несообщением о таких фактах; с подделкой печатей (налоговых штампов), нарушением обязанностей по их применению при подготовке налоговой документации в целях извлечения для себя налоговых льгот; с получением неоправданных льгот и преференций в связи с использованием фальсифицированных документов или умышленном занижении налогооблагаемой базы и т. д.

Что касается обстоятельств, выступающих в качестве основания освобождения от уголовной ответственности за уклонение от уплаты налогов, их перечень установлен в статье 371 Налогового кодекса ФРГ. Данный перечень довольно объемён и включает в себя, в частности, такие обстоятельства, как внесение исправлений в налоговую документацию, предоставление налоговым органам ранее скрываемой информации, добровольное возмещение ущерба и широко применяется на практике. Так, по данным Министерства финансов ФРГ в 2016 г. 15 257 дел о налоговых нарушениях было окончено заявлением о признании совершения преступления с возмещением ущерба без вынесения приговора; в 2017 г. — 9321. В 2018 г. По результатам налоговых расследований было возбуждено 12 439 уголовных дел, из них — 7052 закончены заявлениями нарушителей о признании вины и добровольной уплате налогов. Общая сумма наложенных штрафов в 2018 г. составила 17,6 млн евро². Однако совершение этих действий после возбуждения уголовного дела не является, согласно Кодексу, обстоятельством, освобождающим от ответственности.

¹ См.: *Малиновский А. А.* Сравнительное правоведение в сфере уголовного права. М.: Международные отношения, 2002.

² Статистические данные Министерства финансов ФРГ о налоговых расследованиях // Bundesfinanzministerium: [Seite]. Zugriffsverfahren: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-5-Verfolgung-Steuerstraftaten-Steuerordnungswidrigkeiten-2016.html>; <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2018/09/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-5-Verfolgung-von-Steuerstraftaten-2017.html> (Abrufdatum: 13.12.2019); <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-4-steuerstrafsachen.html> (Abrufdatum: 20.12.2019).

Следует отметить, что по схожему пути идет в настоящее время и российское уголовно-процессуальное законодательство. В действующей редакции части 1 статьи 28¹ УПК РФ установлен порядок, на основании которого прекращение уголовного преследования судом лиц, которые подозреваются или обвиняются в совершении налоговых преступлений, допустимо лишь в случаях, когда причиненный бюджетной системе ущерб, связанный с уклонением от уплаты налогов и сборов, возмещен до начала судебного заседания. Однако 10 декабря 2019 г. Пленум Верховного Суда РФ внес в Государственную Думу РФ законопроект, которым предлагается снять подобное ограничение как неоправданное с точки зрения побуждения лица добровольно загладить причиненный вред. Согласно законопроекту, уголовное преследование по налоговым преступлениям будет прекращаться, если лицо возместит причиненный ущерб до удаления суда в совещательную комнату¹.

К разряду налоговых преступлений, помимо уклонения от уплаты налогов, Налоговый кодекс ФРГ также относит иные деяния, которые преследуются налоговым законодательством. Таковыми он, в частности, считает совершенную в виде промысла контрабанду или провоз контрабандного товара, а также приобретение или сбыт товаров, за которые не уплачены налог или сборы, и укрывательство лиц, совершивших указанные правонарушения (статьи 372, 373, 375 Кодекса). Выделение данных деяний в составе налоговых преступлений обусловлено тем, что они, как правило, сопряжены с уклонением от уплаты ввозных пошлин.

Если мы обратимся к Уголовному кодексу ФРГ, мы увидим, что в нем содержится два состава преступлений, который уголовный правопорядок Германии относит к налоговым. Это следующие составы: изготовление поддельных знаков уплаты пошлины; разглашение налоговой тайны.

Следует отметить, что часть из перечисленных преступлений, которые законодательством ФРГ отнесены к налоговым, не расцениваются в качестве таковых российским уголовным порядком, или же подобные деяния квалифицируются по статьям, устанавливающим ответственность как за налоговые преступления, так и по другими статьям Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) в совокупности.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.12.2019 г. № 55 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона “О внесении изменений в статью 28¹ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации”». Электронный ресурс. URL: [https:// www.vsrif.ru/documents/own/28589/](https://www.vsrif.ru/documents/own/28589/) (дата обращения: 13.12.2019).

Так, если речь идет об изготовлении иных документов, на основании которых вносятся ложные сведения в декларацию о налогах, помимо статей 198 УК РФ и 199 УК РФ, может частично охватываться статьей 172¹ УК РФ об уголовной ответственности за фальсификацию финансовых документов учета и отчетности финансовой организации.

Если лицо, уклоняясь от уплаты налогов, осуществляет также подделку официальных документов организации, на основании которых предоставляются права и освобождение от обязанностей (например, выписки из Росреестра об отчуждении права собственности на недвижимое имущество), а также штампов, печатей, бланков, содеянное будет влечь для виновного лица уголовную ответственность также и не только по статье по статье 327 УК РФ об ответственности за подделку, изготовление и оборот поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей и бланков (по совокупности)¹. Здесь же следует отметить, что если поддельные документы представляются для целей освобождения от иных (не налоговых) платежей (например, коммунальных услуг), такие действия виновного лица отечественная судебная практика квалифицирует по статье 165 УК РФ (причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребление доверием), если сумма данного ущерба больше двухсот пятидесяти тысяч рублей (пункт 4 примечаний к статье 158 УК РФ)².

Что же касается контрабанды, УК РФ содержит четыре самостоятельных состава (статьи 200¹, 200¹, 226¹, 229¹), устанавливающих уголовную ответственность за перемещение отдельных товаров и иных предметов через таможенную границу ЕвразЭС вопреки запретам и (или) ограничениям, установленным законодательством Евразийского Союза³, а также законодательством Российской Федерации о та-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26.11.2019 г. № 48 «О практике применения судами законодательства об ответственности за налоговые преступления» (часть 3 пункта 9). Электронный ресурс. URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/own/28483/> (дата обращения: 27.11.2019).

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» (пункт 23). Электронный ресурс. URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/own/26108/> (дата обращения: 19.11.2019).

³ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (статья 6, 32) // Первоначальный текст документа опубликован на официальном сайте Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/05.06.2014>. URL: <https://docs.eaeunion.org/Pages/DisplayDocument.aspx?s=be9c798-3978-42f3-9ef2-d0fb3d53b75f&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328e6ef3&l=540294aec3c9-4511-9bf8-aaf5d6e0d169&EntityID=3610> (дата обращения: 19.11.2019).

моженном регулировании¹, о Государственной границе РФ², о валютном регулировании и валютном контроле³, об экспортном контроле⁴ и др. Данные составы также не квалифицируются российским уголовным законом в качестве налоговых преступлений⁵.

По законодательству ФРГ, субъектами, подлежащими привлечению к уголовной ответственности за налоговые преступления, являются налогоплательщики и его законные представители, лица, в доверительном управлении которого находится имущество налогоплательщика, уполномоченное должностное лицо налогоплательщика. Юридические лица по уголовному закону ФРГ не являются субъектами уголовной ответственности, что свойственно и российскому уголовному закону, но также как и в российском правовом порядке — выступают субъектами административной ответственности.

Нормативную основу административной и уголовной ответственности за налоговые деликты в США составляют нормативные акты федерального уровня — раздел 26 (Кодекс внутренних доходов — Internal Revenue Code) Свода Законов США (United States Code)⁶ и законы штатов.

Следует отметить, что налоговые правонарушения в США относятся к наиболее опасным деяниям, направленным против экономики США. Вектор налоговой политики США задает 16 поправка к Конституции США⁷, в соответствии с которой Конгресс США был наделен полномочием устанавливать и собирать налоги на доходы, каковы бы ни были их источники. Это обуславливает достаточно жесткое законодательное регулирование, направленное на строгое выполнение гражданами и юридическими лицам своей обязанности по своевременной

¹ Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (часть I). Ст. 5082.

² Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

³ Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

⁴ Федеральный закон от 18.07.1999 № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3774.

⁵ Подробнее: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.04.2017 № 12 «О судебной практике по делам о контрабанде» // Электронный ресурс. URL: <https://www.vsrif.ru/documents/own/15985/> (дата обращения: 19.11.2019).

⁶ 28 U. S. C. §§ 1346, 2671–2680 (1988).

⁷ Конституция США: Read on the Internet: [Site]. Access method: <https://brighton-beachnews.com/rus/constitution-of-the-usa-russian-text/html> (date of issue: 19.11.2019).

и полной уплате в федеральный бюджет и бюджет штата налогов и сборов, а также на установление суровых мер ответственности за допущенные нарушения в сфере налогов и сборов.

Анализ американского законодательства об ответственности в сфере налогового регулирования позволяет сделать вывод об установлении презумпции вины каждого, кто по каким-то причинам своевременно не заплатил исчисленный самостоятельно (в США эта обязанность возложена на налогоплательщика) налог или несвоевременно подал налоговую декларацию, а также отчет о доходах за определенный период. Такое лицо, согласно статье 7203, при указанных обстоятельствах уже считается виновным в совершении налогового проступка.

Именно поэтому из 2886 налоговых расследований, инициированных в США в 2018 г., 2130 закончилось уголовным преследованием, из них 1879 — обвинительным приговором, причем 1732 обвиняемых приговорены к лишению свободы (всего в 2018 г. в США было вынесено 2111 приговоров)¹. Таким образом, только 921 расследование было завершено без уголовного преследования и дальнейшего придания подозреваемого суду.

Все это, безусловно, способствует тому, что в основной своей массе граждане США стараются своевременно уплачивать налоги и сборы. Так, по данным Службы внутренних доходов США (Internal Revenue Service — IRS), средний американец в качестве налогов ежегодно платит порядка 10 489 долларов, что составляет в среднем 14% от его дохода, из них примерно 8367 долларов — в бюджет США, 2046 долларов — в бюджет штата².

Рассмотрим подробнее предусмотренные Сводом законов нормы об ответственности за налоговые правонарушения. Указанным актом установлены следующие ее виды — административная в виде штрафа, уголовная, (штраф, лишение свободы и пробация), а также гражданская, возлагающая на лицо, виновное в уклонении от уплаты налогов, также обязанность возместить ущерб в трехкратном размере³.

¹ Статистические данные IRS о налоговых правонарушениях в США // Internal Revenue Service: [Site]. Access method: <https://www.irs.gov/compliance/criminal-investigation/enforcement-statistics-criminal-investigation-ci-enforcement-strategy> (date of issue: 13.12.2019).

² Статистические данные IRS о налоговых поступлениях в США // Internal Revenue Service: [Site]. Access method: <https://www.irs.gov/ru/russian> (date of issue: 13.12.2019).

³ *Середа И. М.* Анализ зарубежного законодательства, регламентирующего ответственность за преступления против налоговой системы // Уголовное право. 2013. № 2. С. 41–48.

Уголовные преступления против налоговой системы, исходя из общего принципа разграничения преступных деяний в США, Свод законов делит на преступления — фелонии (*felony*) и проступки — мисдиминоры (*misdemeanor*). Основным критерий, лежащий в основе такого разграничения, — это тяжесть правонарушения, что, соответственно, определяет и санкцию, соразмерную содеянному.

Как показывает анализ статей раздела 26 Свода законов, устанавливающих ответственность за налоговые преступления, последние изменения в которые были внесены 01.07.2019 г. (статьи 7213, 7216), диапазон штрафа, назначаемого за совершения налогового преступления, составляет от 100 до 500 000 долларов, наказание в виде лишения свободы составляет от года до пяти лет. Санкции за деяния, относящиеся к уголовным проступкам, предусматривают взыскание в двойном или в тройном размере не уплаченной суммы налога, или штраф от 50 до 10 000 долларов, либо одновременное возмещение не уплаченного налога и штраф. За совершение уголовных проступков также возможно назначение лицу санкции в виде лишения свободы на срок от года до пяти лет¹.

К уголовными преступлениям (*felony*) Свод законов относит такие деяния, которые заключаются в уклонении или в попытке уклонения от совершения определенного действия в сфере налогообложения и характеризуются умышленной формой вины. К преступлениям относятся: неуплата или неполная уплата налогов (статья 7201). Эта норма содержит самые жесткие санкции за совершенное деяние в сфере налоговых нарушений. Так, ответственность для физического лица — штраф до 100 000 долларов, или лишение свободы до пяти лет, причем норма допускает назначение как штрафа, так и лишение свободы одновременно — по совокупности. Юридическое лицо наказывается штрафом до 500 000 долларов; умышленное неисполнение (умышленно) обязанностей по собиранию, подсчету и оплате налогов (статья 7202); непредставление налоговой декларации или необходимой информации для оплаты налога (статья 7203); подача декларации, содержащей ложные сведения (статья 7206); незаконное разглашение налоговой тайны федеральным служащим, в том числе, пребывающим в отставке (статья 7213); обращение к должностному лицу фискальных органов с просьбой провести или прекратить проведение налоговых проверок или расследования (статья 7217).

Мисдиминоры или уголовные проступки представляют собой деяния меньшей общественной опасности и по своему объему достаточно

¹ 27 Текст статей U. S. C. (Title 26): Read on the Internet: [Site]. Access method: <https://irc.bloombergtax.com/public/uscode/toc/irc/subtitle-f/chapter-75/subchapter-a/part-i> (date of issue: 19.11.2019).

обширны. К ним, в частности, Свод законов относит: проводку платежей с целью извлечения прибыли по ценным бумагам (в виде дивидендов или иным способом) без получения лицензии (статья 7231; наказывается штрафом до 5000 долларов или лишением свободы на срок до года); несоблюдение в установленных законом случаях правил о регистрации налогооблагаемых объектов, например — налогооблагаемых товаров (статья 7232; наказывается штрафом до 10 000 долларов или лишением свободы до пяти лет).

За некоторые проступки установлены минимальные штрафные санкции (например, штраф до 100 долларов по статье 7225, в которой установлена ответственность за нарушение правил налогообложения авиабилетов и рекламы), однако и они считаются уголовными проступками. Причем в Своде законов содержатся составы административных правонарушений, штрафные санкции за совершение которых выше. Так, невключение в сумму товара суммы акциза (статья 7261) наказывается штрафом до 1000 долларов.

Административная ответственность установлена также за владение или пользование имуществом, если эти действия преследуют цель его последующей реализации с нарушением установленных законом норм или правил с целью уклонения от уплаты налогов (статья 7268; наказывается штрафом до 500 долларов или же обяанием выплатить двойной размер неуплаченного налога).

На состоявшейся 30 мая 2019 г. в Лас Вегасе конференции, посвященной проблеме сбора налогов, Министерством юстиции США было объявлено об изменении принципов оценки наказания за совершение налоговых правонарушений. Как было сказано представителем Министерства, ведение этих изменений обусловлено, главным образом, необходимостью определения вины подсудимого, с целью правильного расчета наказания за налоговое преступление, которое должно рассчитываться не только исходя из объемов незаконной налоговой деятельности внутри страны, но также должно учитывать объемы выявленных оффшорных активов обвиняемого. При этом такое предложение основано на уже сложившейся судебной практике¹.

Как уже указывалось применительно к отдельным статьям об уголовных деликтах, наравне с физическими лицами, субъектами уголовной ответственности за исследуемые деяния выступают в США и юридические лица.

¹ Министерство Юстиции США изменяет меры наказания за налоговые правонарушения // International wealth: [сайт]. Режим доступа: <https://international-wealth.info/offshore-tax/us-legal-ministry-changes-punishment-for-tax-crimes/> (дата обращения: 13.12.2019).

Известно, что по российскому уголовному закону юридические лица не рассматриваются в качестве субъектов уголовной ответственности. Возможность этих лиц выступать в качестве таковых не поддерживается и отечественной наукой уголовного права, которая полагает, что уголовная ответственность юридических лиц не согласуется с принципом личной виновной ответственности.

Хотя следует отметить, что попытки установить уголовную ответственность для юридических лиц за преступления в сфере экономической деятельности в том числе, за налоговые преступления, предпринимались и российским законодателем.

С этой целью некоторое время назад был подготовлен соответствующий законопроект, направленный на реализацию изложенной идеи¹. Законопроект дополнял Общую часть УК РФ положениями, устанавливающими основания уголовной ответственности юридических лиц, организационно-правовые формы юридических лиц, подлежащих уголовной ответственности, виды возможных наказаний, которые могут быть к ним применимы, основания освобождения данных субъектов от уголовной ответственности, а также правовые последствия осуждения юридических лиц. В Особенной части УК РФ предлагалось предусмотреть деяния, наказуемые для юридического лица (всего 39 статей УК РФ), в число которых также входили налоговые преступления. Механизм реализации уголовной ответственности юридических лиц этим же законопроектом предлагалось установить в уголовно-процессуальном и уголовно-исполнительном законодательстве. Впоследствии данный законопроект был отклонен в связи с отрицательным заключением, которое было дано на этот законопроект в официальном отзыве Правительства РФ, где, в частности, указывалось, что он предполагает кардинальные изменения концепции уголовного закона и уголовно-правовой доктрины в части ответственности юридических лиц, поэтому требует дополнительного всестороннего обсуждения и теоретического обоснования².

¹ Проект Федерального закона № 750 443-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института уголовной ответственности юридических лиц» // Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. Режим доступа: https://sozd.duma.gov.ru/bill/750_443-6 (дата обращения: 19.11.2019).

² Официальный Отзыв Правительства РФ на проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института уголовной ответственности юридических лиц» от 15 июня 2015 г. №3723п-П4 // Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. Режим доступа: https://sozd.duma.gov.ru/bill/750_443-6 (дата обращения: 19.11.2019).

Автор позволит себе предположить, что отсутствие в российском праве уголовной ответственности для юридических лиц компенсируется возможностью привлечения этих субъектов к административной или гражданско-правовой ответственности. В этой связи интересна позиция Европейского суда на природу административной ответственности, которая частично объясняет позицию российского законодателя¹.

Однако назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо. В свою очередь, привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо (статья 2.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, далее — КоАП РФ).

В этой связи уместно предположить, что институт уголовной ответственности юридических лиц фактически выполнял бы ту же функцию, которая возложена действующим сегодня законодательством на административную ответственность — привлечение юридического лица к ответственности за нарушение публично-правовых запретов (например, пункт 3 статьи 2.1 КоАП РФ, пункт 2 статьи 2.1 КоАП РФ, часть 4 статьи 110 Налогового Кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ) и т. д.).

А предлагавшиеся проектом виды уголовных наказаний для юридических лиц, в том числе и за налоговые преступления, по своему характеру фактически дублируют ныне существующие для этих же субъектов административные наказания (штраф, запрет на осуществлении

¹ Согласно сложившейся практике Европейского Суда по правам человека административно-деликтное право (административная ответственность) является частью уголовного права (уголовной ответственности в широком смысле) — Постановление ЕСПЧ от 8 июня 1976 г. по делу «Энгель и другие против Нидерландов», серия А. № 22: Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. М.: Норма, 2000. С. 103–137; от 25 августа 1987 г. по делу «Лутц против Федеративной Республики Германии», § 52 // Европейский суд по правам человека: избранные решения: В 2 т. М., 2000. Т. 1. С. 543; от 27 августа 1991 г. по делу «Демиколи против Мальты» (Demicoli v. Malta) // Сборник постановлений и решений, серия А, 210 §§ 31–34, Series A, № 210. В; от 15 ноября 2007 г. по делу «Галстян против Армении» // Сайт Европейской конвенции о защите прав человека: право и практика: [сайт]. Режим доступа: http://www.echr.ru/documents/doc/new2009/galstyan_v_armenia.htm (дата обращения: 19.11.2019); от 20 сентября 2011 г. «Дело “ОАО «Нефтяная компания Юкос»” против Российской Федерации» // Постановление на русском языке опубликовано в издании: Российская хроника Европейского суда. Приложение к Бюллетеню Европейского суда по правам человека. Специальный выпуск. 2012. № 3. С. 48–150.

деятельности, на территории РФ, принудительная ликвидация — в качестве основных, и лишение лицензии, квоты, преференций или льгот, а также права заниматься определенным видом деятельности — в качестве дополнительных видов наказаний).

Изложенное, применительно к налоговому законодательству, позволяет сделать вывод о том, что меры государственного принуждения, установленные, в частности, в США за нарушения, допущенные юридическим лицом и относящиеся к разряду уголовных, в российском праве в настоящее время существуют, но применяются к юридическому лицу в рамках иного законодательного регулирования.

В отечественном законодательстве за налоговые правонарушения установлены два вида ответственности — административная (в т. ч. налоговая) и уголовная.

Административная ответственность за указанные правонарушения в настоящее время распределена между двумя кодифицированными актами. Это — глава 15 КоАП РФ (8 составов) и глава 16 НК РФ (27 составов). Такое распределение между двумя законами сходных противоправных действий, отличных от уголовно-наказуемых деяний в соответствующей сфере общественных отношений степень общественной опасности, объясняется субъектным составом данных административных правонарушений.

Если в НК РФ установлена административная (налоговая) ответственность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, КоАП РФ предусматривает данный вид ответственности для должностных лиц этих юридических лиц (за исключением части 1 статьи 15.6 КоАП РФ, субъектами ответственности по которой за непредставление в установленный налоговый срок либо за отказ от представления в налоговые, таможенные органы оформленных в установленном порядке документов и сведений могут, наравне с должностными лицами, выступать и граждане).

По данным государственной статистической отчетности, в 2017 г. судами общей юрисдикции и арбитражными судами рассмотрено 1 739 691 дело о привлечении юридических лиц и граждан к административной ответственности, в 2018 г. эта цифра увеличилась до 1 886 060 дел¹.

Административные правонарушения в области налогового законодательства, предусмотренные в НК РФ и КоАП РФ (или, как

¹ Данные государственной статистической отчетности Судебного департамента при Верховном Суде РФ // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: [сайт]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5081>.

их разделяют некоторые ученые, — налоговые правонарушения и административные проступки в сфере налогов и сборов¹) характеризуются общими признаками, которые заключаются в:

- противоправности действия (бездействия), состоящего в неисполнении или ненадлежащем исполнении норм законодательства о налогах и сборах;
- порождении для нарушителя административной (налоговой) ответственности;
- виновности (умышленно или по неосторожности) совершения налогового правонарушения. Как далее будет отмечено, для уголовных деяний, связанных с нарушением законодательства в сфере налогов и сборов, характерна только умышленная форма вины.

За уклонение от уплаты налогов, сборов и страховых взносов в крупном и особо крупном размерах российским уголовным законом установлена возможность привлечения к уголовной ответственности².

В настоящее время действующий УК РФ в главе 22 содержит четыре нормы, в которых установлена уголовная ответственность за налоговые преступления — статьи 198 («Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица»); 199 («Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с организации»); 199¹ («Неисполнение обязанностей налогового агента»); 199² («Соккрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и (или) сборов»).

Следует отметить, что по данным государственной статистической отчетности количество лиц, ежегодно осуждаемым по рассматриваемым статьям УК РФ, неуклонно растет³.

Проблема уголовной ответственности на налоговые преступления, учитывая ее важность, дважды была предметом обсуждения Пленума Верховного Суда РФ — в 2006 г. и в 2019, по итогам которого принимались постановления с разъяснениями актуальных вопросов практики

¹ Налоговое право: Учебник (3-е издание). М.: Проспект, 2019. С. 294.

² Крупный или особо крупный размер неуплаченных налогов и сборов определяется согласно примечаниям: к статье 198 УК РФ (для физических лиц и индивидуальных предпринимателей); к 199 УК РФ (для организаций и налоговых агентов).

³ Так, в 2016 г. осуждено 579 лиц; в 2017 — 583 лиц; в 2018 — 605 лиц. При этом более 50% таких лиц осуждено по статье 199 УК РФ // Данные государственной статистической отчетности Судебного департамента при Верховном Суде РФ // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: [сайт]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5081> (дата обращения: 27.11.2019).

применения соответствующих норм УК РФ¹. В постановлении Пленума 2019 г. данные нормы разъяснены с учетом изменений, внесенных в указанные статьи УК РФ, в соответствии с которыми предмет данных преступлений был расширен и стал включать в себя не только налоги и сборы, но еще и страховые взносы². В этой связи интересна позиция Конституционного Суда РФ относительно придания обратной силы положениям указанного закона в части включения страховых взносов в состав платежей, учитываемых для целей квалификации уклонения от уплаты налога или сборов с организации, совершенного до вступления закона в силу³. Указанная правовая позиция выступила основанием для последующего пересмотра Президиумом Верховного Суда РФ ввиду новых обстоятельств судебных актов в отношении А. (заявителя по делу, рассмотренному КС РФ) в соответствии с выявленным Конституционным Судом РФ конституционно-правовым смыслом статьи 199 УК РФ⁴.

Принимая во внимание последние разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, кратко охарактеризуем уголовные деяния в сфере налогов и сборов, карающиеся по российскому уголовному закону.

Криминализация деяний, указанных в статьях 198–199² УК РФ, и установление за их совершение уголовной ответственности,

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 64 «О практике применения судами уголовного законодательства об ответственности за налоговые преступления». Электронный ресурс. URL: <http://www.vsrfr.ru/documents/own/8086/> (дата обращения: 19.11.2019). (Постановление признано утратившим силу постановлением Пленума от 26.11.2019 № 48); Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.11.2019 № 48 «О практике применения судами законодательства об ответственности за налоговые преступления». Электронный ресурс. URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/own/28483/> (дата обращения: 27.11.2019).

² Федеральный закон от 29.07.2017 № 250-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования отношений, связанных с уплатой страховых взносов в государственных внебюджетные фонды» // СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4799.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2019 № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Д. Н. Алганова» // Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>, 12.07.2019 (дата обращения: 19.11.2019).

⁴ Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 23 октября 2019 г. № 120-П19. Электронный ресурс. URL: http://spravka.local.vsrfr.ru/CASES.php?CASE_ID=31436373&DELO_ID=8000001 (дата обращения: 17.12.2019).

вызвана общественной опасностью данных действий, поскольку, уклоняясь от уплаты налогов и сборов, лицо не выполняет свою конституционную обязанность платить законно установленные налоги и сборы, в связи с чем денежные средства не поступают в бюджетную систему России.

Объектом названных выше преступных деяний выступают налоги и сборы (включая страховые), уплата которых предусмотрена статьями 13, 14, 15, 18, 18¹ НК РФ, а также с 2017 г. — страховые взносы, установленные законодательством об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Следует отметить, что российским уголовным законом уголовная ответственность установлена только за умышленное уклонение от уплаты налогов и сборов (в отличие, как было указано, от административной ответственности за подобные правонарушения, которые могут совершаться и по неосторожности). Уклонение от уплаты налогов и сборов может осуществляться путем совершения действий, состоящих:

- в умышленном включении в налоговую декларацию или иные документы (служащие основанием для исчисления и уплаты налогов и сборов) заведомо ложных сведений, под которыми понимается умышленное указание в них данных об объекте налогообложения, о расчете налоговой базы, наличии налоговых льгот или вычетов и иной информации, не соответствующих действительности, если это повлияло на правильное исчисление и уплату налогов и сборов;
- либо в бездействии, которое выражается в умышленном непредставлении налоговой декларации или иных документов, уточнение которых указывалось выше.

Однако стоит отметить, что исключения могут составлять декларации и иные документы, предъявленные в соответствии с Федеральным законом от 08.06.2015 № 140-ФЗ¹. Как разъяснил Президиум Верховного Суда РФ сведения, содержащиеся в таких декларациях и прилагаемых к ним документах, признаются налоговой тайной и не могут служить основанием для возбуждения уголовного дела или производства по делу об административном или налоговом правонарушении, а также выступать в этих делах в качестве доказательств, поскольку установленный данным законом правовой режим использования сведений, содержащихся в декларациях и документах и сведений,

¹ Федеральный закон от 08.06.2015 № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банки и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4799.

прилагаемых к декларациям, исключает возможность получения доступа к ним без запроса декларанта¹.

Субъектом преступления, предусмотренного статьей 198 УК РФ, является физическое лицо, достигшее 16 лет (иностранный гражданин, лицо без гражданства), на которых российским законодательством возложены налоговые обязанности, указанные в пункте 6 постановления Пленума от 26.11.2019 № 48. Там же разъяснено, что к субъектам ответственности по данной норме УК РФ, относятся также индивидуальные предприниматели, лица, занимающиеся частной практикой (адвокаты, нотариусы и др.), а также иные лица.

Субъектами ответственности за преступление, предусмотренное статьей 199 УК РФ, являются уже не просто обычные физические лица, а лица, которые уполномочены в силу закона или выданной им доверенности совершать действия по подписанию документов, представляемых в налоговые органы юридическим лицом (организацией), т. е. ее руководители (лица, фактически выполнявшие обязанности руководителя) либо уполномоченные представители.

Перечь юридических лиц для целей данной нормы УК РФ разъяснен в пункте 10 названного выше постановления.

Субъектами преступления, предусмотренного статьей 199¹ УК РФ, могут выступать как физические лица (индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы и т. п.), так и руководители организаций, если на них в силу закона или доверенности возложены обязанности налогового агента по исчислению, удержанию и перечислению налогов и сборов в соответствующий бюджет.

Мотивом рассматриваемого преступного деяния является стремление виновного лица извлечь именно для себя выгоду имущественного или неимущественного характера. Однако, если неисполнение налоговым

¹ Ответ на вопрос о применении в уголовном судопроизводстве отдельных положений статьи 4 Федерального закона от 8 июня 2015 года № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 октября 2019 г. Электронный ресурс. URL: <https://vsrf.ru/documents/thematics/28357/> (дата обращения 19.11.2019); Ответ на вопрос о применении отдельных положений статьи 4 Федерального закона от 8 июня 2015 года № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 13 ноября 2019 г. Электронный ресурс. URL: <https://vsrf.ru/documents/thematics/28433/> (дата обращения: 19.11.2019).

агентом указанных обязанностей не влечет за собой получение этим лицом личных выгод и с его личными интересами не связано, состав преступления, предусмотренного статьей 199¹ УК РФ, отсутствует¹.

Преступление, предусмотренное статьей 199² УК РФ, заключается в сокрытии денежных средств или имущества, за счет которых должно быть произведено взыскание недоимки (пункт 2 статьи 111 НК РФ) по налогам и сборам.

Как отметил Конституционный Суд РФ применительно к данному деянию, в каждом конкретном случае необходимо устанавливать не только наличие у организации или индивидуального предпринимателя денежных средств или имущества, за счет которых должно быть произведено взыскание недоимки, но и обстоятельства, свидетельствующие о том, что указанные денежные средства и имущество лица были намерены скрыть именно с целью уклонения от уплаты недоимки².

Субъектный состав рассматриваемого преступления совпадает с субъектным составом статьи 199¹ УК РФ.

Субъективная сторона всех перечисленных деяний предполагает, как уже было отмечено, вину в форме прямого умысла.

Однако, как разъяснил Пленум Верховного Суда в указанном выше постановлении от 26.11.2019 № 48, решая вопрос о наличии такого умысла необходимо в каждом конкретном случае учитывать обстоятельства, исключающие вину в налоговом правонарушении, а также исходить из принципа, содержащегося в пункте 7 статьи 3 НК РФ, согласно которому все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика.

При рассмотрении дел о налоговых преступлениях допустимо предъявление гражданского иска в целях возмещения ущерба, причиненного преступным деянием.

¹ См.: Апелляционное постановление Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 18 октября 2018 года по делу 22-879/2018. Электронный ресурс. Официальный сайт Суда Ямало-Ненецкого автономного округа: https://oblsud-ynaо.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_or=doc&number=469051&delo_id=4&new=4&text_number=1&case_id=450981 (дата обращения 19.11.2019).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2017 № 39-П «По делу о проверке конституционности положений статей 15, 1064 и 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации и части первой статьи 54 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Г. Ахмадеевой, С. И. Лысяка и А. Н. Сергеева» // СЗ РФ. 2017. № 51. Ст. 7914.

Вместе с тем в названном выше решении Конституционный Суд РФ подчеркнул, что если речь идет о деятельности организаций (статьи 199, 199¹, 199² УК РФ), виновное физическое лицо может быть привлечено в качестве физического лица лишь в том случае, если налоговые требования не может удовлетворить сама эта организация или лица, отвечающие по ее долгам в силу закона.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о сроке давности привлечения к ответственности за налоговые деликты по российскому законодательству.

Согласно статье 113 НК РФ срок давности привлечения к ответственности за налоговые нарушения для всех налоговых правонарушений, предусмотренных данным Кодексом, составляет три года со дня совершения правонарушения. Согласно пункту 1 статьи 113 НК РФ неуплата налогов и сборов не рассматривается как длящееся правонарушение.

Однако иной подход к решению этого вопроса применительно к уголовным деликтам был высказан в первой редакции постановления от 26.11.2019 № 48, который был предметом рассмотрения Пленума 06.06.2019. В проектной редакции этого документа предлагалось исчислять сроки давности по налоговым преступлениям с момента его фактического окончания, в частности, со дня добровольного погашения или взыскания недоимки по налогам и сборам. Таким образом, налоговые преступления, в отличие от налоговых правонарушений, установленных в НК РФ и КоАП РФ, Пленум предложил рассматривать в качестве длящихся.

Такой подход к исчислению сроков давности за совершение налоговых преступлений вызвал довольно бурную дискуссию и недовольство, в первую очередь, со стороны бизнес сообщества¹.

По мнению автора данного исследования, предложенный изначально разработчиками постановления № 48 подход к исчислению сроков давности привлечения к уголовной ответственности за налоговые преступления базировался на формулировке соответствующих норм УК РФ (статей 198, 199), использующих в диспозиции термин «уклонение», который общепринято свидетельствует о длящемся характере деяния.

¹ См., например: *Зарипов В.* Что мы увидим и чего не увидим в новом постановлении Пленума Верховного суда о налоговых преступлениях? // Закон. ру: [сайт]. Режим доступа: https://zakon.ru/blog/2019/11/24/chto_my_uvidim_i_chego_ne_uvidim_v_novom_postanovlenii_plenuma_verhovnogo_suda_o_nalogovyh_prestuple (дата обращения: 25.11.2019).

Вместе с тем вопрос о толковании понятия «уклонение от уплаты налогов», используемого в диспозиции указанных статей УК РФ применительно к статье 199 Кодекса, являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ¹.

Как отметил Конституционный Суд РФ, использование термина «уклонение» в статье 199 УК РФ указывает на определенную цель совершаемого деяния — избежать уплаты налогов, и свидетельствует о том, что состав этого преступления предполагает наличие в действиях виновного лица умысла аналогично тому, как наличие умысла отнесено к числу обязательных признаков состава налогового правонарушения законодательством о налогах и сборах (пункт 4 названного постановления).

На этом основании Конституционный Суд РФ признал статью 199 УК РФ не противоречащей Конституции РФ постольку, поскольку данная норма предусматривает уголовную ответственность лишь за такие деяния, которые совершаются умышленно и направлены непосредственно на избежание уплаты законно установленного налога в нарушение закрепленных в налоговом законодательстве правил.

Таким образом, Конституционным Судом РФ признана аналогичность подходов к определению состава преступления, предусмотренного статьей 199 УК РФ и соответствующих составов налоговых правонарушений, ответственность за которые установлена в налоговом законодательстве.

В соответствии с пунктом 2 статьи 122 НК РФ умышленная неплата или неполная уплата сумм налога или сбора в результате занижения налоговой базы, иного неправильного исчисления налога или других неправомерных действий (бездействия) признается налоговым правонарушением.

Как разъяснили Пленум ВАС РФ, а также ФНС РФ на основе анализа пункта 1 статьи 113 НК РФ, срок давности по налоговому правонарушению исчисляется со следующего дня после окончания налогового периода, в котором налог должен был быть уплачен².

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2003 № 9-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П. Н. Белецкого, Г. А. Никовой, Р. В. Рукавишниковой, В. Л. Соколовского и Н. И. Таланова» // СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2431.

² Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2013. № 10. С. 66; Письмо ФНС России от 22.08.2014 № СА-4-7/16692 «О применении отдельных положений Постановления Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Финансовая газета. 2014. № 35. № 36.

Аналогичный общий подход к исчислению сроков давности правонарушений нашел отражение в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013)¹, который в пункте 14 отметил, что невыполнение предусмотренной правовыми актами обязанности к установленному сроку свидетельствует о том, что административное правонарушение не является длящимся.

Таким образом, воля законодателя и последующие подходы Пленумов высших судов к определению длящихся правонарушений свидетельствуют о том, что умышленная неуплата налогов (избежание их уплаты) должно рассматриваться как правонарушение, оконченное с наступлением срока уплаты соответствующих налогов, а не в качестве длящегося правонарушения.

Поэтому, по мнению автора, с учетом позиции, изложенной в названном постановлении Конституционного Суда РФ, в силу аналогичности составов пункта 2 статьи 122 НК РФ и соответствующих статей УК РФ, устанавливающих уголовную ответственность на налоговые преступления, это не может не учитываться при исчислении сроков давности привлечения к ответственности на основании последних.

Иной подход приведет к возникновению ситуации, когда давность привлечения к публично-правовой ответственности за одни и те же деяния, выразившиеся в избежании выполнения обязанности по уплате налогов, будет определяться принципиально по-разному (для целей применения статьи 122 НК РФ и соответствующих статей УК РФ) только в зависимости от крупности размера неуплаченных налогов, что противоречит конституционному принципу равенства всех перед законом.

Как показала окончательная версия постановления от 26.11.2019 № 48, данная позиция была воспринята Пленумом, который разъяснил, что моментом окончания преступления, предусмотренного статьями 198 и 199 УК РФ, следует считать фактическую неуплату налогов, сборов, страховых взносов в срок, установленный законодательством о налогах и сборах².

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Электронный ресурс. URL: <https://vsrf.ru/documents/own/8268/> (дата обращения: 19.11.2019).

² См., например: *Фокс А.* Пленум утвердил момент окончания преступлений по неуплате налогов // Rapsinews: [сайт]. Режим доступа: https://rapsinews.ru/judicial_analyst/20191126/305095036.html/ (дата обращения 26.11.2019); Пленум ВС отказался от «бесконечного» срока давности по налоговым преступлениям // Право. Ру: [сайт]. Режим доступа: <https://pravo.ru/news/216382/> (дата обращения: 26.11.2019).

Виды наказаний, установленные УК РФ за налоговые преступления, во многом аналогичные тем санкциям, которые предусмотрены за аналогичные деяния в зарубежных правовых системах. Это — штраф, принудительные работы, арест, лишение свободы (основные виды наказаний); лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (дополнительные).

В заключение проведенного анализа автор полагает необходимым сделать следующие выводы:

- за нарушение налогового законодательства правовым актом любого государства, в том числе отечественным, устанавливаются соответствующие виды юридической ответственности, которые в зависимости от степени тяжести нарушения и его общественной опасности для данного конкретного государства относятся им к административным правонарушениям или к уголовно-наказуемым деяниям. При этом не исключается и гражданско-правовая ответственность виновных лиц в форме возмещения причиненного ущерба;

- в правовых системах ФРГ и США в категорию уголовно-наказуемых деяний в налоговой сфере объединены деяния различной степени тяжести, которые делятся на уголовные преступления (фелонии) и уголовные проступки (мисдиминоры). Некоторые из преступных деяний, относимых законодательством этих стран к налоговым преступлениям или проступкам, не напрямую, а косвенно связаны с неуплатой налогов и сборов (например, контрабанда и ряд других).

Российский уголовный закон также устанавливает уголовную ответственность за аналогичные деяния, но к категории налоговых преступлений их не относит, хотя и объединяет, как правило, вместе с налоговыми преступлениями в главу о преступлениях против экономической деятельности;

- субъектами уголовной ответственности по законодательству США выступают, наравне с физическими лицами, также и юридические лица, что не свойственно российскому правопорядку, который не рассматривает этих лиц в качестве субъектов уголовной ответственности в принципе;

- налоговые правонарушения не являются длящимися, поэтому срок давности привлечения к уголовной ответственности за налоговые преступления, так же, как и срок давности привлечения к административной, в т. ч. налоговой ответственности, должен исчисляться со следующего дня после окончания налогового периода, в котором налог должен быть уплачен, что соответствует общей норме о сроке давности привлечения к ответственности за налоговые нарушения, установленном в пункте 1 статьи 113 НК РФ.

■ Михалева М. Ю.

Международно-правовой факультет
Международного института энергетической
политики и дипломатии Московского
государственного института международных
отношений (университет) МИД России

Преступления в сфере экономики (тенденции современного законодательства)

Аннотация. В представленной статье предпринята попытка на основе анализа уголовного законодательства ФРГ, Италии и России рассмотреть вопросы уголовной ответственности за экономически преступления, а также коснуться некоторых проблем, связанных с классификацией этих деяний и тенденциями национальных законов по совершенствованию уголовного и процессуального порядков в данной сфере.

Ключевые слова: преступления в сфере экономической деятельности, классификация преступных деяний, совершенствование порядка и оснований привлечения к уголовной ответственности субъектов предпринимательской деятельности, УК.

■ Mikhaleva M. Yu.

International Law Faculty International Institute
for Energy Policy and Diplomacy Moscow State
Institute International Relations (University)
MFA of Russia

Economic Crimes (trends in modern legislation)

Annotation. In the presented article, an attempt is made, based on an analysis of the criminal legislation of Germany, Italy and Russia, to consider the issues of criminal liability for economic crimes, as well as to touch on some problems associated with the classification of these acts and trends in national laws to improve the criminal and procedural orders in this area.

Keywords: crimes in the sphere of economic activity, classification of criminals, improvement of the order and grounds for bringing business entities to criminal responsibility, the Criminal Code.

I. Экономические отношения являются базисной основой развития любого государства и общества, поскольку выступают ключевым фактором в обеспечения национальной безопасности. Из этого исходит и Стратегия национальной безопасности России¹, а также соответству-

¹ Указ Президента РФ от 31.12.2019 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

ющие документы, принимаемые иными членами мирового сообщества. Так, характеризуя основные задачи по обеспечению безопасности Европейского Союза, заложенные в Глобальной стратегии безопасности Европейского Союза (*A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*¹), которая была представлена на саммите Европейского Совета 28 июня 2016 г., Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини отметила, что эта работа должна быть в первую очередь направлена на укреплении экономики Союза, сочетать и комбинировать торговую политику, политику в области окружающей среды, гуманитарную помощь, содействовать развитию интеграционных процессов внутри ЕС².

Для успешной реализации изложенных задач необходимо разрабатывать и внедрять в практику каждого государства комплекс мер по предотвращению преступной деятельности в сфере экономики, направленный на уменьшение ее масштабов и темпов роста. Вместе с тем реализация указанных мер не должна подрывать доверие между властью и бизнесом, а также приводить к ситуации, когда разрешение экономических споров начинает осуществляться путем использования уголовно-правовых средств и преследования предпринимателей, обусловленного попытками незаконного захвата бизнеса. Об этом неоднократно подчеркивалось, в том числе, в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию³, а также зафиксировано в одном из его майских Указов⁴.

Представляется, что эффективность внутригосударственной защиты экономических отношений должна, с одной стороны, достигаться наличием в системе действующего правового регулирования

¹ *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy 2016. Analytical Report* [Online edition] / Arbatova N. K., Kokeev A. M., ed. Moscow, IMEMO, 2017. Available at: https://www.imemo.ru/en/index.php?page_id=645&id=3850 (дата обращения: 09.01.2020).

² *Могерини Ф.* Глобальная стратегия позволит ЕС реализовать свой значительный потенциал (18.10.2016). [Электронный ресурс] // Европейская служба внешних связей. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12278/mogerini-globalnaya-strategiya-pozvolit-esrealizovat-svoy-znachitelnyy-potencial_ru (дата обращения: 09.01.2020).

³ См., например: Перечень поручений по реализации Послания Президента РФ Федеральному собранию РФ от 20.02.2019 // Президент России: [сайт]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898> (дата обращения: 20.12.2019).

⁴ Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2333.

достаточно жестких методов воздействия на лиц, покушающихся на ее устои и нормальное функционирование, а с другой — отсутствием норм, возлагающих на предпринимателей несоразмерные меры ответственности, не согласующиеся с тяжестью совершенного деяния.

Для реализации этой задачи большое значение имеет изучение накопленного опыта зарубежных стран, а также современных тенденций российского правопорядка, направленные на поиски разумного баланса между интересами государства и его граждан и интересами субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности.

Следует отметить, что одним из первых разработчиков системы экономических преступлений выступил в конце 70-х годов Институт ООН Азии и Дальнего Востока по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (The United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI)). Предложенная им классификация, одобренная впоследствии экспертами Совета Европы, включала в себя следующие составы экономических преступлений: преступления в сфере монопольной деятельности; различные виды мошенничества; создание фиктивных юридических лиц; фальсификация финансовых документов и отчетности; преступления в сфере конкуренции; налоговые, таможенные преступления; легализация преступных доходов и отмывание денег; валютные махинации; преступления в банковской сфере и ряд других деяний¹.

Приведенная система впоследствии была воспринята целым рядом государств (включая Россию) и на уровне национальных законов составляет в настоящее время основу их внутренней классификации преступлений в сфере экономической деятельности.

Более детально рассмотрим данную классификацию на примере стран континентальной системы права — ФРГ и Италии.

II. Применительно к уголовному правопорядку Германии немецкий исследователь Г. Шнайдер выделял следующую направленность экономической преступности:

- против предприятий (злоупотребление доверием, саботаж, злостное банкротство);
- против потребителей (производство некачественной продукции);
- против работников предприятия (нарушение правил охраны труда);
- против конкурентов (нарушение правил конкурентной борьбы, промышленный шпионаж);

¹ The United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI): [сайт]. Режим доступа: <https://www.unafei.or.jp/english/index.html> (дата обращения: 20.12.2019).

- против государства (получение субсидий обманным путем, уклонение от уплаты налогов и сборов (таможенных платежей), в том числе путем мошенничества с бухгалтерскими документами и финансовой отчетностью);
- против экономической системы ФРГ (отказ соблюдать правила конкуренции);
- против общества в целом (загрязнение воздуха и воды)¹.

Указанная классификация легла в основу изложения соответствующих составов в уголовном законодательстве Германии. Ее также придерживается большинство стран континентальной системы права. Во многом она близка и уголовному порядку России.

Основными нормативными правовыми актами, устанавливающими уголовную ответственность за деяния в сфере экономики и финансов, а также процедуру привлечения к уголовной ответственности за их совершение ФРГ являются Уголовный кодекс ФРГ (Strafgesetzbuch)², Уголовно-процессуальный кодекс ФРГ (Положение об уголовном процессе ФРГ – (Strafprozeßordnung))³. Правовое регулирование, предусмотренное данными актами, осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне земель.

Предваряя анализ экономических преступлений по законодательству ФРГ, следует отметить, что с 2017 г. в этой стране стабильно наблюдается снижение уровня преступности. Так, по данным Официального портала немецкой полиции (Offizielles Portal der deutschen Polizei) МВД ФРГ (Bundesministerium des Innern, BMI), если в 2016 г. было зарегистрировано 6,37 млн преступлений, в 2017 г. эта цифра составила 5,76 млн, а в 2018 г. снизилась до 5,4 млн, что по сравнению с 2016 г. составляет более чем на 18%⁴. Это, как заявил в апреле 2019 г. глава МВД страны Х. Зеehoфер, самый низкий уровень преступности за последние 27 лет⁵.

¹ Шнайдер Г.И. Криминология. М., 1994. С. 44.

² Strafgesetzbuch in der am 13. November 1998 verkündeten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 2. Oktober 2009 // Federal Law Gazette [Bundesgesetzblatt] I p. 3214, I p. 3322 (Abrufdatum: 20.12.2019).

³ Österreichische Strafprozessordnung vom 09.12.1975 // Rechtsinformationssystem des Bundes: [Seite]. Zugriffsverfahren: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002326> (Abrufdatum: 20.12.2019).

⁴ Offizielles Portal der deutschen Polizei: [Seite]. Zugriffsverfahren: https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Wirtschaftskriminalitaet/wirtschaftskriminalitaetBundeslagebild2018.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Abrufdatum: 09.07.2020).

⁵ Добрынин В. В урезанном виде: как власти ФРГ занижают уровень преступности // Известия: [сайт]. Режим доступа: <https://iz.ru/868189/vladimir-dobrynin/v-urezannom-vide-kak-vlasti-frg-zanizhait-uroven-prestupnosti> (дата обращения: 09.01.2020).

Однако если мы проанализируем статистику экономических преступлений за тот же временной период, мы увидим, что в 2017 г., на фоне общего снижения количества преступлений, уровень экономической преступности по сравнению с 2016 г. наоборот возрос. Если за 2016 г. указанным выше ведомством было зарегистрировано 57.546 преступлений, то в 2017 г. эта цифра возросла до показателя 74.070 преступлений. Для сравнения: в 2015 г. количество экономических преступлений составило 60.977, а в 2014 г. — 63.194. Таким образом, можно констатировать, что на 2017 г. пришелся пик экономической преступности в стране. Однако в 2018 г., официальная статистика за который была опубликована ведомством в октябре 2019 г., количество экономических преступлений резко снизилось и составило цифру 50.550.

Таким образом, снижение темпов роста экономической преступности в ФРГ произошло позднее, чем снижение криминогенной обстановки в целом. По видимому, это объясняется тем, что в период с 2014 г. в ФРГ наблюдался значительный приток мигрантов, а такие уголовно-наказуемые деяния, как контрабанда, подделка денежных знаков и других знаков оплаты, мошенничество, которые удерживают все это время довольно высокие показатели, совершаются в основном именно выходцами из других стран.

К сожалению, сайт ведомства еще не содержит данных за 2019 г., вместе с тем можно предположить, что за прошедший год показатели 2018 г. не будут превышены, поскольку, как сообщил в названном выше докладе глава МВД ФРГ Х. Зеexoфер, в последние годы государством были предприняты беспрецедентные меры по борьбе с преступностью, особенно среди прибывших в страну мигрантов (приток которых за последние два года был резко сокращен, в том числе и в целях снижения криминогенной обстановки).

Далее рассмотрим подробнее отдельные уголовно-наказуемые деяния, относимые уголовным законом ФРГ к экономическим преступлениям.

По данным исследования, проведенного рядом ведущих немецких специалистов в области экономического права¹, наиболее актуальными преступлениями в данной сфере общественных отношений, посягающих на экономику ФРГ, в частности, ее финансовую составляющую и корпоративный бизнес, являются:

¹Financial crime in Germany: overview by Anna Oehmichen and Thomas C Knierim, Knierim & Kollegen Rechtsanwälte: [Seite]. Zugriffsverfahren: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/6-554-9114?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/6-554-9114?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1) (Abrufdatum: 09.01.2020).

- мошенничество (раздел 263 Уголовного кодекса ФРГ). Разно-видностями этого деяния выступают — мошенничество с субсидиями, страховое мошенничество; мошенничество с капитальными вложениями в связи с продажей ценных бумаг или же получение услуг или кредита путем обмана (разделы с 264 по 265b); мошенничество с бухгалтерскими документами и финансовой отчетностью (раздел 331, Коммерческий кодекс ФРГ (Handelsgesetzbuch))¹. В зависимости от тяжести содеянного в качестве уголовного наказания за совершение указанных деяний может назначаться штраф или лишение свободы от шести месяцев до десяти лет;
- получение кредита обманным способом (раздел 265b УК ФРГ). Данное деяние наказывается штрафом или лишением свободы до трех лет;
- хищение (раздел 266 УК РФ) в части невыплаты заработной платы или ненадлежащего использования денежных средств, которые подлежат выплате в качестве таковой. Деяние наказывается штрафом или лишением свободы от шести месяцев до десяти лет.

В эту же группу относят преступления, которые тесно связаны с названными выше деяниями. Это, в частности:

- взяточничество в коммерческом секторе (раздел 299ff Уголовного кодекса ФРГ). Санкция — штраф или лишение свободы сроком до трех лет;
- взяточничество в государственном секторе (раздел 331ff Уголовного кодекса ФРГ). Деяние наказывается штрафом или лишением свободы сроком до пяти лет;
- уклонение от уплаты налогов (раздел 370 Налогового кодекса ФРГ²). Карается штрафом или лишением свободы от одного года до десяти лет;
- отмывание денег (раздел 261 Уголовного кодекса ФРГ). Санкция — штраф или лишение свободы на срок от трех месяцев до пяти лет;
- участие в торгах в рамках тендера или в отношении товаров или услуг, если предложение основано на незаконном соглашении (раздел 298 Уголовного кодекса ФРГ). За совершение указанного преступления установлено наказание в виде штрафа или лишения свободы сроком от трех месяцев до трех лет;
- ложное (преднамеренное) банкротство (раздел 283 Уголовного кодекса ФРГ). Наказывается штрафом или лишением свободы от шести месяцев до десяти лет.

¹ Handelsgesetzbuch vom 10.05.1897 1998 // Gesetze im Internet: [Seite]. Zugriffsverfahren: <https://www.gesetze-im-internet.de/hgb/> (Abrufdatum: 20.12.2019).

² Fiscal Code of Germany in the version promulgated on 1 October 2002 // Federal Law Gazette [Bundesgesetzblatt] I p. 3866; 2003.

Приведенный анализ системы экономических преступлений ФРГ позволяет сделать вывод о том, что уголовный закон этой страны включает в нее как противоправные деяния, совершаемые отдельными лицами в целях личной выгоды, так и совершаемые в рамках деятельности юридического лица — представителями его органов управления или отдельными должностными лицами корпорации. Поэтому субъектами уголовной ответственности за экономические преступления в этом государстве, как и в целом ряде других зарубежных стран, наравне с физическими лицами, выступают и юридические лица. Известно, что российский уголовный порядок не рассматривает юридических лиц в качестве субъектов уголовной ответственности. Потенциальная возможность этих лиц выступать в качестве таковых отрицается и отечественной наукой уголовного права, поскольку считается, что уголовная ответственность юридических лиц не согласуется с принципом личной виновной ответственности.

Исходя из деления уголовно-наказуемых правонарушений (Straftat) в правовой системе ФРГ на уголовные преступления («Verbrechen») и уголовные проступки («Vergehen»)¹, уголовно-наказуемые деяния в сфере экономической деятельности могут квалифицироваться и как преступления, и как проступки. Таким образом, приведенная градация уголовных деяний, свойственная германскому праву, позволяет в рамках действующего уголовного законодательства дифференцировать уголовное наказание субъектов предпринимательской деятельности в зависимости от степени тяжести содеянного, не допуская при этом применения чрезмерно строгих мер ответственности в тех случаях, когда деяние не носит большой общественной опасности или совершено по неосторожности.

Интересно отметить тенденцию российского законодателя последних лет, направленную на заимствование зарубежного опыта, в частности, в области уголовного права и попытку имплементации некоторых его принципов и норм в российское уголовное законодательство. Назовем лишь некоторые из них, которые связаны с упомянутыми выше институтами.

Например, некоторое время назад российским законодателем предпринимались попытки установить для юридических лиц уголовную ответственность за преступления в сфере экономической деятельности. С этой целью рядом депутатов был подготовлен соответствующий

¹ Уголовное право зарубежных стран. Т. 2. Общая часть: Учебник (5-е издание). М.: Юрайт, 2017. С. 134.

законопроект, направленный на реализацию изложенной идеи¹. Вместе с тем впоследствии законопроект был отклонен, поскольку, как было указано в официальном заключении Правительства РФ, он предполагает кардинальные изменения концепции уголовного закона и соответственно уголовно-правовой доктрины в части ответственности юридических лиц, в связи с чем требует дополнительного всестороннего обсуждения и теоретического обоснования². В 2017 г. Верховным Судом РФ в Государственную Думу был внесен законопроект, направленный на дифференциацию уголовно-наказуемых деликтов в российском уголовном праве на уголовные деяния и уголовные проступки, однако этот документ не рассмотрен пока даже в первом чтении³.

III. Уголовное законодательство Итальянкой Республики, основным актом в сфере регулирования которого выступает Уголовный кодекс Италии (*Codice penale*)⁴, принятый еще в 1930 г. в период диктатуры Франко, содержит довольно обширный раздел (VIII) «О преступлениях против общественного хозяйства, промышленности и торговли». В указанной главе изложен перечень уголовно-наказуемых деяний, посягающих не только на основы государственной экономической системы, но и подрывающих устои ведения бизнеса, промышленного оборота и коммерческой деятельности.

Уголовные преступления, которые Уголовный кодекс Италии относит к экономическим, условно можно разделить на две группы — посягающие на общественное хозяйство (государственную экономику) и посягающие на интересы производителя (бизнеса) и коммерческого оборота (торговли).

¹ Проект Федерального закона № 750 443-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института уголовной ответственности юридических лиц» // Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/750443-6>.

² Официальный Отзыв Правительства РФ на проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института уголовной ответственности юридических лиц» от 15 июня 2015 г. № 3723п-П4 // Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/750443-6> (дата обращения: 20.12.2019).

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.2017 г. № 42 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка». Электронный ресурс. URL: <https://www.vsrfl.ru/documents/own/24308/> (дата обращения: 09.07.2020).

⁴ *Codice penale* (19 ottobre 1930) // Leggi su Internet: [Sito]. Modo di accesso: <https://www.studiodacaldi.it/codicepenale/> (Data del caso: 20.12.2019).

К первой группе относятся преступления, ответственность за которые установлена Кодексом в статьях 499-501-2. Это — уничтожение продуктов сельхозпроизводства, сырья для его изготовления, а также средств, используемых при производстве этой продукции (статья 499); умышленное заражение сельскохозяйственных растений и животных (статья 500); обманное (мошенническое) изменение государственных цен (в сторону завышения или в сторону понижения) (статья 501-1 УК); спекулятивные действия и операции, предпринимаемые на рынке и в сфере биржевой деятельности (статья 501-2 УК).

Уголовная ответственность за указанные деяния дифференцирована в зависимости от тяжести содеянного, а также умысла виновного лица. Минимальное наказание — это штраф, максимальное — лишение свободы сроком до 12 лет (например, за деяние, предусмотренное в статье 499 Кодекса).

Ко второй группе экономических преступлений, объектом посягательства которых выступают интересы бизнеса и торговли, можно отнести: препятствие в осуществлении производственной или предпринимательской (коммерческой) деятельности (статья 513); незаконная насильственная конкуренция (статья 513-2); мошеннические действия в промышленной и коммерческой сферах (статья 514); обманные действия при осуществлении торговых операций (статья 515); фальсификация пищевой продукции (статья 516); фальсификация с товарными знаками (статья 517); отмыwanie денежных средств и легализация преступных доходов (статья 648-2). К этой же группе преступных действий относят также преступления, ответственность за которые устанавливается не Уголовным кодексом, а иными нормативными актами. Например, преступления в области налогообложения, ответственность за которые установлена постановлением «О преступлениях в области налогов на доходы и добавленную стоимость» (*Codice della nautica da diporto*)¹; преступное банкротство, ответственность за которое также предусмотрена в специальном отраслевом законе — Постановлении о банкротстве (*Legge fallimentare 267/1942*)².

Минимальное наказание за деяния, относящиеся ко второй группе экономических преступлений, — штраф, максимальное — лишение свободы сроком до 10 лет (например, по статье 216 Постановления

¹ *Codice della nautica da diporto (10.03.2000)* // Leggi su Internet: [Sito]. Modo di accesso: <https://www.brocardi.it/codice-della-nautica-da-diporto/> (Data del caso: 20.12.2019).

² *Legge fallimentare 267/1942 (16.03.1942)* // Leggi su Internet: [Sito]. Modo di accesso: http://www.fallco.it/normativa/legge_fallimentare (Data del caso: 20.12.2019).

за злостное банкротство с целью получения для себя или третьих лиц незаконной выгоды).

Как и в ФРГ, субъектами уголовной ответственности за экономические преступления в Италии выступают не только физические, но и юридические лица. Причем нормы об уголовной ответственности коммерческих организаций содержатся не в Уголовном, в Гражданском кодексе Италии (*Codice Civile Italian*)¹. Для сравнения заметим, что по российскому законодательству юридическое лицо (как коммерческое, так и некоммерческое) за допущенные нарушения, может привлекаться только к административной или к гражданской правовой ответственности (например, статья 110 Налогового кодекса РФ; статья 61 Гражданского кодекса РФ)². При этом на них налагаются фактически аналогичные санкции — штраф, приостановление или прекращение деятельности, ликвидация.

Так же как и в ФРГ, уголовную политику Италии в области экономической преступности можно назвать избирательной: достаточно дифференцированы как меры ответственности за одно и то же деяние, так и возможность применения отдельных норм на практике. Например, некоторые из составов, включенные в Уголовный кодекс Италии с момента его принятия и устанавливающие ответственность за нарушение запретов на проведение забастовок, стачек, локаутов или экономическую борьбу в любых иных формах (статьи 502–505), до сих пор официально не исключены из Кодекса, хотя уже свыше полувека на практике не применяются, поскольку противоречат Конституции Италии. Вместе с тем отдельные деяния в сфере экономики, например, отмывание и легализация преступных доходов, наоборот, были

¹ *Codice Civile Italian* // Leggi su Internet: [Sito]. Modo di accesso: https://niemand.su/assets/files/italy_civil_code1_niemand.pdf (Data del caso: 20.12.2019).

² Разъяснения по этому поводу см., например: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» — Электронный ресурс. URL: <http://www.vsr.fu/documents/own/8435/> (дата обращения 22.12.2019); Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21.12.2017 № 53 «О некоторых вопросах, связанных с привлечением контролирующих должника лиц к ответственности при банкротстве». Электронный ресурс. URL: <http://www.vsr.fu/documents/own/26273/> (дата обращения 22.12.2019); Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами». Электронный ресурс. URL: <http://www.vsr.fu/documents/own/8537/> (дата обращения: 22.12.2019).

криминализованы лишь в последнем десятилетии 20 века — соответствующие нормы введены в Уголовный кодекс Италии только в 1990 г., а Законом от 15 декабря 2014 г. санкции за эти деяния значительно усилились, что было обусловлено ощутимым ростом организованной преступности в стране¹.

IV. Изложенные тенденции во многом свойственны и уголовной политике современной России, которая в настоящее время уделяет огромное внимание проблемам экономической преступности, в том числе — совершенствованию правового регулирования в этой области. Основная цель этой деятельности, с одной стороны, — оградить экономику и граждан от мошеннических действий недобросовестных лиц, а с другой — продолжить работу по совершенствованию уголовного законодательства и процесса, регламентирующих привлечение субъектов предпринимательской деятельности к уголовной ответственности.

В настоящее время преступные деяния в сфере экономики сосредоточены в разделе VIII УК РФ (Преступления в сфере экономики) и распределены по трем главам 21, 22 и 23.

Преступления, совершаемые непосредственно в сфере экономической деятельности, содержатся в главе 22 УК РФ, которая включает в себя в общей сложности 57 статей, объединяющие: посягательства на общественные отношения, основанные на принципе свободы экономической деятельности (статья 169); посягательства на общественные отношения, основанные на принципе осуществления экономической деятельности на законных основаниях статьи 171, 171², 172, 173¹, 189, 191, 191¹, 193, 193¹, 200¹–200⁶); посягательства на общественные отношения, основанные на принципе добросовестной конкуренции (статьи 178, 180, 183, 184); посягательства на общественные отношения, основанные на принципе добропорядочности субъектов экономической деятельности (171¹, 172², 176, 177, 185–185⁴, 185⁶, 190, 192, 194, 195, 197–199²); посягательства на общественные отношения, основанные на принципе запрета заведомо криминальных форм поведения в экономической деятельности (статьи 170, 170¹, 170², 173²–175, 179, 181, 185⁵, 186, 187, 196)².

Следует отметить, что нормы указанной главы в последнее время представляют собой, пожалуй, самую «подвижную» материю УК РФ, достаточно активно реагирующую на потребности экономики, главные

¹ Legge 15 Dicembre 2014 № 186 // Leggi su Internet: [Sito]. Modo di accesso: <https://www.certifico.com/news/5178-legge-15-dicembre-2014-n-186/> (Data del caso: 20.12.2019).

² Уголовное право России. М.: Инфра-М, 2017. С. 419, 420.

из которых — необходимость защиты добросовестного бизнеса и установление запретов на заведомо преступные формы его ведения. Так, последние изменения, которые были внесены в главу 22 УК РФ, дополнили ее рядом статей (200⁴–200⁶) о преступных нарушениях, допускаемых при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд¹. Немногим ранее в УК РФ появилась статья, устанавливающая уголовную ответственность за привлечение денежных средств граждан в нарушение требований законодательства РФ о об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (200³)². И хотя, как свидетельствует статистика, данные составы еще не заработали в полной мере (в России на конец 2019 г. отсутствовали лица, привлеченные к уголовной ответственности по статьям 200⁴–200⁶ УК РФ, а по статье 200³ УК РФ за 2018–2019 гг. число лиц, привлеченных к уголовной ответственности, составило всего 4)³, включение соответствующих составов в Кодекс свидетельствует о том, что законодатель оценивает всю степень опасности этих деяний для экономики государства и наших граждан, упреждая, таким образом, недобросовестных лиц от их совершения.

Преступные посягательства на экономическую сферу являются объектом постоянного внимания со стороны Пленума Верховного Суда РФ, который в последние годы постоянно обращается к этой теме⁴, формируя правовые позиции по наиболее важным вопросам

¹ Федеральный закон от 23.04.2018 № 99-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2569; Федеральный закон от 27.12.2018 № 520-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса РФ» // СЗ РФ. 2018. № 53 (часть I). Ст. 8486.

² Федеральный закон от 01.05.2016 № 139-ФЗ «О внесении изменений в УК Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления уголовной ответственности за нарушения требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости» // СЗ РФ. 2016. № 18. Ст. 2559.

³ Данные государственной статистической отчетности Судебного департамента при Верховном Суде РФ: [сайт]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5081> (дата обращения: 09.07.2020).

⁴ См., например: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.07.2015 № 32 «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем» (редакция постановления от 26.02.2019). Электронный ресурс. URL: <http://www.vsr.ru/documents/>

применения уголовного и уголовно-процессуального закона по данной проблематике.

Однако если детально проанализировать статистику последних лет по делам о привлечении к уголовной ответственности за преступления в сфере экономической деятельности, можно заметить интересную тенденцию. Так, если в 2010 г. число лиц, осужденных за совершение указанных деяний, составило 8 тыс., в 2015 г., на фоне смягчения целого ряда норм уголовного закона в отношении предпринимателей (введение самостоятельного основания для освобождения от ответственности по делам рассматриваемых категорий; осуществление преследования по ряду преступлений не в публичном, а в частно-публичном порядке; установление отдельной статьей УК РФ ответственности за мошенничество в предпринимательской

own/8442/ (дата обращения 24.12.2019); Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.02.2019 № 1 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2015 года № 32 “О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем”». Электронный ресурс. URL: <http://www.vsrfr.ru/documents/own/27620/> (дата обращения 24.12.2019); Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате». Электронный ресурс. URL: <http://www.vsrfr.ru/documents/own/26108/> (дата обращения 24.12.2019); Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.11.2004 № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве» (в редакции постановления от 07.07.2015). Электронный ресурс. URL: <http://www.vsrfr.ru/documents/own/8243/> (дата обращения 24.12.2019); Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.04.2017 № 12 «О судебной практике по делам о контрабанде». Электронный ресурс. URL: <http://www.supcourt.ru/documents/own/15985/> (дата обращения 24.12.2019); Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2016 № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности». Электронный ресурс. URL: <http://www.vsrfr.ru/documents/own/8521/> (дата обращения 24.12.2019); Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 03.10.2017 № 33 «О ходе выполнения судами Российской Федерации постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2016 года № 48 “О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности”». Электронный ресурс. URL: <http://www.vsrfr.ru/documents/own/24037/> (дата обращения: 24.12.2019); Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11 июня 2020 № 7 «О внесении изменений в отдельные постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам». Электронный ресурс. URL: <http://www.vsrfr.ru/documents/own/26273/> (дата обращения: 08.07.2020).

сфере), эта цифра сократилась в четыре раза и составила 2032 лица. Однако в последующие годы показатели стали неуклонно возрастать, составив в 2016 г. — 5364 лица; в 2017 г. — 6375 лиц; в 2018 г. — 7717 лиц; в 2019 г. — 7763 лица¹. То есть даже 2017 и 2019 гг. в сравнении дают рост почти на 21, 78%².

Во многом это объясняется тем, что, несмотря на формирование достаточно серьезной нормативной базы, призванной гарантировать правовую защиту предпринимателей, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, проблемы, связанные с несовершенством уголовного и уголовно-процессуального закона, регламентирующего основания и порядок привлечения к уголовной ответственности субъектов предпринимательской деятельности, остаются. В их числе в первую очередь можно выделить проблему правильности применения при квалификации рассматриваемых деяний такого квалифицирующего признака, как совершения преступления группой лиц по предварительному сговору (статья 210 УК РФ). Как отметил председатель Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ В. Давыдов, обсуждая эту проблему на заседании клуба имени Замятнина в декабре 2019 г., органы предварительного расследования в основу обвинения предпринимателей кладут организационную структуру юридического лица и получается преступное сообщество, что позволяет следователям обойти запрет на арест предпринимателей, помогает дольше держать под стражей и впоследствии добиться более строгого наказания³.

На обозначенную проблему обратил внимание и Президент РФ В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию РФ, сделанному в 2019 г., дав соответствующее поручение Верховному Суду РФ и Генеральной прокуратуре РФ о проведении анализа сложившейся ситуации к 1 декабря 2019 г.⁴ Видимо, логическим итогом сделанного анализа (в открытом доступе автору не удалось найти его результаты) стало

¹ Данные государственной статистической отчетности Судебного департамента при Верховном Суде РФ: [сайт]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5081> (дата обращения: 09.07.2020).

² Количество лиц, осужденных за экономически преступления, выросло почти на 21% // ПравоРу: [сайт]. Режим доступа: <https://pravo.ru/news/211040/> (дата обращения: 09.07.2020).

³ Верховный Суд признал проблему с обвинением бизнесменов в создании ОПГ // РИА Новости: [сайт]. Режим доступа: <https://ria.ru/20191217/1562498876.html> (дата обращения: 29.12.2019).

⁴ Подпункт «а» пункта 4 Перечня поручений по реализации Послания Президента РФ Федеральному собранию РФ от 20.02.2019: // Президент России: [сайт].

внесение Президентом 26 декабря 2019 г. в Государственную Думу РФ законопроекта, направленного на исключение из отдельных статей главы 22 УК РФ такого квалифицирующего признака, как «совершение преступления организованной группой», а также на корректировку примечания к статье 210 УК РФ¹, который был реализован в качестве федерального закона уже 1 апреля 2020 г.² Инициатива Президента и последующий федеральный закон вызвали немедленный отклик и в юридических кругах, и в бизнес сообществе³.

Согласно новой редакции примечания к статье 210 УК РФ учредители, руководители и работники юридического лица не будут подлежать уголовной ответственности по данной статье УК РФ только в силу организационно-штатной структуры юридического лица и совершения преступления в связи с осуществлением ими предпринимательской или иной экономической деятельности, за исключением случаев, когда эта организация была заведомо создана для совершения тяжких или особо тяжких преступлений (одного или нескольких).

В разъяснениях, посвященных данной новации, Верховный Суд РФ дал общие критерии правовой оценки таких преступлений, обратив особое внимание на ситуации, когда за совершение деяния наряду с индивидуальным предпринимателем или членом органа управления коммерческой организации привлекается лицо, не обладающее указанным статусом, например, рядовой работник организации. Верховный Суд РФ разъяснил, что в целях исключения случаев необоснованного привлечения таких лиц к уголовной ответственности только лишь на основании их совместной работы в организации и (или)

Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898> (дата обращения: 20.12.2019).

¹ Проект Федерального закона № 871 811-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 28-1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/871811-7> (дата обращения: 26.12.2019).

² Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 73 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 28-1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ 2020. № 14 (часть I). Ст. 2003.

³ См., например: Путин предложил вывести бизнес из-под статьи об оргпреступности // ПравоРу: [сайт]. Режим доступа: <https://pravo.ru/news/217321/> (дата обращения: 26. 12. 2019); Путин предложил смягчить наказание за нарушение сроков возврата валюты // ПравоРу: [сайт]. Режим доступа: <https://pravo.ru/news/217314/> (дата обращения: 26.12.2019).

непосредственного подчинения руководителю, сами по себе трудовые или личные отношения не могут рассматриваться в качестве доказательства совершения такими лицами преступления в составе группы лиц по предварительному сговору. Поэтому выполнение работником распоряжений руководителя, связанных с осуществлением последней преступной деятельности, не должно являться единственным основанием для привлечения работника к ответственности за соисполнительство в таком преступлении¹.

В названном выше Федеральном законе от 1 апреля 2020 г. также содержатся предложения, направленные на декриминализацию некоторых составов главы 22 УК РФ, что соответствует общей направленности уголовной политики России в отношении совершенствования института ответственности за уголовно-наказуемые деяния в сфере экономики. Предусматривается, в частности, отказ от уголовного преследования за нарушение сроков репатриации валютной выручки (часть 1 статьи 193 УК РФ) в особо крупном размере, но при условии, что данный субъект ранее не привлекался за аналогичное деяние к административной ответственности.

В этом ключе заслуживает внимания предложение, высказанное П. В. Крашенинниковым, о необходимости совершенствования практики назначения наказаний за экономически преступления². По мнению депутата, эффективным будет назначение штрафа, который бы в несколько раз превышал сумму ущерба и назначался виновному лицу после полного возмещения ущерба государству, гражданам или юридическим лицам.

На совершенствование порядка и оснований привлечения к уголовной ответственности субъектов предпринимательской деятельности и ограничение полномочий органов предварительного расследования по применению мер процессуального принуждения к данным субъектам направлен и принятый 2 августа 2019 г. по инициативе Верховного

¹ Пункт 9¹ Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2016 № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности» (в редакции Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11 июня 2020 № 7 «О внесении изменений в отдельные постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам». Электронный ресурс. URL: <http://www.vsrfr.ru/documents/own/26273/> (дата обращения 08.07.2020).

² Крашенинников рассказал о наказании за экономические преступления // ПравоРу: [сайт]. Режим доступа: <https://pravo.ru/news/216931/> (дата обращения: 29.12.2019).

Суда РФ¹ Федеральный закон, изменивший, в частности, положения части 1¹ статьи 108 УК РФ². Согласно данному Закону в отношении индивидуальных предпринимателей, а также лиц, осуществляющих полномочия по управлению организацией, отныне не может применяться в качестве меры пресечения заключение под стражу за совершение большинства из перечисленных в главе 22 УК РФ преступных деяний. Следует отметить, что Верховный Суд РФ уже ориентировал суды на расширение практики применения залога по преступлениям в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, рекомендовав применять меру пресечения в виде залога, обсуждение которой суду следует инициировать по каждому подобному делу³.

Представляется, что названные выше тенденции совершенствования российской уголовной политики по экономическим преступлениям в скором времени получат свое дальнейшее развитие. Как сообщил председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев на пленарном заседании Совета судей РФ, прошедшем в июле 2020 г., Верховный Суд РФ намерен внести в Государственную Думу законопроект о распространении на экономические преступления института уголовного проступка в УК РФ⁴. Видимо эта инициатива будет реализовываться высшим судебным органом в рамках уже внесенного им в 2017 г. законопроекта о дифференциации уголовно-наказуемых деяний на преступления и уголовные проступки, о котором автор упоминал ранее⁵.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 03.10.2017 № 34 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «О внесении изменений в статьи 108 и 109 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Электронный ресурс. URL: <http://www.vsrfr.ru/documents/own/24039/> (дата обращения: 26.12.2019).

² Федеральный закон от 02.08.2019 № 315-ФЗ «О внесении изменений в статьи 108 и 109 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4474.

³ Пункт 8¹ Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2016 № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности» (в редакции Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11 июня 2020 № 7 «О внесении изменений в отдельные постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам». Электронный ресурс. URL: <http://www.vsrfr.ru/documents/own/26273/> (дата обращения 08.07.2020).

⁴ ВС внесет в ГД законопроект о распространении уголовного проступка на сферу экономики // ТАСС: [сайт]. Режим доступа: <https://tass.ru/ekonomika/8901125> (дата обращения: 08.07.2020).

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 2017 г. № 42 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации

Как полагает автор исследования, дальнейшему совершенствованию российского уголовного закона в части привлечения к ответственности за совершение экономических преступлений будет способствовать и уточнение понятия субъекта предпринимательства в отдельных статьях УК РФ, на что нацеливает законодателя и упомянутый выше федеральный закон от 2 августа 2019 г.

V. Подводя итог сказанному хочется сделать следующие выводы:

- поскольку экономические отношения являются базисной основой любого государства, в правовой системе каждого государства содержится система норм об ответственности за нарушение экономических устоев, а также правил справедливого и честного ведения бизнеса на благо процветания страны и собственного народа. Наиболее злостные нарушения, допущенные субъектами предпринимательства, караются уголовными санкциями, образуя соответствующие уголовные составы, которые по своему внутреннему наполнению в странах с развитой экономикой достаточно близки;

- в силу этого обстоятельства во многом общими являются и проблемы выработки на уровне национального закона сбалансированного подхода к вопросу о необходимости, с одной стороны, установления строгой ответственности за экономические преступления, а с другой — недопущения уголовного преследования бизнеса за незначительные проступки и тем более с целью предотвращения конфликта, для урегулирования которого установлены иные способы разрешения (гражданско-правовые, административные и т. д.). Поэтому тенденции законодательного процесса в рассматриваемой сфере в странах, принадлежащих к разным правовым системам, достаточно схожи;

- Россия как государство с быстро развивающейся экономикой, направленной на интеграцию в мировое экономическое пространство и поступательное сближение с развитыми экономическими системами, безусловно, заинтересовано в дальнейшем совершенствовании национального законодательства, которое позволит, с одной стороны, укреплять свой внутренний экономический потенциал, обеспечивая стабильность и внутреннее развитие, а с другой, — гарантирует гражданам, бизнес сообществу и иностранным инвесторам защиту от посягательств со стороны недобросовестных лиц;

проекта Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка»». Электронный ресурс. URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/own/24308/> (дата обращения: 09.07.2020).

- законодательные инициативы последних лет, реализуемые в целях выполнения указанных задач, во многом опираются на зарубежный опыт развитых стран, накопленный в борьбе с экономической преступностью, и направлены на последовательное внедрение в российскую правовую систему отдельных институтов и конкретных правовых норм, призванных защитить экономическую деятельность государства от преступных посягательств на ее основы.

■ **Цинделиани И. А.**

Заведующий кафедрой финансового права
Российского государственного университета
правосудия, канд. юрид. наук, доцент

Система бюджетного права: современные концептуальные подходы

Аннотация: Бюджетное право, как важнейшая подотрасль финансового права, является предметом широкого исследовательского интереса. Предметом исследовательского интереса является система бюджетного права и элементы, ее формирующие. Представляется, что в основе формирования системы бюджетного права, как и финансового права, лежат не только нормы и различные их формы объединения, но и принципы бюджетного права, которые являются специальными. В современном правовопонимании принципы бюджетного права должны рассматриваться как самостоятельные регуляторы общественных отношений в сфере бюджетных отношений, как разновидности общественных отношений в сфере публичных финансов.

Ключевые слова: финансовое право, бюджетное право, система, нормы права, принципы правовые, нормы-принципы, бюджетные отношения, публичные финансы.

■ **Tsindeliani I. A.**

Head of the Department of Financial Law
Russian State University of Justice
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

Budget law system: modern conceptual approaches

Annotation: Budget law, as the most important sub-branch of financial law, is a subject of wide research interest. The subject of research interest is the system of budgetary law and the elements that form it. It seems that the formation of the system of budget law, as well as financial law, is based not only on the norms and their various forms of association, but also on the principles of budget law, which are special. In modern legal

thinking, the principles of budget law should be considered as independent regulators of public relations in the field of budget relations, as a variety of public relations in the field of public finance.

Keywords: financial law, budget law, system, legal norms, legal principles, norms-principles, budget relations, public finance.

Современное бюджетное право представляет собой весьма сложное образование в системе финансового права, в сферу регулирования которого подпадают общественные отношения с участием публично-правовых образований и отношения, связанные с денежными средствами. Фактически, в сферу регулирования бюджетного права включается определенная часть имущественных (денежных) отношений, которые в целом являются предметом межотраслевого регулирования¹. Отсюда и возникает необходимость определения того, какие элементы бюджетного права, как подотрасли финансового права, формируют в своей совокупности ее регулирующее воздействие на указанные общественные отношения. Канюхова Т. В., исследуя вопросы системы бюджетного права, определяет основу систематизации через совокупность норм, формирующих соответствующие бюджетно-правовые институты, которые определяются ею как обособленная внутри бюджетного права группа юридических норм, объединенных определенной общностью признаков регулируемого ими вида однородных общественных отношений, связанных с формированием бюджета или государственных внебюджетных фондов². Соответственно ей выделяются наряду с институтами и субинституты, а также сложные комплексные институты, которые в целом выделены указанным автором в следующие институты бюджетного права:

- бюджетного устройства Российской Федерации;
- доходов бюджетов;
- расходов бюджетов;
- сбалансированности бюджетов разного уровня;
- участников бюджетного процесса разного уровня;
- бюджетного процесса;
- бюджетного учета и отчетности;
- бюджетного контроля;

¹ Пауль А. Г. Бюджетный кодекс Российской Федерации: современные ориентиры предмета регулирования // Финансовое право. 2019. № 2. С. 19–23; Бюджетное право: Учебник / Н. Д. Вершило, Т. А. Вершило, О. Н. Горбунова и др.; под ред. И. А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018.

² Институты финансового права / Под ред. Н. М. Казанцева. М.: Юриспруденция, 2009. С. 181–195.

- ответственности.

В свою очередь Карасева М. В., анализируя проблемы бюджетно-правовых институтов, выделяет в системе бюджетного права следующие институты:

- институт бюджетного законодательства;
- институт бюджетных дефиниций;
- институт бюджетных полномочий РФ, субъектов РФ и муниципальных образований;
- институт бюджетной системы и ее принципов;
- институт структуры бюджета и его сбалансированности;
- институт нефтегазовых доходов федерального бюджета;
- институт межбюджетных отношений;
- институт расходов бюджета;
- институт бюджетного процесса;
- институт бюджетно-правовой ответственности;
- институт бюджетного контроля. И обосновывается выделение в системе бюджетного права общей и особенной частей¹.

Рассматривая проблему элементного состава системы бюджетного права, Козырин А. Н. приходит к выводу о том, что первичным элементом системы бюджетного права являются нормы бюджетного права (бюджетно-правовая норма), которые группируются в институты бюджетного права. В отдельных институтах бюджетного права могут формироваться подинституты, занимающие промежуточный уровень в системе бюджетного права между бюджетно-правовой нормой и бюджетно-правовым институтом².

Нельзя не отметить, что проблема системы бюджетного права являлась предметом исследовательского интереса и в советское время, весьма интересны рассуждения Пискотина М. И. по данной проблеме. По его мнению, отрасли и разделы (подотрасли, крупные институты) имеют свою систему. Классификация норм права не завершается делением их на отрасли и подотрасли, они группируются по определенным признакам и внутри последних. Такая группировка необходима для выявления реального строения подотрасли, взаимного соотношения составляющих ее норм. А это чрезвычайно важно для установления научно обоснованной системы соответствующих законодательных актов, для систематизации нормативного материала

¹ Карасева М. В. Система бюджетного права // Финансовое право. 2009. № 2.

² Козырин А. Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Том 1. М.: Центр публично-правовых исследований, 2006. С. 412–437.

и для правильной оценки значения и места каждой правовой нормы, ее связей с другими нормами. В соответствии с этим нормы бюджетного права можно разделить, прежде всего, на две большие группы — материальные и процессуальные. Деление норм бюджетного права на материальные и процессуальные выступает настолько реально и отчетливо, так оно явно вытекает из характера и роли бюджетного права, что ему следуют (целиком или частично) все, кто пытается классифицировать эти нормы¹.

Как видно из представленного обзора суждений ученых по проблеме системы бюджетного права, можно сделать вывод, что элементный состав системы бюджетного права рассматривается только в контексте **норм бюджетного права — подинститут бюджетного права — институт бюджетного права.**

Проблеме систематизации отраслевых норм применительно к конкретной отрасли права, и, в частности, финансового права, посвящено значительное число научных публикаций, в рамках которой на основе общей теории систем и системного анализа рассматриваются проблемы систематизации финансово-правовых норм². При этом нельзя не отметить, что базовым элементом системы рассматриваются исключительно нормы бюджетного права и формы их объединения.

Нам представляется, что такой подход не в полной мере учитывает роль и значение регулирующего воздействия иных средств правового регулирования, к каковым необходимо относить правовые принципы и, собственно, принципы бюджетного права. Соответственно принципы бюджетного права необходимо также рассматривать как средство

¹ Пискотин М. И. Предмет и система советского бюджетного права // Реформы и право. 2007. № 1.

² Болтинова О. В. Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7. С. 57–67; Бруевич А. А. Соотношение категорий «система» и «системность» в теории права: философские и методологические основы // Lex russica. 2013. № 1. С. 5–15; Поветкина Н. А. Принцип системности в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Финансовое право. 2017. № 11. С. 3–8; Селюков А. Д. Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2012. № 6. С. 19–23; Казанцев Н. М. Метод финансового права: переосмысление // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 47–59; Бережная Е. А. К вопросу о системе бюджетного права // Финансовое право. 2011. № 6. С. 9–13; Артемов Н. М., Лагутин И. Б. Системность в финансовом праве: теоретико-методологический аспект // Государство и право. 2017. № 3. С. 67; Цинделиани И. А. Система бюджетного права // Государство и право. 2010. № 5. С. 55–60.

правового регулирования бюджетных отношений, так и в качестве элементов системы бюджетного права.

Современная юридическая литература не содержит единообразного подхода к определению юридической природы правовых принципов. В целом сформировалось несколько научных направлений, связанных с определением природы принципов права и их места в системе правовых регуляторов¹. Соответственно эти подходы проецируются и на отраслевые исследования принципов права².

Анализируя исследования в области теории права, можно выделить три основных направления исследований природы правовых принципов. Первое из них определяет принципы как определенную абстракцию, которая не имеет формы нормативности; абстракция, сформированная из различных внешних и внутренних компонентов, но не имеющая регулирующей функции. Второе направление, по сути являясь продолжением первого, придает правовым принципам определенную нормативность и осуществление регулирующей функции при закреплении их в нормах права. Третья концепция базируется на признании правовых принципов в качестве одной из форм права и средства правового регулирования общественных отношений³. Основные направления первой концепции нашли отражение в монографии Скурко Е. В. и отражены в следующих подходах о принципах права:

- прежде всего, норма — идея профессионального правового сознания, атрибут правового мышления юриста;

¹ *Власенко Н. А.* Теория государства и права: Научно-практическое пособие для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения. М.: Изд-во ИЗиСП при Правительстве РФ. М.: Юриспруденция, 2009. С. 117; *Радько Т. Н.* Теория государства и права: Учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2018. С. 64; *Ершов В. В.* Принципы права: актуальные теоретические и практические проблемы // Принципы права: проблемы теории и практики: Материалы XI Международной научно-практической конференции (разд. I–IV). М.: Изд-во РГУП, 2017. С. 14–38.

² Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. А. Струсь и др.; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2010; Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности: Монография / Кол. авт.; МГУ им. М. В. Ломоносова, РАНХиГС при Президенте РФ; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2016; *Рыженков А. Я.* Принципы экологического права: Монография. М.: Юрлитинформ, 2018; *Сабитов Т. Р.* Система уголовно-правовых принципов: Монография. М.: Проспект, 2012. С. 240.

³ *Ершов В. В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: Монография / В. В. Ершов. М.: Изд-во РГУП, 2018. С. 627.

• не устанавливает право, но описывает право установления, причем в основном через уже имеющиеся правовые положения и др.¹ Наиболее четко применительно к отраслевым исследованиям понимание принципов права отражено в следующем утверждении авторов коллективной монографии — «принципы публичного права как закрепленные в Конституции, в преамбулах основополагающих нормативных актов, а также в публично-правовых нормах и выражающие объективные закономерности развития публичных правоотношений, устойчивые взаимосвязанные положения и идеи, отражающие сущность и закономерности развития публичного права, в соответствии с которыми осуществляется нормативное и индивидуальное публично-правовое регулирование»². При этом в другой коллективной монографии при определении принципов права авторы исходят из следующего: «принципы права есть не что иное, как проекция формирующегося или уже сформированного системного, обусловленного реалиями правовой материи правосознания законодателей, правоприменителей и ученых-юристов на правовую систему с позиции определенного блока апробированных регулятивных инструментов, приемов и способов, связанных с функционированием права, показывающая свою эффективность и соответствие общечеловеческим ценностям»³.

Нельзя не отметить, что в финансово-правовой литературе нет единообразного подхода к определению принципов финансового права и их юридической природы.

При определении природы принципов финансового права Козырин А. Н. исходит из того, что принципы права — это общие начала, основные, базовые положения права. Принципы права представляют собой правовые нормы наиболее общего характера. На базе принципов как исходных, фундаментальных положений строится вся система права. С их помощью достигается устойчивая связь между отдельными правовыми нормами, правовыми институтами и отраслями права. Принципы выводятся из смысла правовых предписаний либо непосредственно сформулированы в правовых нормах (такие нормы называются нормами-принципами)⁴. В свою очередь Землин А. И. предлагает отказаться от теоретических положений, связанных с принципами-идеями

¹ Скурко Е. В. Принципы права: Монография. М.: Ось-89, 2008. С. 192.

² Принципы публичного права: Монография / Под ред. Е. В. Титовой, Т. П. Подшивалова. М.: Проспект, 2019. С. 108.

³ Там же.

⁴ Козырин А. Н. Понятие, сущность, функции и принципы финансового права // Публично-правовые исследования: электрон. журнал. 2016. № 4. С. 83–106.

в финансовом праве и дает следующее их определение: основополагающие нормативные положения, объективно обусловленные и закреплённые в его нормах, которые выражают сущность, содержание и особенности регулирующего воздействия на общественные отношения, составляют предмет финансового права¹. В исследованиях, посвящённых принципам бюджетного права, также не имеется единообразного подхода², в той или иной форме отражаются принимаемыми исследователями концепции из общей теории права. Имеются исследования, которые применительно к системе регулирования бюджетных отношений выделяют особенности отдельных принципов бюджетного права. В частности, Братко Т. Д., рассматривая природу принципа самостоятельности бюджетов, приходит к следующему выводу: «принцип самостоятельности бюджетов имеет одновременно объективный и субъективный характер. Названный принцип является не идеей правосознания, а общей нормой позитивного права»³. Рябова Е. В., проводя анализ принципов бюджетной системы России, закреплённых в Бюджетном кодексе Российской Федерации, и их регулирующего воздействия, а именно: единства бюджетной системы; самостоятельности бюджетов; принципа равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ; достоверности бюджета; прозрачности (открытости); единства кассы; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; сбалансированности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств; подведомственности расходов бюджетов; эффективности использования бюджетных средств, приходит к следующему выводу: «принципы бюджетной системы Российской Федерации закреплёны в Бюджетном кодексе, представляя собой нормы-принципы,

¹ *Землин А. И.* Финансовое право Российской Федерации: Учебник для бакалавриата и специалитета / А. И. Землин, О. М. Землина, Н. П. Ольховская; под общ. ред. А. И. Землина. М.: Юрайт, 2019. С. 38.

² *Снегирева В. Н.* Принципы бюджетного процесса в науке российского финансового права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 66–73; *Рудичева Н. И.* Проблемы применения конституционных принципов при организации системы бюджетного права и бюджетных отношений // Финансовое право. 2016. № 8. С. 43–48; *Сайфуллин И. Ф.* О системе принципов бюджетного права // Финансовое право. 2017. № 2. С. 36–42.

³ *Братко Т. Д.* Принцип самостоятельности бюджетов в механизме защиты имущественных интересов публично-правовых образований / Т. Д. Братко. М.: Юстицинформ, 2018. С. 51.

установленные Российской Федерацией и обязательные для всех уровней публичного управления»¹.

Весьма характерным является подход Конституционного Суда РФ к принципам бюджетного права. В целом ряде постановлений в качестве весьма важных подходов к принципам бюджетного регулирования Конституционный Суд РФ признал закрепление «в Бюджетном кодексе Российской Федерации общих принципов бюджетного законодательства Российской Федерации»², установление принципа самостоятельности бюджетов³, из которого вытекает право органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, иметь собственные источники доходов бюджетов, определять направления расходования бюджетных средств (статья 31), который означает, в частности, право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных БК РФ, а также право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с БК РФ самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов, за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней (статьи 10, 15 и 31)⁴. Весьма

¹ *Рябова Е. В.* Принципы бюджетной системы Российской Федерации: нормативное закрепление и реализация // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2019. № 1. С. 13–34.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.2011 № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 6.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 1.

важный момент отмечен применительно к роли правовых принципов при регулировании такого важнейшего института бюджетного права, как публичные закупки Верховным Судом РФ: «не приняты во внимание особенности целей и принципов Закона № 223-ФЗ и Закона № 44-ФЗ, имеющих различные сферы правового регулирования. Цели правового регулирования этих законов, в силу прямого на то в них указания, нельзя назвать аналогичными. В случае осуществления закупок для государственных или муниципальных нужд основополагающим является эффективное, зачастую **экономное расходование бюджетных средств**, а при закупках отдельными видами юридических лиц — эффективное удовлетворение потребностей самого заказчика, который самостоятельно устанавливает правила осуществления им закупок, утверждая соответствующее положение о закупках, определяя виды конкурентных процедур, критерии отбора. **Основой для разграничения служат также принципы** осуществления закупок, которые различны при закупках для государственных нужд и для закупок отдельными видами юридических лиц»¹.

Представляется, что современные подходы к пониманию правовых принципов и их роли в регулировании общественных отношений в сфере публичных финансов необходимо переосмыслить с той точки зрения, что принципы как финансового права, так и его подотраслей необходимо признать регуляторами указанных отношений. Отсюда и необходимость признания принципов финансового права и их разновидностей в качестве элементов, формирующих систему как финансового права, так и ее подотраслей. При этом необходимо отметить, что при соотношении принципов финансового права и бюджетного права, последние необходимо рассматривать в качестве специальных правовых принципов. Важным моментом является и то обстоятельство, что наличие принципов свойственно не только самой отрасли права или подотрасли права, наличие принципов свойственно и отраслевым правовым институтам. Необходимо также признать, что в основе правового регулирования лежат не только нормы права, которые, по сути, являются одним из правовых регуляторов общественных правоотношений, но и иные средства правового регулирования. Если обращаться непосредственно к имеющимся подходам к построению системы бюджетного права, то в исследованиях преследуется странная, по моему мнению, канва, при описании системы бюджетного права фактически

¹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 11.03.2020 № 308-ЭС19-13774 по делу № А32-28627/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

воспроизводится структура Бюджетного кодекса РФ, что представляется не совсем отвечающим современным тенденциям в правовом регулировании. Учитывая имеющиеся тенденции модернизации экономических отношений и развития цифровизации, необходимо концептуально расширить представление о роли правовых принципов, как средств правового регулирования, в том числе и в сфере публичных финансов.

Библиография

Пауль А.Г. Бюджетный кодекс Российской Федерации: современные ориентиры предмета регулирования // *Финансовое право*. 2019. № 2. С. 19–23.

Институты финансового права / Под ред. Н. М. Казанцева. М.: Юриспруденция, 2009. С. 181–195.

Карасева М.В. Система бюджетного права // *Финансовое право*. 2009. № 2.

Козырин А.Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // *Административное и финансовое право*. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Том 1. М.: Центр публично-правовых исследований, 2006. С. 412–437.

Пискотин М.И. Предмет и система советского бюджетного права // *Реформы и право*. 2007. № 1.

Болтинова О.В. Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // *Актуальные проблемы российского права*. 2016. № 7. С. 57–67.

Бруевич А.А. Соотношение категорий «система» и «системность» в теории права: философские и методологические основы // *Lex russica*. 2013. № 1. С. 5–15.

Поветкина Н.А. Принцип системности в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // *Финансовое право*. 2017. № 11. С. 3–8.

Селюков А.Д. Принцип системности в бюджетном праве // *Финансовое право*. 2012. № 6. С. 19–23.

Казанцев Н.М. Метод финансового права: переосмысление // *Журнал российского права*. 2012. № 6. С. 47–59.

Бережная Е.А. К вопросу о системе бюджетного права // *Финансовое право*. 2011. № 6. С. 9–13.

Артемов Н.М., Лагутин И.Б. Системность в финансовом праве: теоретико-методологический аспект // *Государство и право*. 2017. № 3. С. 67.

Власенко Н.А. Теория государства и права: Научно-практическое пособие для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения. М.: Изд-во ИЗИСП при Правительстве РФ. М.: Юриспруденция, 2009. С. 117.

Радько Т.Н. Теория государства и права: Учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2018. С. 64.

Ершов В.В. Принципы права: актуальные теоретические и практические проблемы // *Принципы права: проблемы теории и практики: Материалы XI Международной научно-практической конференции (разд. I–IV)*. М.: Изд-во РГУП, 2017. С. 14–38.

Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. А. Струсь и др.; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2010. С. 704.

Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности: Монография / Кол. авт.; МГУ им. М. В. Ломоносова, РАНХиГС при Президенте РФ; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2016. С. 340.

Рыженков А. Я. Принципы экологического права: Монография. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 384.

Сабитов Т. Р. Система уголовно-правовых принципов: Монография. М.: Проспект, 2012. С. 240.

Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: Монография / В. В. Ершов. М.: Изд-во РГУП, 2018. С. 627.

Скурко Е. В. Принципы права: Монография. М.: Ось-89, 2008. С. 192.

Принципы публичного права: Монография / Под ред. Е. В. Титовой, Т. П. Подшивалова. М.: Проспект, 2019. С. 108.

Козырин А. Н. Понятие, сущность, функции и принципы финансового права // Публично-правовые исследования: электрон. журнал. 2016. № 4. С. 83–106.

Землин А. И. Финансовое право Российской Федерации: Учебник для бакалавриата и специалитета / А. И. Землин, О. М. Землина, Н. П. Ольховская; под общ. ред. А. И. Землина. М.: Юрайт, 2019. С. 38.

Снегирева В. Н. Принципы бюджетного процесса в науке российского финансового права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 66–73.

Рудичева Н. И. Проблемы применения конституционных принципов при организации системы бюджетного права и бюджетных отношений // Финансовое право. 2016. № 8. С. 43–48.

Сайфуллин И. Ф. О системе принципов бюджетного права // Финансовое право. 2017. № 2. С. 36–42.

Братко Т. Д. Принцип самостоятельности бюджетов в механизме защиты имущественных интересов публично-правовых образований / Т. Д. Братко. М.: Юстицинформ, 2018. С. 51.

Рябова Е. В. Принципы бюджетной системы Российской Федерации: нормативное закрепление и реализация // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2019. № 1. С. 13–34.

Бюджетное право: Учебник / Н. Д. Вершило, Т. А. Вершило, О. Н. Горбунова и др.; под ред. И. А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018.

Финансово-правовое регулирование обязательных платежей, уплачиваемых в федеральный бюджет Российской Федерации: Монография / И. А. Цинделиани, А. Д. Селюков, М. М. Прошунин, Е. Г. Костилова, под ред.: И. А. Цинделиани, Рос. гос. ун-т правосудия. М.: Проспект, 2018.

Цинделиани И. А. Система бюджетного права // Государство и право. 2010. № 5. С. 55–60.

Судебная практика

Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.2011 № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 6.

Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 1.

Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 11.03.2020 № 308-ЭС19-13774 по делу № А32-28627/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

Научное издание

**БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВА
В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ:
ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

Материалы Международной
научно-практической конференции
29–30 ноября 2019 г.

Редактор *О.В. Лужина*
Корректор *В.В. Паламарчук*
Верстка: *А.А. Грач*
Оформление: *Т.Б. Егорова*

Подписано в печать 10.11.2020.
Формат 60×90 $\frac{1}{16}$. Усл. печ. л. 40,25. Тираж 100 экз.

Российский государственный университет правосудия
117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69