

Раздел V.

Теория и практика налогообложения и финансового права. Статьи

В Разделе «Теория и практика налогообложения и финансового права. Статьи» размещаются работы ученых, аспирантов, соискателей, специалистов-практиков по проблемным вопросам налогообложения (как экономики налогов, так и налогового и финансового права), а также публикации по смежным отраслям знаний.

Брыкин Константин Игоревич

Аспирант отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Brykin Konstantin I., 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.

BrykinKI.veb@gmail.com

Временная финансовая администрация как мера, направленная на повышение эффективности использования бюджетных средств.

**Temporary financial administration as a measure aimed
at increasing the efficiency of using budget funds.**

Аннотация: Статья посвящена проблеме повышения эффективности использования бюджетных средств. Эффективность использования бюджетных средств рассматривается как законодательно определенный признак расходов бюджета. Анализируя полномочия временной финансовой администрации, предлагается рассматривать ее в качестве меры, направленной на повышение эффективности использования бюджетных средств. Автор отмечает, что временная финансовая администрация является примером правового исключения из принципа самостоятельности бюджетов. В статье выявляются специфические признаки, характерные для временной финансовой администрации, а также обосновывается применение данной меры в рамках обеспечения финансовой устойчивости государства.

Ключевые слова: эффективность использования бюджетных средств, временная финансовая администрация, принцип самостоятельности, правовые исключения, расходы бюджета, финансовая устойчивость.

Annotation: The article deals with the problems of increasing the efficiency of using budgetary funds. The effectiveness of the use of budgetary funds is considered as a legislatively defined indicator of budget expenditures. Analyzing the powers of the interim financial administration, it proposed to consider it as a measure aimed at increasing the efficiency of using budgetary funds. The author notes that the interim financial administration is an example of legal exclusion from the principle of independence of budgets. The article identifies specific features characteristic of the interim financial administration, and justifies the application of this measure in the framework of ensuring the financial stability of the state.

Keywords: efficiency of use of budgetary funds, temporary financial administration, the principle of independence, legal exclusions, budget expenditures, financial stability.

Вопросы, связанные с эффективным использованием бюджетных средств, вот уже на протяжении второго десятилетия сохраняют свою актуальность. В литературе отмечается, что «в условиях ограниченности источников доходов бюджета и постоянного возрастания потребностей государства, требующих финансирования за счет средств бюджетов бюджетной системы, особую роль приобретает рациональное расходование средств бюджетов... Повышение эффективности бюджетных расходов становится одной из важнейших задач правительства многих стран, и Россия не является исключением»¹.

Повышению эффективности использования бюджетных средств уделяется осо-бое внимание и в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Так, 2 марта 2018 года в своем послании В. В. Путин отметил: «Чтобы обеспечить прорывное развитие, вывести на новый уровень образование и здравоохранение, качество городской среды и инфраструктуры, в ближайшие шесть лет нам потребуется направить на эти цели значительные дополнительные финансовые ресурсы. Вопрос: за счет чего? За счет чего планируется изыскать эти средства? Прежде всего нужно четко выстроить приоритеты и повысить эффективность государственных расходов»².

Эффективность государственных расходов и эффективность управления государственной собственностью выделены отдельными положениями Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция), утвержденных Правительством Российской Федерации 14 мая 2015 г.³ Кроме того Правительством Российской Федерации утверждена Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года⁴, что также свидетельствует о пристальном внимании со стороны органов государственной власти к рассматриваемой проблематике.

Поветкина Н. А., анализируя сущность расходов бюджета, среди их признаков выделяет, в том числе, и законодательно определенный принцип эффективности использования бюджетных средств, который означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)⁵.

В финансово-правовой науке большое количество исследований посвящено анализу самого понятия «эффективность использования бюджетных средств», его сущности, критериям, отдельным мерам его реализации. Так, например, в доктрине ре-

¹ Подробнее см. Главу 8 «Развитие финансового законодательства» (Н. А. Поветкина, И. А. Хаванова, О. О. Журавлева, И. И. Кучеров, О. А. Акопян) монографии «Научные концепции развития российского законодательства» (отв. ред. Академик РАН, д. ю. н., проф. Т. Я. Хабриева, д. ю. н., проф. Ю. А. Тихомиров; 7-е изд. Доп. и перераб.). — М.: «ИД Юриспруденция», 2015.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.03.2018 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Парламентская газета, 02.03.2018, № 8с.

³ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // Собрание законодательства РФ, 13.01.2014, № 2 (часть II), ст. 219.

⁵ Подробнее см. Поветкина Н. А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8.

жим иммунитета бюджета рассматривается в качестве меры, способствующей повышению эффективности расходования бюджетных средств⁶.

Представляется, что временная финансовая администрация (далее — ВФА), которая регламентируется положениями главы 19.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ)⁷, также может быть рассмотрена в качестве меры, направленной на повышение эффективности использования бюджетных средств.

В статье 168.1 БК РФ раскрывается понятие ВФА, под которой законодатель понимает уполномоченный орган исполнительной власти (федеральный либо субъекта Российской Федерации), осуществляющий следующие полномочия: 1) подготовку и осуществление мер по восстановлению платежеспособности публично-правового образования, в отношении которого введена мера ВФА (это может быть субъект Российской Федерации или муниципальное образование, далее — ППО); 2) оказание содействия в реализации отдельных полномочий; 3) осуществление и (или) контроль осуществления отдельных бюджетных полномочий.

Со времени появления меры ВФА в БК РФ данный инструмент практически не использовался на практике. Доступные на сегодняшний день данные в справочно-информационных системах свидетельствуют лишь об одном случае введения ВФА в муниципальном образовании «Валдгеймское сельское поселение» Биробиджанского муниципального района Еврейской автономной области в 2013 г.⁸

При этом можно говорить, что рассматриваемая мера имеет будущее, поскольку проектом Новой редакции БК РФ осуществлению бюджетных полномочий при введении ВФА посвящена глава 17, что прямо свидетельствует о намерении законодателя сохранить данный институт бюджетного права.

Из буквального прочтения установленного законодателем определения полагаем возможным утверждать, что одной из целей введения меры ВФА является восстановление платежеспособности ППО.

Афзалетдинова Г. Х., рассматривая введение ВФА в неразрывной связи с категорией «бюджетная безопасность», справедливо отмечает, что «используемые при введении ВФА правовые средства стимулирующей направленности выражены в общем виде и имеют целевую функцию по восстановлению платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) ...»⁹.

Анализируя положения главы 19.1 БК РФ, представляется, что мера ВФА должна предотвратить, по сути, «банкротство» ППО. К полномочиям ВФА отнесено проведение проверки (аудита) бюджета ППО; организация учета просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) денежных обязательств ППО; подготовка проекта плана восстановления платежеспособности ППО; контроль за исполнением указанного плана, после его утверждения; контроль за исполнением бюджета ППО и иные полномочия. При этом в отношении бюджета субъекта РФ законодателем устанавливается дополнительное ограничение — проведение проверки (аудита) бюджета субъекта РФ осуществляется Федеральным казначейством за истекший период года, когда была введена ВФА, и за предыдущий финансовый год¹⁰.

6 Подробнее см. Поветкина Н. А. Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ // Журнал российского права. 2015. № 5.

7 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

8 Данный случай упоминается в Постановлении Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 28.03.2014 № Ф03-564/2014 по делу № А16-99/2013.

9 Афзалетдинова Г. Х. К вопросу об использовании исключительных режимов в бюджетном праве России (теоретический аспект) // Финансовое право. 2017. № 12.

10 См. пункт 7 Положения о назначении (об освобождении от должности) главы временной финансовой администрации, вводимой в субъектах Российской Федерации, об утверждении структуры и штатного расписания, а также о финансовом обеспечении деятельности временной финансовой администрации и организации проведения проверки (аудита) бюджетов субъектов Российской Феде-

В связи с этим следует отметить, что ВФА является ярким проявлением исключения из принципа самостоятельности бюджетов, установленного статьей 31 БК РФ. На указанное обстоятельство также обращают внимание в научной литературе при рассмотрении вопроса о допустимости вторжения контрольного органа другого уровня в деятельность бюджетного или автономного учреждения¹¹.

Полагаем, что рассматриваемое исключение из принципа самостоятельности бюджетов можно квалифицировать как правовое исключение. В доктрине отмечается, что «присутствие исключений в праве позволяет последнему, как государственно-властному регулятору, быть высокочувствительным к природе регулируемых им объектов. Посредством исключений достигается соответствие между правом и реальными условиями социальной среды... исключения не просто существуют относительно правил, а являются результатом наличия последних»¹². Указанное не является каким-либо нарушением, поскольку в статье 31 БК РФ, раскрывающей содержание рассматриваемого принципа, содержится указание на возможные изъятия: «...за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом».

При расширительном толковании положений главы 19.1 БК РФ можно предположить, что конечной целью применения меры ВФА является повышение эффективности использования (расходования) бюджетных средств. Подтверждением указанной гипотезы является перечисленные выше функции ВФА, в рамках которых ВФА готовит план восстановления платежеспособности ППО, вносит изменения в его бюджет и иные нормативные акты, таким образом, чтобы минимизировать последствия дефолта ППО по исполнению его долговых и (или) денежных обязательств, погасить просроченные расходные обязательства, осуществить меры, способствующие оздоровлению финансов ППО.

Мера ВФА, по мнению Н. А. Поветкиной, применяется в рамках обеспечения финансовой устойчивости государства¹³, что представляется вполне обоснованным с учетом причинно-следственной связи между неэффективными расходами бюджета ППО и введением на его территории ВФА, а также выявленной конечной цели применения меры ВФА. Кроме того, повышение эффективности расходования бюджетных средств в доктрине рассматривается как одно из направлений совершенствования правового регулирования расходов бюджета в целях обеспечения финансовой устойчивости России¹⁴.

рации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 03.10.2006 № 599 (в ред. от 13.04.2016).

11 Подробнее см. Кучеров И. И., Поветкина Н. А., Абрамова Н. Е. и др. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие (отв. ред. Кучеров И. И., Поветкина Н. А.). — М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ. 2016; Леднева Ю. В. Правовое обеспечение внедрения в бюджетные отношения информационно-телекоммуникационных технологий // Финансовое право. 2017. № 11. С. 9-14; Kudryashova E. Budgetary institutions in the context of budget reform in Russia//Kutafin Law Review. 2016. № 2 (6). С. 347-357

12 Гук П. А., Суменков С. Ю. Правовые исключения и их реалии в судебной деятельности // Журнал российского права. 2006. № 8.

13 Подробнее см. Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография/Н. А. Поветкина; под. ред. И. И. Кучерова. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма КОНТРАКТ. 2016.

14 Поветкина Н. А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 8; Леднева Ю. В. Планирование публичных финансов как условие обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации // Финансовое право. — 2018. — № 11. С. 7-11.

ВФА как мера, направленная на повышение эффективности использования бюджетных средств, помимо своего целевого назначения имеет и другие специфические признаки, которые также целесообразно отметить.

Во-первых, нормативное закрепление. Как уже ранее отмечалось, ВФА регламентируется положениями главы 19.1 БК РФ. Во-вторых, исходя из формулировки названия данной меры, очевидно, что она носит временный характер. Согласно статье 168.2 БК РФ ВФА вводится на срок до одного года. В-третьих, ВФА ограничена территориальным критерием — она вводится на территории субъекта Российской Федерации либо муниципального образования. Следующим признаком, по-нашему мнению, является правовое основание введения ВФА — решение Верховного Суда Российской Федерации (для введения ВФА на территории субъекта РФ) или решение арбитражного суда субъекта Российской Федерации (для введения ВФА на территории муниципального образования). В качестве иного признака ВФА можно выделить особый порядок составления, утверждения, исполнения бюджета ППО и контроля за его исполнением, предусмотренный статьями 168.5-168.6 БК РФ.

С учетом изложенного, представляется, что, несмотря на прямо предусмотренные в БК РФ законодателем цели введения ВФА, конечным назначением применения меры ВФА является повышение эффективности использования (расходования) бюджетных средств, которая, обладая рядом специфических признаков, применяется в рамках обеспечения финансовой устойчивости государства.

Список литературы:

1. Kudryashova E. Budgetary institutions in the context of budget reform in Russia// Kutafin Law Review. 2016. № 2 (6). С. 347-357
2. Афзалетдинова Г. Х. К вопросу об использовании исключительных режимов в бюджетном праве России (теоретический аспект) // Финансовое право. 2017. № 12.
3. Веремеева О. В. Становление и развитие бюджетного процесса в России // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2010. № 1 (96) С. 26-29
4. Гук П. А., Суменков С. Ю. Правовые исключения и их реалии в судебной деятельности // Журнал российского права. 2006. № 8.
5. Институты финансовой базопасности: монография/И И Кучеров, Н. А. Поветкина, О. А. Акопян и др. Отв. Ред. Кученов И. И., Поветкина Н. А. Москва. 2017;
6. Кудряшова Е. В. Хвастунова К. А. Международный опыт процедур банкротства и внешнего финансового управления в отношении регионов и муниципалитетов //Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2011. № 19. С. 54-57;
7. Кучеров И. И., Поветкина Н. А., Абрамова Н. Е. и др. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие (отв. ред. Кучеров И. И., Поветкина Н. А.). — М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ. 2016.
8. Леднева Ю. В. Правовое обеспечение внедрения в бюджетные отношения информационно-телекоммуникационных технологий // Финансовое право. — 2017. — № 11. С. 9-14.
9. Леднева Ю. В. Планирование публичных финансов как условие обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации // Финансовое право. — 2018. — № 11. С. 7-11.
10. Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я., Абрамова А. И. и др. Научные концепции развития российского законодательства: монография (отв. ред. Академик РАН, д.

- ю. н., проф. Т. Я. Хабриева, д. ю. н., проф. Ю. А. Тихомиров; 7-е изд. Доп. и перераб.). — М.: «ИД Юриспруденция», 2015.
11. Поветкина Н. А. Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития //Финансовое право. 2015. № 9. С. 3-5
 12. Поветкина Н. А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 8.
 13. Поветкина Н. А. Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ // Журнал российского права. 2015. № 5.
 14. Поветкина Н. А. Правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации //Журнал российского права. 2014. С. 31-36
 15. Поветкина Н. А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8.
 16. Поветкина Н. А. Российская федерация как субъект бюджетного права. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва. 2004
 17. Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография/Н. А. Поветкина; под. ред. И. И. Кучерова. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма КОНТРАКТ. 2016.
 18. Судебная практика в современной правовой системе России. Колл. Авт. Отв. Ред. Хабриева Т. Я. Москва. 2014
 19. Тютина Ю. В. Актуальные вопросы правового регулирования и проведения бюджетного контроля в Российской Федерации //Финансовое право. 2010. №1. С. 3-9



Цык Алина Андреевна

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации» г. Москва.

Alina A. Tsyk, Master of law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

Причины совершения бюджетных нарушений и меры их предупреждения

**Reasons for breaches of budgetary legislation
and the measures for their prevention.**

Аннотация: Статья посвящена анализу причин совершения бюджетных нарушений для целей выявления мер по предупреждению их совершения. Говорится о юридической ответственности, как одной из мер предупреждения совершения бюджетных нарушений. Рассмотрены отдельные нарушения бюджетного законодательства, их причины и предложены меры по их устранению.

Ключевые слова: бюджетные нарушения, бюджетная ответственность, предупреждение нарушений, нецелевое использование бюджетных средств.

Annotation: The article is devoted to the analysis of the causes of budget violations for the purpose of identifying measures to prevent their Commission. It is said about legal responsibility as one of measures of the prevention of Commission of budget violations. Separate violations of the budget legislation, their reasons are considered and measures for their elimination are offered.

Keywords: budget breaches, budget responsibility, prevention of breaches, misuse of budget funds..

Ежегодно в Российской Федерации совершается большое количество нарушений бюджетного законодательства. Так, за 2017 год Счетной палатой Российской Федерации было выявлено более двух тысяч нарушений бюджетного законодательства на общую сумму около 599 миллиардов рублей¹. «Причины нарушений, как и в прошлом году, в основном связаны с несовершенством нормативных правовых актов, регулирующих использование бюджетных средств, а также с недостаточной компетенцией и отсутствием ответственности сотрудников государственных органов и организаций, распоряжающихся бюджетными средствами», — прокомментировала результаты деятельности Счетной палаты ее Председатель Татьяна Голикова². Нарушения бюджетного законодательства на настоящий момент поименованы в Бюджетном кодексе Российской Федерации в главе 30. Однако стоит отметить, что в проекте Бюджетного кодекса Российской Федерации на данный момент отсутствует конкретизация видов бюджетных нарушений, содержащаяся в редакции, действующей в настоящее время, а регулирование данной сферы сводится к одной

¹ Счетная палата Российской Федерации URL: <http://www.ach.gov.ru/>(дата обращения: 08.04.2018).

² Там же

статье «Исполнение уведомлений о применении бюджетных мер принуждения»³. Безусловно, большое количество совершаемых бюджетных нарушений не может оставаться без внимания, и государство находится в поиске мер, способных уменьшить их количество⁴. Так, с 18 июня 2017 года вступили в силу поправки к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, ужесточающие ответственность за нарушения бюджетного законодательства, в частности, за нарушение установленных требований формирования и представления сведений и документов, необходимых для составления и рассмотрения проектов бюджетов и их исполнения, также за несвоевременное распределение или отзыв бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств и за неисполнение в срок законного представления органа государственного (муниципального) финансового контроля, а также введена ответственность за невыполнение государственных (муниципальных) заданий⁵. Представляется, что ужесточение мер ответственности за нарушения бюджетного законодательства является не только мерой пресечения таких нарушений, но и одной из превентивных мер, так как способствует уменьшению нарушений ввиду опасения наступления ответственности.

На данный момент складывается ситуация, в которой административная ответственность за разные виды бюджетных нарушений устанавливается в виде штрафа, размер которого не превышает пятидесяти тысяч для должностных лиц и не более 12 процентов от суммы полученных средств, будь то бюджетный кредит, бюджетная инвестиция, субсидия или что-то еще для юридических лиц, за исключением ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, штраф за которое для юридических лиц составляет от 5 до 25 процентов суммы средств, полученных из бюджета⁶, что, на наш взгляд, обусловлено более серьезным характером данного правонарушения и тем, что оно является наиболее часто совершаемым. Безусловно, невозможно установить меру ответственности, позволяющую полностью предотвратить совершение бюджетных нарушений, но представляется, что в данном случае в качестве альтернативы штрафу можно предусмотреть во всех случаях ответственность в виде дисквалификации для должностных лиц, что уже предусмотрено для случаев нецелевого использования бюджетных средств, нарушения условий предоставления бюджетного кредита, нарушения порядка и (или) условий предоставления межбюджетных трансфертов, нарушения условий предоставления бюджетных инвестиций, нарушения условий предоставления субсидий.

В то же время стоит отметить, что ужесточение мер ответственности за нарушения бюджетного законодательства в качестве меры предупреждения не может быть в полной мере эффективно, так как, прежде всего, направлено на последствия уже свершившегося факта правонарушения, оставляя без внимания саму причину совершения такого правонарушения. Главной целью мер предупреждения бюджетных нарушений является выяснить и устраниить причины совершаемых нарушений, используя в совокупности меры профилактические, предотвращающие и только затем пресекательные. Причинами же большого количества нарушений в бюджет-

³ Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации // КонсультантПлюс.

⁴ Леднева Ю. В. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2003. № 3 (75) С. 18-27; Судебная практика в современной правовой системе России. Колл. Авт. Отв. Ред. Хабриева Т. Я. Москва. 2014; Реформа науки и образования: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ. Колл. Авт. Отв. ред. Хабриева Т. Я. Лазарев В. В. Москва. 2014

⁵ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195 // Российская газета. 2001 г. № 256. Глава 15 с изм. и допол. в ред. от 07.03.2018 г.

⁶ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195 // Российская газета. 2001 г. № 256. Ст. 15.14 с изм. и допол. в ред. от 07.03.2018 г.

ной сфере является несовершенство бюджетного законодательства⁷, существующие в нем пробелы, позволяющие использовать их для совершения нарушений и избежания ответственности за них. В качестве примера в данном случае можно привести содержание статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая закрепляет принцип эффективности использования бюджетных средств и говорит о том, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса должны исходить из достижения результата при помощи наименьшего объема средств, а также достигать результата с помощью установленного объема средств⁸. При этом критерии этой эффективности и результативности в действующем законодательстве не установлено, что приводит к тому, что при проведении проверок контролирующими органам возникает проблема применения данной нормы в случае нарушения данного принципа, в результате чего к участникам бюджетного процесса не могут быть применены соответствующие меры ответственности. Это лишь один из многих примеров, когда наличие пробелов в законодательстве приводит к отсутствию ответственности за нарушения. Мерами предупреждения бюджетных нарушений, возникающих по причине несовершенства бюджетного законодательства являются, прежде всего, устранение этих пробелов как посредством внесения соответствующих изменений непосредственно в Бюджетный кодекс Российской Федерации и другие законы и подзаконные акты⁹, так и посредством составления и применения различных пояснительных записок, приказов и тому подобных документов уполномоченными на то органами.

Еще одной причиной совершения бюджетных нарушений Председателем Счетной палаты Российской Федерации была названа недостаточная компетенция и отсутствие ответственности у должностных лиц государственных органов и организаций, осуществляющих распоряжение бюджетными средствами. Об ответственности сотрудников государственных органов и организаций в качестве меры предупреждения бюджетных нарушений, было сказано выше. Что касается недостатка компетенции таких сотрудников, являющейся причиной совершения ими бюджетных нарушений, в качестве меры по предотвращению такой причины можно предложить ужесточение требований к таким сотрудникам при приеме на работу, осуществлять проведение конкурса на должность с участием в качестве членов комиссии наравне с должностными лицами организации, устраивающей конкурс, также сотрудников смежных по роду деятельности государственных органов, а также с приглашением сторонних наблюдателей. Посредством применения таких мер

7 Кудряшова Е. В. Бюджетная реформа и совершенствование юридической техники бюджетного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 8. С. 38-40; Леднева Ю., Черникова Е. Законы для блага экономики //Государственная служба. 2017. № 1 (105). С. 27-29; Поветкина Н. А. Российская федерация как субъект бюджетного права. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва. 2004; Шохин С. О. Кудряшова Е. В. Управление финансово-экономической сферой на основе стратегического планирования: правовые аспекты. Монография. М.: МГИМО. 2018

8 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 3 июля 1998 г. № 145 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998 г. № 31. Ст. 34 с изм. и допол. в ред. от 28.12.2017 г.

9 Веремеева О. В. Бюджетирование, ориентированное на результат, как инструмент управления бюджетным процессом России: тенденции и перспективы правового развития //Финансовое право. 2018.№ 4. С. 20-27; Веремеева О. В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: некоторые правовые и экономические аспекты //Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2010. № 4. С. 81-87; Поветкина Н. А. О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле //Финансовое право. 2015.№12. С. 15-17; ТютинаЮ. В. Состав и особенности правового регулирования местных финансов //Финансы и кредит. 2005. № 6 (174) С. 58-61; Институты финансовой безопасности: монография/И И Кучеров, Н. А. Поветкина, О. А. Акопян и др. Отв. Ред. Кучеров И. И., Поветкина Н. А. Москва. 2017; Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография/Отв. Ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М.: ИЗИСП. 2018.

возможно добиться того, что на должность попадут действительно компетентные сотрудники.

В качестве еще одной причины совершения бюджетных нарушений, в частности, такого нарушения как нецелевое использование бюджетных средств, можно назвать недостаточно высокий уровень контроля со стороны главных распорядителей бюджетных средств за целевым использованием средств федерального бюджета, в частности, за получателями субсидий или иных межбюджетных трансфертов, которые предусмотрены соглашениями о предоставлении таких трансфертов. В данном случае недостаточность контроля или даже полное его отсутствие открывает возможности для злоупотреблений со стороны получателей бюджетных средств. Для того чтобы устранить саму причину, необходимо выяснить, в результате чего уровень контроля за использованием средств бюджета остается низким, после чего возможно будет принять меры по устранению таких причин.

К наиболее часто совершающимся нарушениям бюджетного законодательства также можно отнести нецелевое использование субъектами Российской Федерации предоставляемых из федерального бюджета межбюджетных трансфертов¹⁰, в частности, субсидий; низкий уровень контроля за соблюдением Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» со стороны органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами и должностными лицами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; нарушения в ведении бюджетного бухгалтерского учета и отчетности.

Безусловно, невозможно перечислить все существующие причины совершения бюджетных нарушений в Российской Федерации, как невозможно и в рамках данной работы предложить конкретные эффективные меры по устранению этих причин в целях предупреждения совершения подобных нарушений бюджетного законодательства в будущем. Не вызывает сомнения, что для достижения каких-то результатов в работе по предотвращению бюджетных нарушений, необходимо провести комплексный анализ совершенных нарушений, выявленных в ходе проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, Федеральным казначейством Российской Федерации, на основании которого можно будет предпринимать меры для предотвращения наиболее часто совершаемых нарушений.

Список литературы:

1. Веремеева О. В. Бюджетирование, ориентированное на результат, как инструмент управления бюджетным процессом России: тенденции и перспективы правового развития //Финансовое право. 2018. № 4. С. 20-27;
2. Веремеева О. В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: некоторые правовые и экономические аспекты //Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2010. № 4. С. 81-87
3. Институты финансовой безопасности: монография/И И Кучеров, Н. А. Поветкина, О. А. Акопян и др. Отв. Ред. Кучеров И. И., Поветкина Н. А. Москва. 2017
4. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие. Кучеров И. И., Поветкина Н. А., Абрамова Н. Е. и др. Отв. ред. Кучеров И. И., Поветкина Н. А. — М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ. 2016.

10 О проблемах правового регулирования трансфертов см. подробнее Тютина Ю. В. Понятие и формы межбюджетных трансфертов по законодательству Российской Федерации //Финансовое право. 2006. № 7. С. 28-32

5. Кудряшова Е. В. Бюджетная реформа и совершенствование юридической техники бюджетного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 8. С. 38-40.
6. Кудряшова Е. В. Правовые принципы реформ в сфере финансового законодательства // Финансовое право. — 2008. — № 7. С. 68-73.
7. Леднева Ю. В. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2003. № 3 (75) С. 18-27;
8. Леднева Ю., Черникова Е. Законы для блага экономики // Государственная служба. 2017. № 1 (105). С. 27-29;
9. Ответственность за нарушение финансового законодательства. Абросимов Р. Ю. Акопян О. А. и др. Под ред. Кучерова И. И. М. 2014.
10. Поветкина Н. А. Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. 2015. № 9. С. 3-5
11. Поветкина Н. А. О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // Финансовое право. № 12. 2015. С. 15-17
12. Поветкина Н. А. О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // Финансовое право. 2015. № 12. С. 15-17
13. Поветкина Н. А. Российская федерация как субъект бюджетного права. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва. 2004
14. Реформа науки и образования: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ. Колл. Авт. Отв. ред. Хабриева Т. Я. Лазарев В. В. Москва. 2014
15. Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / Отв. Ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М.: ИЗИСП. 2018.
16. Судебная практика в современной правовой системе России. Колл. Авт. Отв. Ред. Хабриева Т. Я. Москва. 2014
17. Тютина Ю. В. Понятие и формы межбюджетных трансфертов по законодательству Российской Федерации // Финансовое право. 2006. № 7. С. 28-32
18. Тютина Ю. В. Состав и особенности правового регулирования местных финансов // Финансы и кредит. 2005. № 6 (174) С. 58-61
19. Шохин С. О. Кудряшова Е. В. Управление финансово-экономической сферой на основе стратегического планирования: правовые аспекты. Монография. М.: МГИМО. 2018

Шевченко Евгения Евгеньевна

Аспирант отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Evgeniya E. Shevchenko, 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.

Инвестиции в субъекты Российской Федерации: анализ преференциальных механизмов и их мнимая необходимость

Investments in regions of Russian Federation: analysis of preference mechanisms and their assumed relevancy

Аннотация: Статья посвящена краткому анализу механизмов поддержки субъектов Российской Федерации через привлечение инвестиций в целях повышения уровня социально-экономического развития территорий. В работе даётся оценка результатов таких механизмов и делается вывод о возможных причинах их неэффективности.

Ключевые слова: инвестиции, территории опережающего социально-экономического развития, особые экономические зоны, государственно-частное партнёрство, регионы-доноры, дотационные регионы..

Annotation: The article is devoted to concise analysis of the aid for regions of Russian Federation by means of financial investments aimed at the social economic development of the territories. In the article the results of those mechanisms are considered resulting in the resume of their ineffectiveness reasons.

Keywords: Investments, territories of advanced social-economic development, special economic zones, public-private partnership, regions-donors, subsidized region.

Регионы Российской Федерации по-своему уникальны, специализируются в разных сферах производства: одни сосредоточены на сельском хозяйстве, другие — на тяжёлой промышленности, третья — на рекреационной сфере и так далее. Несмотря на то, что в совокупности субъекты Российской Федерации составляют единую территорию России, каждый из них, по сути, представляет собой микрогосударство со своим уровнем социально-экономического развития.

В соответствии с экономическим районированием нашего государства, субъекты Российской Федерации сосредоточены в 9 федеральных округах¹, деление которых обусловлено экономическими особенностями и производственной специализацией:

¹ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 N 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2000. № 20. Ст. 2112.

- 1) Центральный федеральный округ (развитая инфраструктура, финансовый центр России);
- 2) Северо-Западный федеральный округ (развитые морской грузооборот и лесопереработка);
- 3) Южный федеральный округ (аграрная и рекреационная территория);
- 4) Северо-Кавказский федеральный округ (сельское хозяйство);
- 5) Приволжский федеральный округ (машиностроение);
- 6) Уральский федеральный округ (разведка, добыча, переработка полезных ископаемых);
- 7) Сибирский федеральный округ (заготовка древесины, мощный электроэнергетический комплекс);
- 8) Дальневосточный федеральный округ (рыболовство и добыча алмазов).

Климатические особенности и разный производственный потенциал предопределили неравенство между регионами по уровню социально-экономического развития и их финансовой самостоятельности. Согласно методическим указаниям Министерства финансов Российской Федерации², в 2018 году только 12 из 85 регионов не нуждаются в дотациях на выравнивание бюджетной обеспеченности: это Республика Татарстан, Ленинградская область, Московская область, Самарская область, Сахалинская область, Свердловская область, Тюменская область, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ. Наибольший объём дотаций традиционно направляется Республике Дагестан, а также Якутии и Камчатскому краю (табл. 1).

Таблица 1

Топ-10 регионов по объёму дотаций на 2018 год

Наименование субъектов Российской Федерации		Объём межбюджетного трансферта на 2018 год
1	Республика Дагестан	59,065,832.5
2	Республика Саха (Якутия)	43,944,997.7
3	Камчатский край	39,357,697.2
4	Алтайский край	27,129,122.5
5	Чеченская Республика	27,078,463.8
6	Ставропольский край	19,202,709.7
7	Республика Бурятия	18,298,640.3
8	Республика Крым	17,714,025.6
9	Республика Башкортостан	16,433,477.4
10	Республика Тыва	15,732,671.2
Доля в общей сумме дотаций		42%
Общая сумма дотаций на 2018 г..		645,144,288.2

² Методические указания по распределению бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов // Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=118812&area_id=4&page_id=2104&popup=Y#ixzz5IDM4WotH (дата обращения: 12.06.2018).

В целях развития территорий были разработаны и внедрены специальные преференциальные режимы с особыми условиями предпринимательской деятельности в их границах:

- Особые (свободные) экономические зоны (далее — «ОЭЗ»);
- Территории опережающего социально-экономического развития (далее — «ТОСЭР»).

В науке данные режимы называют *административно-правовыми*, они представляют собой особый вид правового режима, состоящий из комплекса правовых норм, мероприятий, установленных для достижения поставленных целей, и вводимый исключительно в случаях, когда цели общего административного воздействия не могут быть достигнуты в режиме обычного порядка государственного управления и текущего административно-правового регулирования³. Под каждый поименованный выше режим приняты соответствующие нормативные правовые акты: для ТОСЭР — федеральный закон плюс подзаконные акты (постановление Правительства Российской Федерации), для ОЭЗ — федеральный закон, а также региональное законодательство.

В настоящее время на территории Российской Федерации в разных её уголках действуют 78 ТОСЭР и 28 ОЭЗ (в терминологии законодательства используется как СЭЗ, так и ОЭЗ — их следует считать синонимами⁴). Для резидентов таких территорий необходимо осуществление инвестиций в размерах, установленных законодательством, а также создание рабочих мест для населения. Каждый из административно-правовых режимов имеет свои особенности.

ОЭЗ представляют собой часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством Российской Федерации и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны⁵. В зависимости от цели создания и разрешённых видов деятельности на соответствующей территории различают четыре типа ОЭЗ: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые.

По общим правилам ОЭЗ создаются на 9 лет⁶, однако есть исключения — ОЭЗ, созданные отдельными федеральными законами: срок действия ОЭЗ в Калинин-

³ Ноздрачев А. Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 98-110; См также Поветкина Н. А. Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ // Журнал российского права. 2015. № 5. С. 101-110; Тютина Ю. В. Правовые аспекты совершенствования налогообложения и налогового администрирования в условиях проводимой в Российской Федерации административной реформы // Юридический мир. — 2008. — № 7. С. 40-46; Кудряшова Е. В. Бюджетная реформа и совершенствование юридической техники бюджетного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 8. С. 38-40; Кудряшова Е. В. Принцип финансовой обеспеченности публичного планирования в Российской Федерации // Финансовое право. 2010. № 7. С. 11-14

⁴ Институты особой экономической зоны и приграничной торговли как структуры эффективного развития международной инвестиционной деятельности / А. Ю. Архипов, П. В. Павлов, А. В. Татарова // Монография. Таганрог, 2011. 294 с.;

⁵ Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.07.2005. N 30 (ч. II). Ст. 3127. Об управлении региональным развитием см также Шохин С. О. Кудряшова Е. В. Управление финансово-экономической сферой на основе стратегического планирования: правовые аспекты. Монография. М.: МГИМО. 2018; Поветкина Н. А. Современная концепция субъектов бюджетного права // Финансовое право. 2004. № 1. С. 33-37; Поветкина Н. А. Правовые основы бюджетной компетенции субъектов РФ // Финансовое право. 2002. № 4. С. 16-21; Веремеева О. В. К вопросу о разграничении полномочий в бюджетно-налоговой сфере // Экономика. Налоги. Право. 2011. № 6. С. 136-142

⁶ Ст. 6 Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.07.2005. N 30 (ч. II). Ст. 3127.

градской области составляет 15 лет (с 2016 по 2031 годы⁷), СЭЗ в Республике Крым и городе федерального значения Севастополь — 25 лет⁸.

Основная цель, которую преследует ОЭЗ — привлечение инвестиций в регион. Предпочтения по деятельности зависят от территориального расположения и типа зоны: например, резидентом Технополис «Москва» могут стать, как правило, высокотехнологичные и экологически безопасные производства, а в Калининградской области таких критериев не заявлено, во всяком случае открыто. Чем более привлекательна территория с точки зрения месторасположения, тем ярче прослеживается ориентированность на производства, дающие уникальную для региона продукцию, крупные инвестиции, большое количество новых рабочих мест и толчок для развития смежных отраслей. Некоторые регионы претендуют на первенство в отдельно взятых сферах: например, Москва — в большей степени инновационные продукты, Санкт-Петербург — развитие фармацевтического кластера⁹.

ОЭЗ сконцентрированы в 7 федеральных округах: Сибирском, Уральском, Приволжском, Центральном, Северо-Западном, Южном и Северо-Кавказском федеральном округе.



Рис. 2. Карта особых экономических зон Российской Федерации

ТОСЭР существенно отличаются от ОЭЗ и по содержанию, и по уровню комфорта для инвестиций. ТОСЭР представляет собой часть территории субъекта Российской Федерации, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития

⁷ Ст. 6 Федеральный закон от 10.01.2006 N 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. № 8. 19.01.2006.

⁸ Ст. 9 Федеральный закон от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Российская газета. № 275. 03.12.2014.

⁹ В соответствии с Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», кластер представляет собой совокупность особых экономических зон одного типа или нескольких типов, которая определяется Правительством Российской Федерации и управление которой осуществляется одной управляющей компанией.

и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения¹⁰. Данный административно-правовой режим создаётся на территории Дальнего Востока и в моногородах с наиболее сложным социально-экономическим положением.

ТОСЭР на Дальнем Востоке функционирует дольше, чем ОЭЗ — в течение 70 лет (включая Свободный порт Владивосток¹¹), для моногородов срок короче — 10 лет. Такое существенное отличие в продолжительности административно-правовых режимов неудивительно. В отличие от ОЭЗ, в дальневосточных ТОСЭР практически отсутствует инфраструктура — на практике регионы ограничиваются обеспечением электроснабжения, водоснабжения, газоснабжения, данные территории удалены от наиболее динамично развивающихся регионов России.

Благодаря распространению ТОСЭР на моногорода, данный административно-правовой режим существует в большинстве регионов России (рис. 3). Примечательно, что Уральский федеральный округ задействован в меньшей степени, это объясняется финансовым благополучием регионов с точки зрения отсутствия необходимости выделения дотаций из федерального бюджета.



Рис. 3. Карта ТОСЭР Российской Федерации

В рамках ОЭЗ и ТОСЭР представляются достаточно существенные налоговые льготы как по федеральным, так и по региональным налогам:

- пониженная ставка по страховым взносам (от 7,6% вместо 30%) на срок до 10 лет;
- преференции по НДС, в частности, ускоренный порядок возмещения;
- полное освобождение по налогу на прибыль на срок от 5 лет;
- 0% по транспортному (только ОЭЗ), земельному налогу, налогу на имущество организаций на срок от 5 лет.

Несмотря на относительное преференциальное равенство двух административно-правовых режимов, ОЭЗ всё же является более комфортным для инвесторов. Ведь в рамках ТОСЭР за счёт бюджетных средств (в том числе с привлечением федеральных средств) обеспечиваются лишь минимальные условия для инвесторов, даже

10 Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Российская газета. № 299. 31.12.2014.

11 Ст. 3 Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // Российская газета. № 153. 15.07.2015.

в совокупности с налоговыми льготами, к сожалению, эти меры, на наш взгляд, не способны в короткие или умеренные сроки улучшить инвестиционную привлекательность регионов ТОСЭР.

Помимо преференциальных административно-правовых режимов, рассмотренных выше, законодательством предусмотрены и другие инвестиционные возможности: специальный инвестиционный контракт¹², региональный инвестиционный проект¹³, секторальные налоговые льготы для компаний в сфере информационных технологий при получении специальной аккредитации Министерства цифрового развития¹⁴, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, а также реализация инновационных исследовательских проектов в Инновационном центре «Сколково»¹⁵.

Следует также остановиться на государственно-частном партнёрстве (далее — «ГЧП»), применение данного механизма было поддержано в том числе бюджетным законодательством ещё в 2007 году через введение возможности создания региональных инвестиционных фондов для реализации инвестиционных проектов на условиях ГЧП¹⁶.

В соответствии с законодательством, ГЧП представляет собой юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнёра, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнёрстве, заключенного в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества¹⁷. В науке исследователи определяют ГЧП как юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных и общественно значимых задач, осуществляемое путём реализации

12 Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.01.2015. № 1 (часть I). Ст. 41.

13 Глава 3.3 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Российская газета. № 148-149. 06.08.1998.

14 Постановление Правительства Российской Федерации от 6.11.2007 №758 «О государственной аккредитации организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий» // Российская газета. № 252. 10.11.2007. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.08.2000. № 32. Ст. 3340.

15 Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» // Российская газета. № 220. 30.09.2010.

16 См. также Тютина Ю. В. Понятие и формы межбюджетных трансфертов по законодательству РФ//Финансовое право. 2014. № 7. С. 10; Институты финансовой базопасности: монография/И.И Кучеров, Н. А. Поветкина, О. А. Акопян и др. Отв. Ред. Кученов И. И., Поветкина Н. А. Москва. 2017; Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография/Отв. Ред. И.И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М.: ИЗИСП. 2018; Реформа науки и образования: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ. Колл. Авт.Отв. ред. Хабриева Т. Я.Лазарев В. В. Москва. 2014Судебная практика в современной правовой системе России. Колл. Авт. Отв. Ред. Хабриева Т. Я. Москва. 2014; Поветкина Н. А. Российская федерация как субъект бюджетного права. Дис. канд. юрид. наук. Москва. 2004; Поветкина Н. А. Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития //Финансовое право. 2015. № 9. С. 3-5; Алимкина И. Е. Кудряшова Е. В. Бюджетная дисциплина в странах Европейского союза // Международный бухгалтерский учет. 2011. № 4. С. 45-48.

17 Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. № 156. 17.07.2015.

инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля¹⁸.

Как показывают исследования, ГЧП наиболее широко применяется в коммунальном хозяйстве, а с точки зрения объёмов денежных средств — лидирует транспортный сектор (рис. 4)¹⁹.



Рис. 4. Распределение количества проектов ГЧП в разрезе сфер инфраструктуры и объёма инвестиций

Соглашения о ГЧП могут заключаться и муниципальными образованиями (муниципально-частное партнёрство), на местном уровне оно как раз более распространено в сфере жилищно-коммунальных услуг (около больше 2000 реализованных проектов)²⁰. Однако бюджетное законодательство не допускает создание инвестиционных фондов муниципальными образованиями.

Несмотря на то, что Бюджетный кодекс существенно не ограничивает субъекты Российской Федерации в создании инвестиционных фондов, соответствующее законодательство принято не во всех регионах. А в некоторых субъектах Российской Федерации законы об инвестиционных фондах со временем вовсе были отменены (например, Камчатский край²¹, Оренбургская область²²) или приостановлены (Новгородская область²³).

Среди территориальных единиц, в которых законодательство об инвестиционных фондах сохранилось и есть на данный момент, можно выделить:

— Центральный федеральный округ (Калужская, Ярославская, Липецкая, Костромская, Тамбовская области).

18 Белицкая А. В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. Москва, 2012. С. 54.

19 Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016-2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов»/Ассоциация «Центр развития ГЧП». М., 2016. С. 7.

20 Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016-2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов»/Ассоциация «Центр развития ГЧП». М., 2016. С. 4-5.

21 Постановление Правительства Камчатского края от 14.06.2016 № 230-П «О признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Камчатского края» // Официальные Ведомости. № 138-140. 21.06.2016.

22 Закон Оренбургской области от 02.05.2017 № 354/86-VI-ОЗ «О признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Оренбургской области» // Оренбуржье. № 53. 11.05.2017.

23 Областной закон Новгородской области от 26.12.2014 № 689-ОЗ «О приостановлении действия областного закона «Об инвестиционном фонде Новгородской области» // Новгородские ведомости (официальный выпуск). № 28. 31.12.2014.

- Приволжский федеральный округ (Удмуртская и Чувашская республики, Кировская область).
- Уральский федеральный округ (Свердловская область, Ямало-Ненецкий автономный округ).
- Сибирский федеральный округ (Кемеровская и Иркутская область).
- Южный федеральный округ (Краснодарский край).
- Северо-Западный федеральный округ (Республика Коми).
- Дальневосточный федеральный округ (Сахалинская область).

Примечательно, что все вышеназванные субъекты Российской Федерации, кроме Ямало-Ненецкого автономного округа и Свердловской области, являются дотационными, то есть, не способны обеспечивать выполнение бюджетных обязательств за счёт собственных средств без помощи федерального бюджета. И тем не менее, законы об инвестиционных фондах в них принятые. Если обратиться к законам о бюджете на 2018-2020 гг. ряда соответствующих субъектов Российской Федерации, то в них мы не увидим упоминаний об инвестиционном фонде в принципе (Калужская область²⁴, Чувашская, Удмуртская Республика, Кировская, Иркутская область). В Краснодарском крае²⁵, например, объём бюджетных ассигнований предусмотрен в размере 0 рублей. Выходит, что нормы об инвестиционных фондах фактически не применяются, хотя и не отменены.

На наш взгляд, в создании инвестиционных фондов в ряде регионов просто нет необходимости. Федеральный бюджет участвует в финансировании ОЭЗ и ТОСЭР. Заявку на создание как ТОСЭР, так и ОЭЗ подаёт субъект Российской Федерации. Количество регионов, желающих развивать свои территории при помощи федеральных финансов, только прибавляется, а число регионов-доноров ежегодно редеет. Инвестиционные проекты в рамках специальных преференциальных территорий наиболее привлекательны для частных инвесторов, поскольку предлагают налоговые льготы, и наиболее интересны для регионов ввиду существенных финансовых вложений со стороны государства.

По данным рейтингового агентства «Эксперт» на конец 2017 года наиболее привлекательными с инвестиционной точки зрения регионами являлись Москва и Московская область, Краснодарский край, Санкт-Петербург и Свердловская область²⁶. Средний рейтинг имеют в основном регионы Приволжского, Сибирского и Уральского федерального округа. Низкий инвестиционный рейтинг в основном у отдалённых федеральных округов, где сосредоточены ТОСЭР. Примечательно, что низкий уровень инвестиционной привлекательности отдалённые субъекты Российской Федерации делят вместе с большинством представителей Центрально-го федерального округа, которые, казалось бы, лишены многих недостатков, которые имеют первые.

Нельзя не заметить, что постепенно происходит ужесточение контроля за использованием межбюджетных трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности²⁷, давно обсуждается проблема отсутствия стимула у регионов самостоятельно преодолевать трудности в связи с большим потоком межбюджетных

²⁴ Закон Калужской области от 04.12.2017 № 278-ОЗ «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Весть документы. № 51. 29.12.2017.

²⁵ Закон Краснодарского края от 20.12.2017 N 3722-КЗ «О краевом бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // опубликован на официальный сайте администрации Краснодарского края. 21.12.2017.

²⁶ Инвестиционные рейтинги регионов на 31.12.2017 г. // Сайт рейтингового агентства «Эксперт». URL: <https://taexpert.ru/ratings/regions>

²⁷ Например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2017 № 1701 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации» вводятся дополнительные

трансфертов. В рамках изменения подхода к предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, создание специальных преференциальных административно-правовых режимов может стать возможностью для регионов получать государственную поддержку в случае, если со временем поток дотаций сократится или прекратится совсем.

Безусловно, нельзя говорить о том, что поддержка регионам оказываться не должна. Большое количество территорий, удаленных от «экономического центра» России, действительно нуждаются в развитии и поддержке, чтобы населению обеспечивалось комфортное проживание. Однако, на наш взгляд, следует избирательно подходить к претендентам на финансирование, в том числе тщательно изучать обстановку в регионе изнутри, особенно представителей Центрального федерального округа, у которых, казалось бы, нет причин для неудовлетворительного финансового состояния. Ведь инвестиционная непривлекательность региона может быть связана далеко не с географическими или иными причинами, а неэффективностью и коррумпированностью органов власти на местах, что приводит к фактической невозможности ведения предпринимательской деятельности на данных территориях, а значит невозможностью их социально-экономического развития по внутренним, а не внешним причинам.

Список литературы:

1. Алимкина И. Е. Кудряшова Е. В. Бюджетная дисциплина в странах Европейского союза // Международный бухгалтерский учет. 2011. № 4. С. 45-48;
2. Белицкая А. В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. Москва, 2012. С. 54.
3. Веремеева О. В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: некоторые правовые и экономические аспекты // Вестник университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2010. № 4. С. 81-87
4. Веремеева О. В. Институциональные предпосылки управления международными финансовыми рисками //Федерализм. 2015. № 3 С. 141-150;
5. Веремеева О. В. К вопросу о разграничении полномочий в бюджетно-налоговой сфере //Экономика. Налоги. Право. 2011. № 6. С. 136-142
6. Институты особой экономической зоны и приграничной торговли как структуры эффективного развития международной инвестиционной деятельности/А. Ю. Архипов, П. В. Павлов, А. В. Татарова // Монография. Таганрог, 2011. 294 с.
7. Институты финансовой безопасности: монография/И И Кучеров, Н. А. Поветкина, О. А. Акопян и др. Отв. Ред. Кучеров И. И., Поветкина Н. А. Москва. 2017
8. Кудряшова Е. В. Бюджетная реформа и совершенствование юридической техники бюджетного законодательства //Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 8. С. 38-40
9. Кудряшова Е. В. Принцип финансовой обеспеченности публичного планирования в Российской Федерации //Финансовое право. 2010. № 7. С. 11-14
10. Леднева Ю. В. Планирование публичных финансов как условие обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации // Финансовое право. — 2018. — № 11. С. 7-11.
11. Ноздрачев А. Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 98-110.

меры, которые должны осуществлять дотационные регионы, и в случае невыполнения данных мер — предоставление дотаций прекращается.

12. Поветкина Н. А. Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития //Финансовое право. 2015. № 9. С. 3-5
13. Поветкина Н. А. Правовые основы бюджетной компетенции субъектов РФ // Финансовое право. 2002. № 4. С. 16-21;
14. Поветкина Н. А. Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ //Журнал российского права. 2015. № 5. С. 101-110;
15. Поветкина Н. А. Российская федерация как субъект бюджетного права. Дис. ... канд. юрид. наук. Москва. 2004
16. Поветкина Н. А. Современная концепция субъектов бюджетного права//Финансовое право. 2004. № 1. С. 33-37
17. Реформа науки и образования: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ. Колл. Авт. Отв. ред. Хабриева Т. Я. Лазарев В. В. Москва. 2014
18. Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография/Отв. Ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М.: ИЗИСП. 2018.
19. Судебная практика в современной правовой системе России. Колл. Авт. Отв. Ред. Хабриева Т. Я. Москва. 2014
20. Тютина Ю. В. Понятие и формы межбюджетных трансфертов по законодательству РФ//Финансовое право. 2014. № 7. С. 10
21. Тютина Ю. В. Правовые аспекты совершенствования налогообложения и налогового администрирования в условиях проводимой в Российской Федерации административной реформы // Юридический мир. — 2008. — № 7. С. 40-46.
22. Тютина Ю. В. Состав и особенности правового регулирования местных финансов //Финансы и кредит. 2005. № 6 (174) С. 58-61;
23. Шохин С. О. Кудряшова Е. В. Управление финансово-экономической сферой на основе стратегического планирования: правовые аспекты. Монография. М.: МГИМО. 2018

Юдин Владислав Андреевич

Аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Yudin Vladislav Andreevich, 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.

udinvladislav@mail.ru

Некоторые вопросы обеспечения исполнения государственных (муниципальных) контрактов

Аннотация: В статье рассматриваются общие начала обеспечения исполнения государственных и муниципальных контрактов, а также способы их обеспечения. Законодательно закрепленная обязанность по установлению в госконтрактах обеспечительных мер рассматривается как гарантия эффективного и результативного использования бюджетных средств. Автором указывается на возможность применения иных способов обеспечения исполнения контрактов, чем это установлено 44-ФЗ, что также позволяет в условиях установленного императива поведения при осуществлении закупок надлежащим образом обеспечить выполнение публично-значимых функций государства и муниципальных образований и снизить риск неисполнения соответствующих контрактов.

Ключевые слова: госконтракт, обеспечение исполнения, бюджетные средства, контрактная система, банковское сопровождение, банковская гарантия.

Annotation: The article discusses the general principles of ensuring the fulfillment of state and municipal contracts, as well as ways to ensure them. The statutory obligation to establish collateral in state contracts is considered as a guarantee of the effective and efficient use of budget funds. The author points to the possibility of using a slightly larger number of ways to enforce contracts than that established by law on contract system, which also makes it possible, under the conditions of the established imperative in carrying out procurement, to properly perform public functions of the state and municipalities and reduce the risk of non-performance of the relevant contracts.

Keywords: government contract, enforcement, budgetary funds, contract system, bank support, bank guarantee.

На необходимость обеспечения исполнения ряда государственных контрактов указывают положения закона № 44-ФЗ¹. Установление обязанности по включению в контракт условия об обеспечении исполнения возникающих обязательств выступает гарантией для заказчика по исполнению взятых на себя исполнителем обязательств.

Основываясь на положениях названного закона, несложно заметить, что государственные и муниципальные контракты представляют собой не что иное, как гражданско-правовой договор, заключаемый между коммерческой организаци-

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / СПС Консультант Плюс

ей с одной стороны и представителем государства или муниципального образования с другой для достижения и реализации ими публично-значимых функций².

Применение института обеспечения исполнения государственных и муниципальных контрактов вполне оправдано, и направлено на экономное, эффективное и результативное использование бюджетных средств, что является одной из приоритетных целей в условиях экономической нестабильности финансовой системы страны³.

Рассматриваемые контракты направлены на обеспечение государственных нужд, следовательно основной метод регулирования отношений порядка, подготовки, контроля за размещением публичных заказов строится на безусловном приоритете императивных норм как способа регулирования возникающих отношений. Соответственно, на указанных этапах размещения заказов действует обязывающий тип правового регулирования, что предполагает запрет на отклонения от законодательно установленных процедур, если иное прямо не отражено в законе.

Говоря об обеспечении исполнения государственных контрактов, нельзя не указать на проблему, связанную с отсутствием должного нормативного закрепления такого явления как расходное обязательство. В частности, отношения по расходованию бюджетных средств сопровождают реализацию госконтрактов, и такие отношения, прежде всего, имеют характер бюджетных обязательств, понятие которых раскрывается в ст. 6 БК РФ.

При этом следует согласиться с Ю. Б. Бабковой, что предусмотренное в БК РФ определение бюджетного обязательства лишь указывает на то, что расходное обязательство подлежит исполнению в финансовом году и не в полной мере отражает сущность данного явления, поскольку самый важный критерий — факт наличия средств, которые предусмотрены в бюджете на исполнение расходного обязательства, фактически остается не закрепленным нормативно⁴. Данный факт немаловажен для отношений по осуществлению закупок, так как в таких отношениях остается незащищенным вторая сторона контракта — исполнитель.

В целом же, государственные и муниципальные закупки представляют собой один из элементов регулирования, управления расходами бюджета. В свою очередь, в теории бюджетного права принято считать, что «расходы бюджетов представляют собой сложившийся комплекс отношений, способов и приемов, благодаря которым средства из бюджетов поступают по своему назначению»⁵. Следовательно, государственные и муниципальные закупки необходимо рассматривать как определенную форму использования финансовых ресурсов, «направление» денежных средств из бюджетов. В данном аспекте при анализе норм действующего законодательства, регулирующего государственные и муниципальные закупки, следует исходить из их финансово-правового режима, поскольку данный институт является также объектом гражданско-правового регулирования⁶.

По общему правилу обеспечение исполнения государственного или муниципального контракта является обязательным. Причем предоставление обеспечения исполнения контракта всегда предшествует заключению самого контракта, а отсут-

2 См. подробнее: Поветкина Н.А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 65 - 70.

3 См. подробнее. Поветкина Н.А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16 - 22.

4 См.: Бабкова Ю.Б. Расходные обязательства в бюджетном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 25.

5 См.: Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право. М., 2002. С. 51.

6 См. Маркелов К.Б. Финансово-правовые аспекты государственных и муниципальных закупок // Финансовое право. 2010. № 9. С. 2 - 4.

ствие надлежащего обеспечения является самостоятельным основанием для признания участника закупки уклонившимся от заключения контракта.

Так, положениями 44-ФЗ установлено, что обеспечение обязательно в случаях, если контракт заключается по результатам аукциона или конкурса, т.е. при заключении контракта с единственным поставщиком предоставление обеспечения не требуется. Однако стороны вправе установить такое условие в договоре по собственному желанию.

Особенностью при установлении обеспечения также выступает возможность изменения способа обеспечения и его уменьшение пропорционально исполненным обязательствам.

Главной целью введения положений об обязательном обеспечении было снижение рисков для заказчиков при проведении закупочных процедур и повышению прозрачности расходов из бюджета на оплату контракта.

Обращаясь к способам, которые позволяют гарантировать целевое использование бюджетных средств при осуществлении публично-правовых функций следует отметить, что в настоящее время законодателем в 44-ФЗ закреплено два варианта обеспечения исполнения контрактов: банковская гарантия и внесение определенной денежной суммы на специальный счет.

Банковская гарантия представляет собой способ обеспечения обязательств, предусмотренный в п. п. 1, 3 ст. 368 ГК РФ, и является разновидностью независимой гарантии, выдаваемой банками и иными кредитными организациями.

Применительно к госконтрактам банк (гарант) по просьбе принципала-поставщика (подрядчика, исполнителя) принимает на себя обязательство выплатить бенефициару-заказчику денежную сумму согласно условиям банковской гарантии независимо от того, является ли обязательство, обеспечиваемое такой гарантией, действительным.

Банковская гарантия, которая выдается в обеспечение исполнения обязательств по контракту, должна соответствовать требованиям, предусмотренным статьей 45 Закона № 44-ФЗ:

- 1) строго определенная сумма банковской гарантии, подлежащая уплате гарантом заказчику в установленных законом случаях;
- 2) обязательства принципала, надлежащее исполнение которых обеспечивается банковской гарантией;
- 3) обязанность гаранта уплатить заказчику неустойку в размере 0,1% денежной суммы, подлежащей уплате за каждый день просрочки;
- 4) условие, согласно которому исполнением обязательств гаранта по банковской гарантии является фактическое поступление денежных сумм на счет, на котором в соответствии с законодательством Российской Федерации учитываются операции со средствами, поступающими заказчику;
- 5) срок действия банковской гарантии с учетом требований 44-ФЗ;
- 6) отлагательное условие, предусматривающее заключение договора предоставления банковской гарантии по обязательствам принципала, возникшим из контракта при его заключении, в случае предоставления банковской гарантии в качестве обеспечения исполнения контракта;
- 7) установленный Правительством Российской Федерации перечень документов, предоставляемых заказчиком банку одновременно с требованием об осуществлении уплаты денежной суммы по банковской гарантии.

Дополнительные (обязательные) требования к банковской гарантии устанавливаются Правительством РФ⁷.

Важным условием при выдаче банковской гарантии выступает вопрос о сроке ее действия — не менее чем два месяца с даты окончания срока подачи заявок и не менее одного месяца после истечения срока действия контракта.

Установление специальных требований к условиям выдачи банковской гарантии в обеспечение государственных и муниципальных контрактов «обусловлено публично-правовым характером сферы применения законодательства о контрактной системе в сфере закупок и целями осуществления закупок»⁸.

При этом важной гарантией при выборе такого способа является закрытый перечень банков, соответствующий специальным условиям выдачи банковских гарантий.

Практика показывает, что в большинстве случаев в договоре в качестве обеспечения применяется банковская гарантия. Так, А. В. Иваненко отмечал, что для поставщика использование независимой (банковской) гарантии представляется выгодным, поскольку она позволяет ему отказаться от предоставления наличных средств без отзыва их из оборота, тем самым улучшает финансовое состояние принципала⁹.

Надежность независимой гарантии проявляется в следующем:

- в расширении круга возможных гарантов;
- во включении сведений о выдаче независимых гарантий в единый информационный реестр во избежание противоправных действий по их подделке;
- во взаимодействии кредитной организации с принципалом по проверке его платежеспособности и надежности при заключении договора о выдаче банковской гарантии в порядке, аналогичном взаимодействию с потенциальным заемщиком.

Однако использование независимой гарантии не обеспечивает государственному заказчику покрытие всех его убытков, поскольку даже без связи с доказанными убытками ее сумма является жестко установленной и подлежащей уплате в случае нарушения условий контракта.

Для поставщика использование независимой гарантии представляется выгодным, поскольку она позволяет ему отказаться от предоставления наличных средств без отзыва их из оборота, тем самым улучшает финансовое состояние принципала. В этом случае гарант не направляет привлеченные денежные средства для обналичивания, как при кредитовании.

Следующим способом, поименованным в 44-ФЗ, выступает *внесение денежных средств на счет заказчика*. В соответствии с положениями статьи 381.1 ГК РФ такие денежные средства, представляют собой обеспечительный платеж, правила о котором содержатся в § 8 гл. 23 ГК РФ¹⁰.

⁷ Постановление 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» // СПС КонсультантПлюс

⁸ Михайлов К.В. Особенности правового регулирования обеспечения исполнения государственных контрактов банковскими гарантиями при осуществлении закупок федеральными арбитражными судами // Администратор суда. 2018. № 2. С. 12 - 16.

⁹ См.: Иваненко А.В. Независимая (банковская) гарантия как финансово-правовой инструмент // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 9. С. 98-103.

¹⁰ Обзор судебной практики применения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017 // СПС КонсультантПлюс

Относительно природы внесения денежных средств на счет заказчика как обеспечительного платежа высказываются различные мнения, как о самостоятельном способе обеспечения, так и о новом, не поименованном ранее в ГК РФ способе¹¹.

Важно отметить, что способ обеспечения поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе выбрать самостоятельно. При этом он должен учитывать ряд ограничений. Законом № 44-ФЗ не предусмотрена возможность предоставлять несколько банковских гарантий на общую сумму обеспечения¹².

При этом согласно Обзору судебной практики, утвержденному Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017¹³ правовой режим данных денежных средств внесенных на счет заказчика определяется в соответствии с нормами параграфа 8 главы 23 ГК РФ об обеспечительном платеже. В случае исполнения контракта с просрочкой обеспечительный платеж удерживается заказчиком в размере, равном размеру имущественных требований заказчика к исполнителю, если иное не предусмотрено контрактом. Сумма денежных средств, превышающая указанный размер, подлежит взысканию с заказчика в качестве неосновательного обогащения.

Выше рассмотрены способы обеспечения, которые четко поименованы в 44-ФЗ. Тем не менее, представляется, что способов обеспечения исполнения государственных контрактов несколько больше.

В частности, одним из способов можно признать казначейское сопровождение исполнения контрактов. Согласно данному способу заказчики — получатели средств федерального бюджета в случаях, указанных в Федеральном законе о бюджете на соответствующий год, обязаны включать в контракт условие о казначейском обеспечении обязательств.

Стоит отметить, что условие о казначейском сопровождении касается только целевых средств бюджета и представляет собой систему, при которой победившее в закупке лицо (в том числе и субподрядчики) должны открыть счет в территориальном подразделении Федерального казначейства, на который будет переводиться аванс за определенный этап выполнения контракта. Результат выполнения этапа подлежит проверке, после чего осуществляется последующая оплата.

Внедрение и последующее применение казначейского сопровождения полностью исключает различного рода отвлечение денежных средств на нужды не связанные с целями исполнения госконтрактов и делает процедуру от выделения денежных средств до их освоения в рамках каждой конкретной закупки прозрачной и обоснованной, что подтверждает вывод о необходимости принятия расходных обязательств, основываясь исключительно на тщательной оценке их эффективности, и подтверждении наличия надлежащих ресурсов для их гарантированного исполнения¹⁴.

¹¹ См. подробнее: Архипов Ю.Г. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Учебное пособие. — М.: Столица, 2015. — 296 с; Борисов О.И. Способы заключения государственного (муниципального) контракта // Юрист. 2017. № 21. С. 13 - 17.

¹² Письмо Минфина России от 19.01.2018 N 24-03-08/3102 // СПС КонсультантПлюс

¹³ Обзор судебной практики применения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017 // СПС КонсультантПлюс

¹⁴ См.: Концепции развития российского законодательства / Л.В. Андриченко, О.А. Акопян, В.И. Васильев и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД «Юриспруденция», 2014. С. 63 – 68; Леднева Ю., Черникова Е. Законы для блага экономики // Государственная служба. – 2017. - № 1. – С. 27 – 29; Акопян О.А. Правовые решения в экономической сфере // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 78-89

В развитие указанного механизма была введена специальная форма расчёта — казначейский аккредитив: оплата по госконтракту только после предъявления документов, подтверждающих факт поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг).

Еще одним способом можно признать банковское сопровождение, представляющее собой открытия отдельных счетов для всех сторон и участников контракта и осуществлять контроль за целевым расходованием денежных средств, мониторинг расчетов и предоставить отчеты заказчику. Результатом служит оперативное получение информации о ходе расчетов по реализуемым проектам и наличие возможности своевременно принять решения управленческого характера.

На данный момент выделяют два вида банковского сопровождения простое и расширенное. При простом банковском сопровождении информация об обособленных счетах участников предоставляется заказчику банком, чтобы осуществлять контроль за исполнением контрактов. В случае расширенного сопровождения помимо мониторинга расчетов, банком осуществляется функция контроля за целевым расходованием денежных средств по всем отдельным счетам участников проекта. Сначала банк проводит экспертизу обосновывающих документов и только после этого акцептирует платежи.

Следующим способом обеспечения можно назвать неустойку. Вопрос об обязательности закрепления условия о неустойке в контракте являлся предметом рассмотрения судебных инстанций, так как споры между сторонами возникали в том числе и по этому поводу. Огромное практическое значение имеет выяснение вопроса соотношения способов обеспечения исполнения контракта и неустойки.

Неустойка по контрактам «является одновременно способом обеспечения исполнения обязательств и мерой ответственности».

Как правильно указывает Гапанович А., при наступлении условий применения мер ответственности, предусмотренных Законом о контрактной системе, неустойка из способа обеспечения исполнения обязательств трансформируется в меру гражданско-правовой ответственности и может быть взыскана за счет способов обеспечения контракта, определенных ст. 9644-ФЗ¹⁵.

Тем не менее вопрос об отнесении неустойки к мере ответственности или к обеспечительным мерам не нашел единого подхода. Однако, как отмечается авторами положение о неустойке должно быть закреплено в договоре¹⁶ и отражены ее размер и случаи ее выплаты¹⁷.

Характер бюджетных средств, принципы их распределения и расходования, а также целевое назначение, безусловно, накладывает значительные особенности на отношения по осуществлению закупок в целом и по их обеспечению в частности¹⁸. Применяя описанные способы, гарантируется не только выполнение обяза-

15 См.: Гапанович А.В. Особенности исполнения обязательств по государственному (муниципальному) контракту. // Право и экономика. 2013. № 2. С. 10-16.

16 Потрашков С. Особенности государственных и муниципальных контрактов: споры // Административное право. 2015. N 4. С. 21 - 25

17 Постановление от 19.06.2012 N 1394/12, п. 79 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2016 года N 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств»

18 См. Институты финансовой безопасности: монография / И.И Кучеров, Н.А. Поветкина, О.А. Акопян и др. Отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина М.: ИЗиСП, 2017; Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / Отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, 2018; Леднева Ю.В. Планирование публичных финансов как условие обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации // Финансовое право. – 2018. - № 11. С. 7 – 11; Кудряшова Е.В. Вопросы правового регулирования государственного планирования //Журнал российского права. 2009. № 10. С. 51-57; Кудряшова Е.В. Современный механизм правового регулирования государственного

тельств по договору и его оплата, но и прежде всего надлежащее, бесперебойное и эффективное осуществление государством и муниципальными образованиями своих полномочий, направленных на реализацию общественного интереса.

Список литературы:

1. Архипов Ю. Г. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Учебное пособие. — М.: Столица, 2015. — 296 с; Борисов О. И. Способы заключения государственного (муниципального) контракта // Юрист. 2017. № 21. С. 13-17.
2. Бабкова Ю. Б. Расходные обязательства в бюджетном праве: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2010. — 199 с.
3. Веремеева О. В. Становление и развитие бюджетного процесса в России //Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2010. № 1. С. 26-29;
4. Веремеева О. В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: некоторые правовые и экономические аспекты. Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2010. С. 81-87
5. Гапанович А. В. Особенности исполнения обязательств по государственному (муниципальному) контракту. // Право и экономика. 2013. № 2. С. 10-16.
6. Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Бюджетное право. М., 2002. — 191 с.
7. Иваненко А. В. Независимая (банковская) гарантия как финансово-правовой инструмент // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 9. С. 98-103.
8. Институты финансовой безопасности: монография/И. И Кучеров, Н. А. Поветкина, О. А. Акопян и др. Отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина М.: ИЗИСП, 2017.
9. Концепции развития российского законодательства/Л. В. Андриченко, О. А. Акопян, В. И. Васильев и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД «Юриспруденция», 2014. С. 63-68.
10. Кудряшова Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного планирования). М. 2013.
11. Кудряшова Е. В. Вопросы правового регулирования государственного планирования //Журнал российского права. 2009. № 10. С. 51-57
12. Леднева Ю., Черникова Е. Законы для блага экономики // Государственная служба. — 2017. — № 1. — С. 27-29.
13. Леднева Ю. В. Планирование публичных финансов как условие обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации // Финансовое право. — 2018. — № 11. С. 7-11;
14. Маркелов К. Б. Финансово-правовые аспекты государственных и муниципальных закупок // Финансовое право. 2010. № 9. С. 2-4.

планирования (на примере государственного планирования). М. 2013; Веремеева О.В. Становление и развитие бюджетного процесса в России //Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2010. № 1. С. 26-29; Веремеева О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: некоторые правовые и экономические аспекты. Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2010. С. 81-87

15. Михайлов К. В. Особенности правового регулирования обеспечения исполнения государственных контрактов банковскими гарантиями при осуществлении закупок федеральными арбитражными судами // Администратор суда. 2018. № 2. С. 12-16.
16. Поветкина Н. А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 65-70.
17. Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16-22.
18. Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография/Отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М.: ИЗиСП, 2018
19. Акопян О. А. Правовые решения в экономической сфере //Журнал российского права. 2014. № 1. С. 78-89

Условия публикации в журнале «Налоги и финансовое право»

Уважаемые авторы!

Редакция журнала «Налоги и финансовое право» напоминает вам, что с 1 декабря 2015 года журнал «Налоги и финансовое право» вышел из состава аккредитованных изданий ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Обращаем ваше внимание, что это никак не сказалось на партнерских отношениях с компаниями «Гарант», «КонсультантПлюс» (в этих правовых системах вы всегда сможете увидеть наш журнал и свои статьи).

Редакция журнала
«Налоги и финансовое право»
(343) 350-12-12

Раздел 1. Сведения о журнале «Налоги и финансовое право»

1. Журнал «Налоги и финансовое право» зарегистрирован в Государственном комитете по печати. Регистрационный номер № 014933.

2. Главный редактор журнала «Налоги и финансовое право» — Аркадий Викторович Брызгалин.

3. Периодичность выхода: 1 номер ежемесячно.

4. Каждый номер журнала «Налоги и финансовое право» содержит 1-2 основные темы.

5. Кроме этого, в каждом номере присутствуют постоянные рубрики: «Теория и практика налогообложения и финансовое право», «Актуальные вопросы судебной практики по налоговым спорам» и ряд других рубрик. Редакция журнала оставляет за собой право корректировать и дополнять список постоянных рубрик.

6. Материалы, как правило, готовятся сотрудниками Группы компаний «Налоги и финансовое право».

7. В каждом номере журнала «Налоги и финансовое право», независимо от тематики, размещен раздел, в котором публикуются авторские материалы (статьи) сотрудников Группы компаний «Налоги и финансовое право», а также сторонних авторов, направляющих свои работы для публикации: «Теория и практика налогообложения и финансовое право».

Раздел 2. Условия публикации в журнале «Налоги и финансовое право»

1. Статьи сторонних авторов принимаются в каждый номер журнала «Налоги и финансовое право» (см. п. 7 «Сведения о журнале «Налоги и финансовое право») в рубрику «Теория и практика налогообложения и финансового права».

2. Рубрика «Теория и практика налогообложения и финансового права» размещена в открытом доступе на нашем сайте в архиве журнала «Налоги и финансовое право» (<http://www.cnfp.ru/izdatelstvo/archive>).

3. Редакция не уведомляет авторов об этапах прохождения статьи от получения до публикации, однако редакция может дать устный ответ на вопрос: «На каком этапе рассмотрения находится статья автора». Телефон редакции (343) 350-11-62.

4. Редакция оставляет за собой право отбирать к публикации только те статьи, которые соответствуют общей теме издания: налоговое и финансовое право.

5. Редакция оставляет за собой право не принимать к рассмотрению статьи, содержащие ошибки и опечатки, поскольку не корректирует и не редактирует авторские статьи.

6. Редакция оставляет за собой право не публиковать статьи, содержание которых затрагивает честь и достоинство третьих лиц, а также имеет информацию и рекомендации сомнительного характера.

7. Автор обязан в письменном виде уведомить редакцию, что представленная статья нигде ранее не была опубликована (оформляется соглашение о передаче права на публикацию статьи).

8. Статья не может быть опубликована без ссылки на автора.

9. Автор, прислав в журнал «Налоги и финансовое право» свою статью, соглашается с тем, что она может быть опубликована в журнале «Налоги и финансовое право», а также в электронной версии журнала «Налоги и финансовое право», включена в электронные базы данных («Гарант», «КонсультантПлюс»), размещена на сайте Группы компаний «Налоги и финансовое право» и включена в рассылки, которые готовит Группа компаний «Налоги и финансовое право».

10. Автор вправе еще где-либо опубликовать свою статью, уже вышедшую в журнале «Налоги и финансовое право», но с предварительного согласия Редакции, при этом ссылка на первую публикацию в журнале «Налоги и финансовое право» обязательна.

11. Статьи публикуются на безвозмездной основе. Гонорар за опубликованные статьи не выплачивается, за исключением материалов, подготовленных по заказу Редакции.

12. По факту публикации статьи в журнале «Налоги и финансовое право» автору статьи высылается по электронной почте номер журнала (pdf-формат), в котором опубликована статья.

13. Соблюдение организационных и технических требований, предоставление анкеты и соглашения о передаче права на публикацию статьи обязательны (образцы анкеты и соглашения можно найти на этой странице).

Раздел 3. Организационные и технические требования к статье

1. Объем статьи: не более 10 страниц формата А4; интервал между строк 1,5; размер букв 12.

2. Статья оформляется в формате MS Word.

3. Статья должна содержать следующие информационно-сопроводительные данные (оформляются в начале статьи после заголовка): **Фамилия Имя Отчество** (полностью), **фотография** (высыпается отдельным файлом), **должность**, **место работы**, **город проживания**, **аннотация к статье** до 150 слов на русском и английском языках, **ключевые слова** к статье на русском и английском языках, **пристенный библиографический список**.

4. Выслать текст статьи можно по электронной почте: cnfp@cnfp.ru. Текст в указанном формате отдельным файлом + фотография + заполненная и подписанная анкета (скан-копия) + заполненное и подписанное соглашение о передаче права на публикацию статьи (скан-копия).

5. Анкету и соглашение заполняют и подписывают все авторы (соавторы).

6. Если текст содержит схемы, рисунки и графики, просим согласовать формат с техническим редактором журнала «Налоги и финансовое право» Напалковым Алексеем Васильевичем cnfp@cnfp.ru или по тел. (343) 350-12-12, 350-15-90.

7. Представленный авторский текст статьи не корректируется и не редактируется.

Все материалы, высланные в адрес редакции, не возвращаются.

8. Редакция не принимает к рассмотрению статьи, если не выполнены организационные и технические требования к статье (раздел 3, пункты 1-7).

Формы анкеты и соглашения размещены здесь:

<http://www.cnfp.ru/izdatelstvo/usloviya-publikacii>

НАЛОГОВЫЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬ предприятий, организаций и граждан



Группа компаний
**«НАЛОГИ И ФИНАНСОВОЕ
ПРАВО»**

- защита налогоплательщика в налоговых и судебных органах
- анализ обоснованности актов налоговых органов
- налоговый консалтинг (консультации, экспертизы, заключения)
- защита от санкций по валютному и таможенному контролю
- хозяйственные споры любой сложности
- Налоговый клуб
- общий аудит

Наш адрес:

620075, г. Екатеринбург, ул. Луначарского, д. 77, 4 этаж.

Тел./факс: (343) 350-11-62, 350-12-12.

www.cnfp.ru E-mail: cnfp@cnfp.ru