

II. КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Информация для цитирования:

Саттарова Н. А., Шохин С. О. Отдельные вопросы государственного администрирования в сфере обеспечения финансовой безопасности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2018. Вып. 40. С. 167–185. DOI: 10.17072/1995-4190-2018-40-167-185.

Sattarova N. A., Shokhin S. O. *Otdel'nye voprosy gosudarstvennogo administrirovaniya v sfere obespecheniya finansovoy bezopasnosti* [Some Issues of Public Administration in the Sphere of Financial Security]. *Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie Nauki* – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2018. Issue 40. Pp. 167–185. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2018-40-167-185.

УДК 347.73

DOI: 10.17072/1995-4190-2018-40-167-185

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Н. А. Саттарова

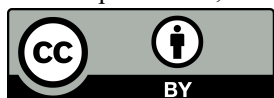
Доктор юридических наук, профессор
зав. кафедрой финансового и экологического права
Институт права Башкирского государственного университета
450005, Россия, г. Уфа, ул. Достоевского, 131
ORCID: 0000-0002-6997-2866
ResearcherID: C-1935-2018
E-mail: nsattarova@inbox.ru

С. О. Шохин

Доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ, академик РАЕН
МГИМО МИД России
119454, Россия, г. Москва, просп. Вернадского, 76
ORCID: 0000-0002-2777-3615
ResearcherID: C-5244-2018
E-mail: doctorsos07@rambler.ru

Поступила в редакцию 01.12.2017

Введение: статья посвящена анализу отдельных аспектов государственного администрирования в сфере обеспечения финансовой безопасности, правовой природы объектов финансовой безопасности и определению мер по их защите. Научный интерес авторов статьи связан с отдельными правоприменительными проблемами, которые порождены отсутствием эффективного правового регулирования обеспечительного механизма финансовой безопасности. Анализируются отечественное финансовое законодательство по данному вопросу, а также зарубежный опыт применения мер финансовой безопасности. Особое внимание уделяется вопросам выявления рисков в процессе финансирования федеральных целевых программ и проблемам финансово-правового регулирования государственно-частного партнерства с участием малого и среднего бизнеса. **Цель:** сформировать представление об объектах и угрозах финансовой безопасности; раскрыть особенности бюджетно-правовых механизмов обеспечения финансовой безопасности; выявить на основе зарубежного опыта обеспечения защиты финансовой сферы проблемы, связанные с применением мер финансовой безопасности. **Методы:** формально-логический, анализ, сравнение, синтез, сопоставление, обобщение. **Результаты:** анализ признаков и правовой природы объекта финансовой безопасности, обоснование вывода о том, что



характер применения мер финансовой безопасности зависит от отраслевых признаков финансовой безопасности, а также формулирование основных проблем применения мер финансовой безопасности в бюджетной сфере и предложений по совершенствованию действующего законодательства. **Выводы:** проведенный научный анализ доказывает, что правовой механизм обеспечения финансовой безопасности в Российской Федерации в настоящее время слабо противостоит существующим угрозам финансовой (бюджетной) системы. Выявленные проблемы правового регулирования мер финансовой безопасности позволили обосновать вывод о необходимости совершенствования механизма государственного администрирования и национального законодательства, направленного на обеспечение защиты и безопасности финансовой основы государства.

Ключевые слова: финансовая система; государственное администрирование; безопасность; финансирование; бюджет; угрозы; контроль; риски; правонарушения

SOME ISSUES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF FINANCIAL SECURITY

N. A. Sattarova

Institute of Law of Bashkir State University
131, Dostoevskogo st., Ufa, 450005, Russia
ORCID: 0000-0002-6997-2866
ResearcherID: C-1935-2018
E-mail: nsattarova@inbox.ru

S. O. Shokhin

MGIMO University
76, prospekt Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia
ORCID: 0000-0002-2777-3615
ResearcherID: C-5244-2018
E-mail: doctorsos07@rambler.ru

Received 01.12.2017

Introduction: the article considers certain aspects of public administration in the sphere of ensuring financial security, provides analysis of the legal nature of financial security objects, and defines the measures to protect them. The study is focused on some law enforcement problems caused by the lack of effective legal regulation of the mechanism providing financial security. The paper analyzes domestic financial legislation on the issue in question, as well as foreign experience in the application of financial security measures. Particular attention is paid to the issues of risk identification in the process of financing federal target programs and problems of financial and legal regulation of public-private partnerships with the participation of small and medium-sized businesses. **Purpose:** to provide insights into the objects of financial security and threats thereto; to define the specific features of budgetary-legal mechanisms for providing financial security; based on foreign experience, to identify the problems associated with the application of financial security measures. **Methods:** formal-logical, analysis, comparison, synthesis, generalization. **Results:** analysis of signs and legal nature of the financial security object; substantiation of the conclusion that financial security measures are applied depending on the specific features of financial security within a particular subbranch of finance law; formulation of the main problems in the application of financial security measures in the budgetary sphere and proposals for improving the current legislation. **Conclusions:** the scientific analysis conducted proves that currently the legal mechanism for ensuring financial security in the Russian Federation is weak in confronting the existing threats to the financial (budgetary) system. The identified problems of legal regulation of financial security measures allowed us to justify the need to improve the mechanism of public administration and national legislation aimed at ensuring the protection and security of the financial basis of the state.

Keywords: financial system; state administration; security; financing; budget; threats; control; risks; offenses

Введение

Проведение эффективной финансово-экономической политики не представляется возможным без системы государственного администрирования, механизм которого надежно обеспечивал бы безопасность и устойчивость финансовой системы страны.

В современных условиях финансовая безопасность – один из важнейших факторов обеспечения национальной безопасности любого государства. События последних лет, происходящие на мировой арене, связанные с обострением отношений между отдельными государствами, замедлением темпов роста мировой экономики, усложнением экономического роста, обусловившие новые угрозы и риски, поставили перед мировым сообществом задачу защиты финансовых интересов.

Особое положение финансовой безопасности в системе национальной безопасности государств обуславливает необходимость создания эффективных механизмов защиты национальных финансовых средств и сохранения единства и целостности финансовой системы как при воздействии внешних угроз, так и при наличии внутренних. Поэтому каждое государство стремится обеспечить стабильность и устойчивость национальной финансовой системы. К примеру, в основу финансово-экономической программы южно-корейского государства положен тезис о «нарастающей нестабильности мировой экономической системы»¹; во Франции органический закон о бюджете² предусматривает процедуры выделения двух видов дополнительных расходов – при серьезной ситуации, которая не приводит к росту бюджетного дефицита, и очень серьезной ситуации, угрожающей национальным интересам (ст. 13 LOLF).

Проблемы осмысления и определения основных рисков и угроз финансовым интересам государства являются актуальными и для России в связи с необходимостью совершенствования правового регулирования механизма обеспечения финансовой безопасности. Не менее важными вопросами являются вопросы правового регулирования применения мер безопасности в сфере финансов, поскольку в настоящее время отсутствует алгоритм определения угроз и рисков, а также действий по их нейтрализации. Обеспечение состояния защищенности от различных угроз и применение мер безопасно-

сти в финансовой сфере требуют формирования концепции правового регулирования финансовой безопасности, которая в настоящее время отсутствует. В этой связи важнейшими составляющими эффективной системы обеспечения финансовой безопасности и ее элементов является постановка конкретных целей, четкая идентификация угроз, оперативное принятие решений и мер безопасности.

Объект и угрозы финансовой безопасности

Финансовая безопасность – состояние защищенности от различных угроз всех звеньев финансовой системы страны. Общим объектом финансовой безопасности следует считать финансовую систему, от стабильного функционирования которой зависит «жизнедеятельность» всех социальных институтов государства и его международный «имидж». Именно поэтому приоритетной задачей обеспечения финансовой безопасности является защита финансовых интересов государства. К иным задачам обеспечения безопасности в сфере финансов относятся:

а) выявление и нейтрализация источников угроз и рисков финансовой безопасности;

б) профилактика правонарушений в финансовой сфере и принятие комплексных целевых программ, обеспечивающих соблюдение финансовой дисциплины;

в) повышение уровня профессиональной подготовки должностных лиц органов государственной власти, осуществляющих финансовую деятельность и противодействие коррупции;

г) совершенствование правовых механизмов и использование эффективных правовых средств обеспечения финансовой безопасности [5; 6, с. 45].

Финансовую безопасность следует рассматривать как системную категорию, включающую в себя: бюджетную, налоговую безопасность, безопасность денежно-кредитной системы, безопасность банковско-валютной системы. Данная классификация определяет отраслевые признаки финансовой безопасности, которые различаются в зависимости от объекта безопасности. Кроме того, в указанную систему следует включать соответствующие меры ее обеспечения и субъектов, которые применяют указанные меры, тем самым обеспечивая состояние защищенности финансовой сферы.

Стабильное и устойчивое функционирование финансовой системы невозможно без защиты ее основного института – бюджета, являющегося основным централизованным фондом денежных средств, используемого для выражения публичных интересов, интересов общества. Исходя из легального определения бюджета

¹ Global Korea. The National Security Strategy of the Republic of Korea. June 2009. Seoul: Office of the President, 2009. P. 22.

² Loi organique no. 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005631294&dateTexte=vig> (дата обращения: 10.01.2018).

(ст. 6 Бюджетного кодекса РФ) следует, что государство осуществляет образование и расходование денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Как известно, организационной формой функционирования бюджета является бюджетная система, основанная на конституционно закрепленных принципах федерализма, что обуславливает необходимость обеспечения состояния защищенности на всех уровнях бюджетной системы.

Необходимость обеспечения безопасности бюджетной системы определяется значимостью бюджета, объемом поступающих денежных средств в бюджеты бюджетной системы страны, и, соответственно, эффективностью бюджетной политики. Цель и особенность бюджетной безопасности заключается в обеспечении эффективного и целевого использования бюджетных средств. Возникновение потребности в защите бюджетов бюджетной системы страны обусловлено следующими факторами: 1) необходимостью бюджетных средств, достаточных для финансового обеспечения задач и функций государства и 2) наличием угроз, опасностей, негативно воздействующих на процесс формирования и использования бюджетных средств. Указанная потребность лежит в основе интересов Российского государства и тесно взаимосвязанных и взаимообусловленных с ними интересов получателей бюджетных средств и иных участников бюджетных правоотношений. Неслучайно Президент Российской Федерации в Послании Федеральному собранию РФ отмечал, что в федеративном государстве финансовой и макроэкономической стабильности невозможно достичь без решения задачи повышения финансовой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹.

Создание эффективной бюджетной системы страны требует от органов государства и местного самоуправления решения задач, направленных на повышение устойчивости бюджетной системы, что достигается: посредством обеспечения единства и взаимосвязанности бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы; повышением качества планирования и исполнения бюджетов; стабильным формированием доходной части и эффективным использованием бюджетных средств соответствующих бюджетов. Следовательно, безопасность бюджетной системы должна быть обеспечена на каждом этапе бюджетного процесса

всеми участниками бюджетного процесса. Однако на практике возникают проблемы правового регулирования применения мер бюджетной безопасности. Например, прямой угрозой в данной сфере является нецелевое расходование бюджетных средств, что фактически допускается применением отдельных положений Бюджетного кодекса РФ. Так, угроза нарушений бюджетного законодательства возникает при предоставлении бюджетным и автономным учреждениям бюджетной субсидии. Если следовать закрепленному в действующем законодательстве порядку финансирования выполнения указанными учреждениями государственного задания, возникает вопрос: как минимизировать угрозы (риски) нецелевого использования денежных средств, если бюджетные и автономные учреждения финансируются из бюджетов бюджетной системы, а в круг участников бюджетного процесса, закрепленный в ст. 152 Бюджетного кодекса РФ, не включены. Более того, письмом Минфина России № 02-13-07/3919, Казначейства России № 42-7.4-05/5.1-545 от 26 сентября 2012 г. «По вопросам исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетных учреждений» создается ненормальная ситуация, поскольку в нем указано, что бюджетное учреждение не является участником бюджетного процесса, а субсидия, поступившая учреждению, не является средствами бюджета, к указанным средствам не могут применяться нормы бюджетного законодательства Российской Федерации о нецелевом использовании бюджетных средств.

Нецелевое использование бюджетных средств – основное бюджетное правонарушение, закрепленное в ст. 15.14 Кодекса об административных правонарушениях. Справедливо указывает Е. С. Алексеева: «Сложившаяся на сегодняшний день арбитражная практика в целом позволяет сформулировать точку зрения судов таким образом, что наказуемым является недостижение цели, для реализации которой выделялись бюджетные средства. Что касается нарушений, связанных с неправомерным несоблюдением установленного порядка получения и расходования бюджетных средств, то сами по себе такие факты, по судебной трактовке, нецелевым использованием не являются» [1, с. 3].

Следует также отметить, что Бюджетный кодекс закрепляет понятия «целевое» и «эффективное» использование бюджетных средств. Но законодательно определение эффективности не закреплено, критерии ее оценки отсутствуют. Данное обстоятельство не является качественной характеристикой безопасности бюджетной

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. // Парламентская газета. 2016. № 45.

системы, поскольку обосновать эффективное использование бюджетных средств, выделенных субъектам бюджетного процесса, практически невозможно.

Отдельные проблемы обеспечения бюджетной безопасности, угрозы, возникающие в бюджетной сфере в рамках расходования денежных средств (на примере финансирования федеральных целевых программ будут рассмотрены в следующем разделе).

Системная связь безопасности бюджетной системы с налоговой безопасностью определяется тем, что налоговые поступления являются главным источником доходов всех уровней бюджетной системы. Налоги и сборы как основной источник бюджетных доходов, определяют качественные и количественные параметры постоянного бюджетного финансирования. Одним из показателей высокого уровня экономической безопасности является устойчивость налоговой сферы [6, с. 13].

В рамках рассматриваемых вопросов необходимо указать на существующие проблемы правового регулирования налогообложения, способствующие возникновению угроз и рисков в части формирования доходной части бюджетов бюджетной системы страны. Основной блок угроз в сфере налогообложения – налоговые правонарушения. В современных условиях многие государства относят налоговые правонарушения к числу основных угроз формирования государственного бюджета. Например, Правительство Испании рассматривает зависимость расходов государственного бюджета от увеличения доходов за счет борьбы с налоговым мошенничеством¹.

Налоговые правонарушения – не новое социально-правовое явление в России, оно прочно «вплетось» в экономику государства. Действие или бездействие налогоплательщика, плательщика страховых взносов, налогового агента и иных лиц, за которое Налоговым кодексом РФ установлена ответственность, определенное законодателем как налоговое правонарушение, является прямой угрозой налоговой безопасности. Однако сводить угрозы налоговой безопасности только к нарушению налогового законодательства указанными лицами нельзя. Деструктивный подход, нередко используемый государством в системе налогообложения, является причиной неэффективной налоговой политики, несовершенства налогового администри-

рования, латентности налоговых правонарушений. В данном контексте следует отметить угрозы, порождаемые чрезмерной налоговой нагрузкой, отсутствием консолидации интересов государства и налогоплательщика и др. Кроме того, эффективному налоговому администрированию как меры обеспечения налоговой безопасности препятствуют отдельные проблемы, требующие глубокой проработки. Так, одной из основных проблем представляется то обстоятельство, что налоговый контроль в форме соглашения о ценообразовании и горизонтальный мониторинг применяются лишь в отношении крупнейших налогоплательщиков, тогда как в современных условиях от предпринимательской активности всех видов налогоплательщиков зависит обеспеченность бюджетов бюджетной системы страны налоговыми доходами.

Учитывая, что на финансовую безопасность влияет состояние денежно-кредитной системы, безопасность денежной системы и ее элементов на современном этапе приобрела качественно иной уровень. Безопасность денежно-кредитной системы обуславливает устойчивость и состояние защищенности национальной валюты, наличных и безналичных расчетов в тесной взаимосвязи с безопасностью банковско-валютной сферы. Обращает на себя внимание то, что через призму движения денежных средств рассматриваются не только расчеты, платежи хозяйствующих субъектов и граждан, но и процесс формирования, распределения и использования централизованных денежных фондов. Как известно, функционирование финансовой системы обусловлено движением финансовых (денежных) средств, связывающим различные ее сферы и звенья. Поскольку общим объектом финансовой безопасности является финансовая система, а денежные потоки связывают части финансовой системы в единое целое, то денежное обращение следует рассматривать в качестве видového объекта финансовой безопасности государства. В данном контексте следует отметить, что формирование эффективной системы финансовой безопасности не представляется возможным без стабильной и прочной банковской системы, позволяющей обеспечить сопровождение основных финансово-экономических процессов в стране.

Безопасности банковской системы отводится особая роль в механизме государственного администрирования финансовой сферы, поскольку от деятельности банков напрямую зависят стабильность движения денежных средств, качество расчетов между государством, хозяйствующими субъектами и отдельными гражданами. Финансовые последствия, вызванные недостаточной надежностью функционирования

¹ Aprobado el paquete de medidas en el ámbito tributario. Notas de prensa, 2 de diciembre de 2016. URL: <http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2016> (дата обращения: 09.01.2018).

банковской системы, способны вызвать серьезные деформации денежно-кредитной системы страны. Неслучайно события конца 90-х годов послужили уроком, указывающим на ошибки размещения бюджетных средств в частных банках. Я. А. Гейвандов, анализируя ненадлежащее осуществление кредитными организациями банковской деятельности, в свое время писал о необходимости введения в российское законодательство понятия «правовой режим чрезвычайного положения в денежно-кредитной сфере», а также предлагал разработать приемы и методы, позволяющие прогнозировать и регулировать возможное возникновение чрезвычайных ситуаций в денежно-кредитной сфере [2, с. 290].

В аспекте рассматриваемых вопросов немаловажную роль играет безопасность финансов предприятий, поскольку неблагоприятные финансовые последствия, выражающиеся в низких доходах и прибыли, являющиеся следствием финансовых рисков, снижают платежеспособность и устойчивость хозяйствующего субъекта и ставят под угрозу финансовые интересы собственников предприятия.

Таким образом, создание механизма обеспечения финансовой безопасности обуславливает необходимость определения и выявления угроз и рисков, возникающих в сфере функционирования финансовой системы государства. Понимая под угрозами определенные факторы, препятствующие защищенности финансовой системы, ее стабильности, а также состояние опасности бюджетно-налоговой системы, банковской системы, денежного обращения, следует исходить из необходимости осуществления особой деятельности в целях обеспечения безопасности, нейтрализации угроз. Безусловно, состояние защищенности финансовой системы должно быть создано, обеспечено и поддерживаемо. Если финансовая безопасность отдельного предприятия обеспечивается силами самого предприятия, его руководителем и сотрудниками, то в масштабе государства состояние защищенности и стабильности финансовой системы обеспечивается органами государственной власти.

Как известно, финансовая безопасность входит в систему экономической безопасности, поэтому понятие «угроза финансовой безопасности» так или иначе следует раскрывать через угрозы экономической безопасности.

В Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденной указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208¹, указывается, что «угроза эконо-

мической безопасности» – это совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам Российской Федерации в экономической сфере. Отметим, что среди основных угроз экономической безопасности в сфере финансов выделены такие, как: усиление структурных дисбалансов в финансовой системе; подверженность финансовой системы Российской Федерации глобальным рискам, а также уязвимость информационной инфраструктуры финансово-банковской системы; несбалансированность национальной бюджетной системы и др. Следовательно, под угрозами финансовой безопасности следует понимать определенные условия и факторы, препятствующие защищенности, устойчивости финансовой системы в целом, а также стабильности бюджетно-налоговой системы, банковской системы, денежного обращения.

Причины, определяющие характер финансовой безопасности, различны. Угрозы могут быть внешними и внутренними. Если для конкретного предприятия, в зависимости от сферы деятельности, внешние угрозы являются следствием финансовой политики государства, основные направления которой реализуются внутри страны, то для финансовой безопасности государства внешние угрозы связаны с внешней политикой и международной стратегией. Внутренние угрозы – существенные обстоятельства, оказывающие определяющее негативное воздействие на финансовое состояние государства или конкретного хозяйствующего субъекта, часто являются следствием непродуманных решений, просчетов, рисков, а также правонарушений и несоблюдения финансовой дисциплины.

Деление угроз на внутренние и внешние позволяет четко систематизировать механизм обеспечения безопасности и использовать соответствующие и адекватные меры безопасности. Если внутренние факторы, способствующие возникновению и развитию целого спектра угроз финансовой системе, обусловлены трансформационными процессами в стране и состоянием государственного управления, то внешние угрозы – ростом экономических, финансовых кризисов, прогрессирующих во всем мире. Поэтому приоритетной задачей обеспечения финансовой безопасности должна выступать минимизация, исключение внутренних негативных факторов, поскольку устойчивая финансовая система страны – гарантия национальной безопасности.

К основным внутренним угрозам финансовой безопасности в публикациях, посвященных данной проблематике, относят: недостаточно

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 20, ст. 2902.

эффективную систему государственного финансового контроля; отсутствие социальной ориентированности экономик; падение платежеспособности населения; низкую способность финансовой системы обеспечивать воспроизводство; неадекватную финансово-экономическую политику, направленную на превращение страны в «сырьевой придаток» для высокоразвитых стран. Среди основных причин возникновения внешних угроз финансовой безопасности России выделяют: беспрецедентное влияние внутренней и внешней политики государства на внешнеэкономические связи и отношения; утрату Россией части своих внешнеэкономических позиций в результате вытеснения ее иностранными конкурентами с мировых рынков, противодействие равноправному участию России в международной торговле и др.

Угрозы финансовой безопасности, возникающие в различных сферах функционирования финансовых ресурсов, денежных средств, могут быть краткосрочными, долговременными, предсказуемыми (прогнозируемыми) и вероятностными. Например, к прогнозируемым угрозам можно отнести инфляционные риски, повышение цен и т. д. К вероятностным полагаем относятся финансовые правонарушения, противоправные деяния субъектов однозначно влекут негативные последствия для финансовой системы государства (неуплата налога, нецелевое использование бюджетных средств и т. д.). При этом необходимо учесть, что субъекты финансовых правонарушений различаются по своему правовому положению в отношениях, возникающих по формированию, распределению и использованию денежных фондов государства и муниципальных образований. Поэтому источниками угроз финансовой безопасности в отдельных случаях могут быть и действия должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, непосредственно осуществляющих финансовую деятельность государства и муниципальных образований.

Следует отметить, что угрозы не стабильны, их изменчивость происходит под влиянием различных факторов, что обуславливает необходимость приспособления к изменившимся условиям и современным реалиям не только формата определения, идентификации угроз безопасности финансовой системы, но и правового механизма состояния ее защищенности.

Бюджетно-правовые механизмы обеспечения финансовой безопасности

Важным направлением обеспечения экономической (финансовой) безопасности государства является использование эффективных ме-

ханизмов и инструментов осуществления бюджетных расходов, которые наряду с качественным контролем сужают возможности коррупции, нерационального и нецелевого расходования бюджетных средств, легализации незаконно полученных доходов и их вывод за рубеж, максимально обеспечивают достижение стратегических и текущих целей бюджетного планирования.

Совершенствование финансовой деятельности государства в соответствии со складывающимися реалиями экономической и социальной жизни привело к необходимости более активного применения бюджетирования на основе программно-целевого метода. Привычные механизмы формирования и использования бюджета развития не позволяли сконцентрировать общественные финансовые ресурсы на наиболее значимых, приоритетных направлениях, не давали ожидаемого эффекта.

Государственные программы, федеральные и региональные целевые программы могут стать одним из главных направлений перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития страны, новому уровню обеспечения экономической безопасности, создания условий для улучшения качества жизни российских граждан. Они способны давать разносторонний эффект и наряду с основной целью играть важную роль в решении социальных проблем, обеспечивая создание дополнительных рабочих мест, рост занятости и повышение благосостояния населения страны. Программы целевого финансирования можно считать одним из важных направлений, влияющих на рост экономики, в том числе на развитие таких сфер экономической деятельности, как сфера услуг, транспорт, связь, торговля, общественное питание, сельское хозяйство, строительство и другие отрасли, тем самым выступая катализатором социально-экономического развития регионов и Российской Федерации в целом.

Экономический эффект целевых программ достигается путем привлечения дополнительных инвестиций при реализации механизмов государственно-частного партнерства и обеспечении экономически привлекательных условий для бизнеса. Предполагаемый экономический эффект целевых программ состоит в совершенствовании инфраструктуры той или иной отрасли или региона, увеличении внутреннего спроса, росте валового внутреннего продукта и улучшении платежного баланса страны.

Бюджетный эффект от реализации целевых программ выражается в предполагаемых поступлениях в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, включая внебюджетные

фонды, в процессе и по результатам реализации предусмотренных ими мероприятий, а также в экономии средств федерального бюджета. Предполагаются дополнительные бюджетные доходы за счет увеличения налоговых поступлений от развития и создания новых объектов инфраструктуры и дополнительного развития предпринимательской среды. Бюджетная экономия возникает в результате повышения эффективности государственных инвестиций за счет мультипликативного эффекта и привлечения частных инвесторов, а также за счет экономии в связи с повышением занятости населения и экономическим развитием регионов.

В то же время следует признать, что механизм реализации государственных, в частности федеральных, целевых программ далек от совершенства. Правовое регулирование данного направления финансовой деятельности государства отличается неполнотой, а в плане взаимной увязанности и совместимости с действующим законодательством в целом и противоречивостью.

Собственно говоря, в законодательстве, а именно в Бюджетном кодексе Российской Федерации, содержатся только самые общие положения о государственных программах и субсидиях, составляющих основу их финансирования. Все конкретное регулирование, детальные вопросы финансирования и софинансирования, в том числе с использованием механизмов государственно-частного партнерства, делегированы министерствам и ведомствам – координаторам и заказчикам программ, т. е. на уровень подзаконных актов.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации субъекты бюджетного планирования, т. е. министерства и ведомства, в отношении каждого вида субсидий разрабатывают правила предоставления и распределения субсидий, которые после установленной процедуры согласования в Правительстве Российской Федерации вносятся для рассмотрения в составе проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Таким образом, законодательно установлен индивидуальный подход к каждой выделяемой субсидии. А здесь на практике наблюдается широкое разнообразие подходов, различающихся и по содержанию, и по форме.

Бюджетным кодексом Российской Федерации установлено, что правила предоставления субсидий должны содержать ряд обязательных положений, а именно: целевое назначение субсидий, условия их предоставления и расходования, критерии отбора объектов для предоставления субсидий, методику распределения суб-

сидий, методику расчета уровня софинансирования за счет средств федерального бюджета, порядок оценки эффективности использования субсидий, перечень показателей результативности предоставления субсидий, сроки и порядок представления отчетности об исполнении условий предоставления субсидий, основание, порядок и предельный объем сокращения и перераспределения субсидий в случае невыполнения условий их предоставления.

Бюджетным кодексом Российской Федерации также установлено, что при определении целевого назначения субсидий, предоставляемых на софинансирование объектов капитального строительства, указывается адресное (по-объектное) распределение субсидий с указанием их размеров в отношении объектов капитального строительства, без которых невозможен ввод в эксплуатацию или функционирование таких объектов. При этом в отношении указанных объектов капитального строительства адресное распределение по объектам капитального строительства (укрупненным инвестиционным проектам), включенным в долгосрочные (федеральные) целевые программы, утверждается актом федерального органа исполнительной власти – государственного заказчика целевой программы по согласованию с Министерством экономического развития Российской Федерации.

Таким образом, основные практические вопросы использования бюджетных субсидий решаются на ведомственном уровне. Между общим и специальным регулированием существует законодательный пробел, широчайшее диспозитивное поле. Это порождает целый ряд трудноразрешимых проблем.

Во-первых, в действующем российском законодательстве существует много положений, препятствующих наиболее эффективному использованию субсидий с привлечением внебюджетных источников. К ним можно отнести несовершенные конкурсные процедуры, недостаточную гибкость налогового законодательства, земельного регулирования, тарифной политики, ограничения по аутсорсингу, существующие для государственных органов и учреждений, и ряд других.

Во-вторых, отсутствие четко установленных в законе принципов сотрудничества с частным инвестором на реально партнерских началах, возможных льгот, гарантий и упрощения административных процедур не способствует привлечению частных инвестиций и развитию государственно-частного партнерства. Не надо забывать, что субсидируются совместные инвестиционные проекты в приоритетных направлениях социально-экономического развития, т. е.

государство в первую очередь заинтересовано в их реализации.

В-третьих, существующий подход открывает широкие возможности для чиновничьего субъективизма, т. е. содержит предпосылки для коррупционных проявлений.

Понятно, что каждая целевая программа имеет свою специфику, но это касается ее сущностной составляющей. С точки зрения организации, администрирования и, что важно, финансирования они реализуются по одной схеме. Поэтому есть необходимость, а главное, есть возможность на базе уже имеющейся практики вычленив наиболее важные и типичные положения о целевых программах и облечь их в законодательную форму, «подтянуть» нормотворчество исполнительных органов по его принципиальным позициям до уровня федерального закона. Это может быть один или два взаимосвязанных закона, например закон о федеральных целевых программах и закон о государственно-частном партнерстве. Не вызывает сомнения, что это, при качественной подготовке законопроектов, снимет противоречия внутри действующего законодательства, возможные проблемы межведомственного характера и между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

Еще одной важной проблемой реализации федеральных целевых программ является перегруженность явно избыточным государственным финансовым контролем. Поскольку субсидии федеральные и осваиваются частично или полностью с участием субъектов РФ и муниципальных образований, полномочия по их контролю закреплены за многочисленными органами государственного финансового контроля: внешний контроль осуществляют Счетная палата Российской Федерации, региональные и муниципальные контрольно-счетные органы. Со стороны исполнительных властей финансовые аспекты реализации федеральных целевых программ контролируют Федеральное казначейство, его подразделения в субъектах Российской Федерации, органы финансового контроля исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Это – не считая постоянного текущего контроля со стороны государственного органа – заказчика и координатора целевой программы.

Как правило, закон позволяет и даже предписывает органам государственного финансового контроля выходить далеко за рамки собственно финансового контроля. Так, например, Счетная палата Российской Федерации должна проводить аудит государственных программ Российской Федерации (федеральных целевых

программ) для оценки качества их формирования и реализации в части соответствия хода и результатов их реализации заданным требованиям, обоснованности и соблюдения графиков выполнения отдельных этапов работ и сведений о ресурсном обеспечении, соотношения результатов с затраченными федеральными ресурсами. То есть подконтрольной оказывается вся без исключения финансово-хозяйственная деятельность участника целевой программы. Аналогичными полномочиями в той или иной степени наделены и другие органы государственного финансового контроля.

По мнению авторов, следует ограничить сферу деятельности органов государственного финансового контроля проверкой государственных участников целевых программ, сосредоточить их усилия на контроле за качественной и финансово обоснованной подготовкой и оценкой инвестиционных проектов, за объективным и тщательным отбором исполнителей из частнопредпринимательских структур, за своевременным и полным выполнением ими бюджетных и денежных обязательств.

Использование программно-целевого подхода к составлению и, особенно, исполнению государственного бюджета, поскольку оно подразумевает широкое применение механизмов государственно-частного партнерства, вовлечение частного бизнеса в решение приоритетных задач социально-экономического развития страны, потенциально существенно укрепляет рычаги влияния государства на реальные экономические процессы самым прямым и действенным – финансовым способом. Государственные целевые программы способны обеспечить диверсифицированный синергетический эффект, давая толчок развитию и отраслей, и регионов. Вместе с тем, в целях минимизации рисков необходимо очень тщательно отработать основные юридические вопросы, уточнить и по мере необходимости развить правовую базу их разработки и реализации.

Правовое обеспечение государственно-частного партнерства с участием малого и среднего бизнеса – условие формирования социальной базы финансовой безопасности государства

Экономическая безопасность государства обеспечивается в том числе монолитностью, структурным и сущностным единством экономики, эффективным уровнем взаимодействия ее секторов, в первую очередь публичного и частного. Для достижения этой цели, в условиях доминирования государственных финансов и собственности, важное значение имеет раз-

витие государственно-частного партнерства, обеспечивающего слияние государственных и частных ресурсов для решения социально значимых задач.

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) – достаточно новая тема для российского законодательства. В периоды доминирования либеральных экономических идей она мало актуальна, поскольку они предполагают свободную игру рыночных механизмов, где государство осуществляет лишь социально-необходимое регулирование. Сейчас, когда российская экономика уверенно движется в сторону классического государственно-монополистического капитализма в сочетании с обширными социальными обязательствами, развитие государственно-частного партнерства может и должно стать эффективным рычагом экономического и социального развития, диверсификации экономики, укрепления и подъема в первую очередь несырьевых отраслей, роста численности, экономической и социальной значимости среднего класса, увеличения занятости, расширения налоговой базы, а с политической точки зрения – укрепления стабильности российского общества.

В широком повышении смысле к основным формам ГЧП государства в сфере экономики и государственного управления можно отнести любые взаимовыгодные формы взаимодействия государства и бизнеса, включая государственные контракты, арендные отношения, поскольку финансовую аренду (лизинг), другой государственно-частные предприятия, соглашения о разделе продукции, концессионные соглашения.

Мы рассматриваем в данном случае государственно-частное партнерство в сугубо экономическом смысле, в числе базовых признаков которого можно назвать следующие:

- сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес;
- ГЧП имеет четко выраженную публичную, общественную направленность;
- взаимодействие сторон закрепляется на официальной, юридической основе;
- взаимодействие сторон имеет равноправный характер;
- в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются, объединяются ресурсы и вклады сторон;
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые результаты распределяются между сторонами в заранее определенных пропорциях.

Как правило, государственно-частное партнерство предполагает, что не государство подключается к проектам бизнеса, а, наоборот, гос-

ударство приглашает бизнес принять участие в реализации общественно значимых проектов.

В настоящее время государство достаточно активно использует механизмы ГЧП, но есть одна особенность. На этой основе реализуются масштабные инфраструктурные и сырьевые инвестиционные проекты с участием крупных частных партнеров. Подобные проекты носят уникальный характер, и под них, как правило, создается специальная законодательная база. Для обеспечения общего правового фона используется законодательство о концессиях и соглашениях о разделе продукции, особенностью которых является их временный характер, сохранение права собственности у государства без привлечения государственных финансов, что является лишь одной из форм государственно-частного партнерства, не рассчитанной на активное участие малого и среднего бизнеса.

В то же время в области общественных финансов провозглашается переход к программно-целевому методу расходования средств федерального бюджета. Разрабатываются и начинают внедряться отраслевые социально-направленные федеральные и региональные целевые программы, которые, наоборот, предполагают широкое привлечение частных инвестиций для реализации относительно небольших инвестиционных проектов. При этом доля государственных вложений, как правило, составляет от двадцати до сорока процентов от общих затрат.

Следует констатировать, что в настоящее время в Российской Федерации ввиду бюджетных ограничений отсутствует возможность осуществить финансирование всей необходимой публичной инфраструктуры, требуемой для реализации полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в соответствующих сферах деятельности исключительно за счет бюджетных средств.

Малые и средние предприятия при этом имеют достаточный потенциал для решения серьезных задач. Напомним, что малое предприятие может использовать до 100 работников и осваивать средства с выручкой до 400 млн руб. в год, а среднее – соответственно до 250 работников и до 1 млрд руб. Это достаточные средства, чтобы создавать объекты капитального строительства в сфере социального жилья, потребительской инфраструктуры, индустрии развлечений и многих других.

Финансирование подобных проектов через государственные целевые программы осуществляется путем выделения бюджетных субсидий. Общие положения о субсидиях, как уже было отмечено, содержатся в Бюджетном ко-

дексе Российской Федерации, но нормативное регулирование всех конкретных практических вопросов, представляющих интерес для частного партнера, делегировано на уровень Правительства РФ и, даже в большей степени, министерств и ведомств – государственных заказчиков и координаторов целевых программ. Это порождает большое разнообразие в подходах к определению форм и механизмов государственно-частного партнерства на уровне подготовки, заключения и реализации соглашений по инвестиционным проектам. Неопределенность «правил игры» не способствует привлечению частных инвестиций для общественно значимых целей. Пока же в действующем законодательстве отсутствуют достаточные правовые условия для инвестирования в долгосрочные инфраструктурные проекты в целях улучшения доступности и повышения качества публичных услуг на условиях распределения рисков и привлечения частных инвестиций и компетенций, т. е. в проекты государственно-частного партнерства.

Вывод один: если мы хотим серьезно привлечь малого и среднего инвестора к решению социально-значимых экономических задач, необходимо принять адекватное законодательство, способное заинтересовать такого инвестора. Принятый в 2015 году федеральный закон о государственно-частном партнерстве стал важным шагом вперед, но не решил всех существующих практических проблем.

В отсутствие эффективного и достаточного регулирования договорных инструментов государственно-частного партнерства на федеральном уровне некоторые субъекты Российской Федерации стали разрабатывать и принимать региональные законы о государственно-частном партнерстве. К настоящему времени региональные законы о государственно-частном партнерстве приняты более чем в 60 субъектах Российской Федерации. Главным образом, целью разработки таких региональных законов является создание правового инструмента, который бы стал альтернативой концессионным соглашениям. Анализ регионального законодательства в сфере государственно-частного партнерства позволяет выделить две основные группы региональных законов. Часть законов содержат достаточно детальное регулирование вопросов ГЧП и во многом имеют схожие положения с законом Санкт-Петербурга о ГЧП¹, включают детальное описание форм ГЧП, в том числе

форм участия публичного партнера, гарантии прав партнеров и ряд других ключевых положений. Большинство же региональных законов содержат рамочное регулирование отношений в сфере ГЧП, включают лишь общие положения, зачастую состоят из нескольких статей и являются фактически декларативными документами.

Анализ законодательных актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также сложившейся практики реализации проектов ГЧП показал, что в настоящее время отсутствует возможность реализации проектов ГЧП по формам сотрудничества, используемым в мировой практике. Нормы российского законодательства предусматривают использование ограниченного числа моделей преимущественно в рамках реализации концессионных соглашений, что существенно ограничивает возможности инвестора по привлечению заемного финансирования.

Одной из ключевых проблем регионально-го законодательства в сфере ГЧП является наличие рисков противоречия указанных законов и, соответственно, конкретных положений соглашений по проектам ГЧП, реализуемых в соответствии с такими законами, императивным нормам федерального законодательства. Важно отметить, что указанные риски объективны, вызваны отсутствием надлежащего регулирования отношений в рамках ГЧП на федеральном уровне и в целом не зависят от качества подготовки законов субъектов Российской Федерации.

В зарубежной практике нормативно-правовое регулирование государственно-частного партнерства, законодательное обеспечение условий его функционирования в различных странах является достаточно гибким, базирующимся на учете особенностей национального права. Большинство экономически развитых стран, в которых широко и активно используются механизмы ГЧП, не имеют специального закона о государственно-частных партнерствах. Вместе с тем принятие в России специального законодательного акта о ГЧП явилось шагом в правильном направлении, поскольку позволяет решить целый ряд стратегически важных задач, в том числе обеспечить консенсус мнений и единство взглядов государства, бизнеса и общества на пути развития в России института ГЧП.

Общее понимание признаков и важнейших характеристик этого инструмента модернизации российской экономики позволит использовать государственно-частное партнерство наравне с другими механизмами привлечения частных инвестиций в экономику посредством устранения законодательных ограничений и снижения рисков и издержек.

¹ *Об участии* Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах: закон Санкт-Петербурга от 25 дек. 2006 г. № 627-100 // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2007. № 1.

Необходимо также стимулировать процесс согласования существующих во властных органах подходов к пониманию роли государства в современной экономике и необходимости определения перечня публичных полномочий и задач, к выполнению которых государство готово привлечь частных предпринимателей, в том числе обозначить круг вопросов ведения каждого уровня власти, а также оценить степень контроля и меру ответственности государства в тех функциях, которые переданы на исполнение частному бизнесу.

Процесс детального осмысления государственно-частного партнерства поможет лучше понять роль и место ГЧП в сложившемся на сегодняшний день соотношении между государственным и частным секторами экономики – от тотального государственного регулирования и монопольного исполнения публично-правовыми образованиями всего спектра общественно значимых услуг и государственных полномочий до полной их передачи частнопредпринимательским структурам.

Вместе с тем очевидно, что успешное становление принципов государственно-частного партнерства определяется целой системой взаимосвязанных правовых норм из различных отраслей законодательства – бюджетного, налогового, административного, земельного, корпоративного, антимонопольного, трудового, а также инструментов гражданского права – договоров аренды, купли-продажи, подряда, займа, переуступки прав. Поэтому решающее значение имеет согласованность всей системы нормативно-правового регулирования государственно-частного партнерства.

Следует указать, что в любом случае законодательство предполагает исключительно конкурсный порядок заключения соглашений о ГЧП. При этом, поскольку частный партнер и так уже проходит конкурсный отбор инвестиционных проектов, целесообразно изъять соглашения в рамках государственно-частного партнерства из сферы действия общих законов о конкурсных закупках, о конкурсном порядке получения земли и т. п. Тем более, что они направлены на решение социально значимых задач. Действие федеральных законов, регулирующих размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, не должно распространяться на отношения, связанные с заключением и реализацией соглашений о ГЧП. Соответственно, соглашения о ГЧП в форме концессионных соглашений также должны быть выведены из-под их действия в силу того, что для концессионных соглашений

установлена отдельная конкурсная процедура для их заключения. Для неконцессионных форм ГЧП должны быть установлены отдельные процедуры заключения соглашения о ГЧП на каждом уровне бюджетной системы.

Необходимо также внести изменения в Земельный кодекс Российской Федерации¹ в части установления возможности предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на котором располагается объект соглашения о государственно-частном партнерстве или который необходим для осуществления инвестором обязательств в рамках соглашения о государственно-частном партнерстве в ходе единых торгов на реализацию соглашения о государственно-частном партнерстве. Полагаем, что предоставление земельных участков для деятельности, предусмотренной соглашениями о государственно-частном партнерстве, следовало бы осуществлять без проведения торгов (конкурсов, аукционов) и без предварительного согласования места размещения объекта, поскольку соглашение о государственно-частном партнерстве и так заключается по результатам конкурсных процедур.

Кроме того, для полноценного использования механизмов государственно-частного партнерства следует внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации. Так, необходимо распространить на все виды ГЧП налоговый режим, предусмотренный для концессионных соглашений. Кроме того, нуждаются в уточнении вопросы ведения учета операций, подлежащих налогообложению по соглашению о государственно-частном партнерстве, определения первоначальной стоимости имущества, полученного в качестве объекта соглашения о ГЧП, амортизационных отчислений, порядка налогообложения операций, совершаемых в соответствии с соглашением о государственно-частном партнерстве.

Частные предприниматели нуждаются также в поддержке государства в области кредитных отношений. На данный момент существует чрезмерно жесткое, несоразмерное рискам регулирование со стороны Центрального банка Российской Федерации кредитования коммерческими банками малых и средних предприятий без учета реальной экономической ситуации, а именно отсутствия или недостаточности залога, небольших объемов средств на счетах и т. п. Следовало бы предусмотреть механизмы, позволяющие банкам смягчать требования к заем-

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147.

щику – участнику инвестиционных проектов в рамках ГЧП, в том числе определенные гарантии или трехсторонние соглашения с участием государства, банка и инвестора.

Вопрос о гарантиях – один из ключевых вопросов, интересующих потенциальных инвесторов. И здесь одних только положений Гражданского кодекса Российской Федерации явно недостаточно. Важна стабильность в соблюдении условий соглашения, уверенность в том, что никакие действия государства не будут ухудшать положение частного партнера, лишая его того, на что он был вправе рассчитывать при заключении соглашения о государственно-частном партнерстве. Разумеется, как общее правило, частный партнер должен иметь право на возмещение убытков в размере реального ущерба и упущенной выгоды, в том числе недополученного дохода, причиненных ему в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в части исполнения обязательств публичного партнера в рамках соглашения о государственно-частном партнерстве.

Также было бы целесообразно внесение изменения в ряд нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, в том числе в целях установления возможности получения государственных гарантий Российской Федерации при реализации соглашений о ГЧП.

Вместе с тем, на наш взгляд, в определенных случаях соглашением о государственно-частном партнерстве должна быть предусмотрена возможность перехода права собственности на объект соглашения о государственно-частном партнерстве от одной его стороны к другой стороне. Это потребует изменений и дополнений в законодательство о приватизации, но таких, которые не привели бы к выпадению доходов бюджета и злоупотреблениям коррупционного типа.

Если государству удастся создать устойчивые и понятные условия для вовлечения среднего и малого бизнеса в активное решение социально-экономических проблем, обеспечить комфортную предпринимательскую среду и гарантии от произвола, это может коренным образом изменить облик страны, поможет преодолеть сырьевую доминанту в экономике, существенно поднять уровень жизни населения, коренным образом повысить экономическую безопасность страны. И что не менее важно, реальное государственно-частное партнерство с участием малого и среднего бизнеса может всколыхнуть энергию миллионов экономически активных людей, предпринимателей, которые хо-

тят и могут сделать жизнь лучше, а свою страну богаче и сильнее.

В контексте рассматриваемых вопросов следует обозначить проблемы совершенствования правового регулирования проектного финансирования.

В российском законодательстве термин «проектное финансирование» не встречается. Тем не менее, проектное финансирование является хотя одной из новых, но уже широко распространенных как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах форм организации инвестиций в проекты реального сектора экономики.

Вопрос о разработке нормативно-правовой базы проектного финансирования, равно как и практическое применение этой формы финансирования, в настоящее время назрел и в России. Этому способствуют, по крайней мере, два фактора.

С одной стороны, экономическая ситуация в стране не внушает оптимизма. По прогнозам государственных экономических ведомств и внешних экспертов российскую экономику ожидает замедление темпов роста на достаточно длительный период. Это говорит о том, что ставка только на крупные государственные, полугосударственные и частные корпорации не обеспечивает нужного результата. Эти предприятия узко специализированы, инерционны, существенно зависимы от мировой конъюнктуры и политических рисков. К тому же, как показывает практика, по крайней мере, значительная часть собственников и топ-менеджеров крупных корпораций не собираются оставлять после себя своим детям свой бизнес, а только полученные от него деньги, сосредоточенные на счетах в иностранных банках. Соответственно, у них нет стимула вкладывать средства в непрофильные активы, хотя бы и социально значимые.

С другой стороны, расходование бюджетных средств на цели развития различных социально приоритетных отраслей экономики все больше облекается в форму государственных (федеральных и региональных) целевых программ, предусматривающих привлечение большей части инвестируемых средств из внебюджетных источников. Поскольку инвестиционные проекты, предполагаемые к реализации в рамках этих программ, требуют относительно небольших средств и на выходе ожидается умеренная прибыль, они не интересны крупным компаниям. Главная роль здесь отводится средним и мелким предприятиям, которые имеют ограниченные возможности в плане залогового имущества и демонстрации мощных денежных потоков. Следовательно, для них необходимо

создать особые, облегченные, условия кредитования в коммерческих банках.

Объективные потребности в структурной перестройке российской экономики и коренной модернизации ее технической базы неизбежно приведут к появлению таких форм организации финансирования инвестиционных проектов, как проектное финансирование. Это прекрасно понимают в банковской среде, поэтому многие российские коммерческие банки создали в своей структуре подразделения проектного финансирования.

Среди множества существующих определений проектного финансирования в данном случае имеется в виду наиболее пригодное для малого и среднего бизнеса целевое кредитование заемщика для реализации инвестиционного проекта без регресса или с частичным регрессом кредитора на заемщика, где в качестве обеспечения возврата заемных средств используются денежные потоки, генерируемые проектом.

Специфика этого вида инвестирования состоит в том, что оценка затрат и доходов осуществляется с учетом распределения риска между участниками проекта.

В мировой практике наблюдается несколько видов проектного финансирования.

Финансирование с полным регрессом на заемщика применяется, как правило, при финансировании не крупных, малорентабельных проектов. В этом случае заемщик принимает на себя все риски, связанные с реализацией проекта.

Финансирование без регресса на заемщика предусматривает, что все риски, связанные с проектом, берет на себя кредитор. Данные проекты наиболее прибыльные и привлекательные для инвестиций, дающие в результате реализации проекта конкурентоспособную продукцию.

При финансировании с ограниченным регрессом на заемщика все участники распределяют генерируемые проектом риски, следовательно, каждый заинтересован в положительных результатах реализации проекта на всех стадиях его реализации. Это наиболее распространенная форма финансирования.

Если говорить о проектном финансировании с точки зрения коммерческих банков, то для них кредитные операции в рамках проектного финансирования характеризуются повышенным риском. Дело в том, что при классической схеме проектного финансирования банк выдает кредит заемщику без права регресса (оборота) на последнего. Единственным источником вознаграждения банка являются доходы, получаемые от реализации инвестиционного проекта. В обмен на принятие рисков коммерческий банк получает право на повышенный процент. Есте-

ственно, что банку выгодно идти на высокий риск только в том случае, если инвестиционный проект обещает очень высокую прибыль, что возможно, например, в энергетике, добыче полезных ископаемых, первичной переработке сырья, где оперируют крупные компании. Фактически за пределами проектного финансирования оказывается производство товаров народного потребления, наукоемкие отрасли промышленности, часть машиностроения, фармацевтики, строительство, сфера услуг.

В мировой практике преобладают схемы проектного финансирования с ограниченным оборотом банка на заемщика. В российских условиях банки предпочитают применять схемы финансирования, предусматривающие полный оборот банка на заемщика. Хотя последние относят нередко к категории проектного финансирования, но фактически речь идет о традиционном банковском кредитовании инвестиционных проектов, когда в качестве обеспечения платежных обязательств заемщика выступает не только, а иногда не столько качество проекта, сколько денежные доходы заемщика от его общей хозяйственной деятельности, а также его активы и разного рода гарантии и поручительства.

Крупным компаниям проектное финансирование не нужно. У них имеется достаточное обеспечение, в том числе залоговое, и они предпочитают традиционные формы банковского кредитования, что проще и дешевле. А вот у подавляющего числа малых и средних предприятий, способных, тем не менее, реализовать серьезные и нужные инвестиционные проекты, нет необходимого залога и денежного потока.

Разумеется, проектное финансирование характеризуется в целом повышенными рисками для банка-кредитора и имеет внешнее сходство с венчурным финансированием. Однако эти механизмы финансирования принципиально различны. Венчурное финансирование осуществляется из фондов венчурного бизнеса, которые специально создаются для финансирования проектов с высокими и очень высокими рисками. Как правило, это проекты, связанные с разработкой новых технологий и новых продуктов. Соответственно в венчурном финансировании преобладают риски научно-технического характера и коммерческие (рыночные) риски.

Проектное финансирование затрагивает в большинстве случаев известные технологии и ориентировано на выпуск традиционных товаров и услуг, где преобладают проектные, производственные и операционные риски, такие как задержка ввода в эксплуатацию объекта, превышение сметы по строительству, низкое качество оборудования и строительных работ, по-

вышение цен на сырье и другие элементы издержек производства; неквалифицированное управление объектом на стадии эксплуатации. Таким образом, реализация проектов при проектном финансировании более предсказуема, чем реализация инновационных проектов.

Учитывая повышенные риски, банки при оценке проекта исходят из принципа пессимистического прогноза. При определении запаса прочности проекта в расчеты закладывается наименее благоприятный вариант развития событий. При этом банки компенсируют повышенный риск увеличением размера маржи. Основными гарантиями для банков являются контракты компании, лицензии и исключительные права использования и разработки ценных активов или технологии и производство конкурентоспособной продукции. Основной защитой займа является, как правило, ясно и четко прописанные контракты на продажу производимого в рамках проекта ассортимента продуктов или услуг, а также, естественно, все активы, включая оборудование и недвижимость, приобретаемые как за заемные, так и за собственные средства заемщика.

Проектное финансирование, как правило, осуществляется не в полном объеме, используется большой финансовый рычаг. Соотношение между собственными и заемными средствами колеблется в зависимости от отрасли от 20/80 до 40/60 процентов. Привлечение средств заемщика является дополнительной гарантией серьезности его намерений, нежели в случае реализации проекта преимущественно за счет заемных средств.

Как уже отмечалось, развитие инвестиционного процесса на базе проектного финансирования требует солидной законодательно-нормативной базы, развитой рыночной инфраструктуры, а также целенаправленных мер государственного стимулирования и поддержки инвестиций в форме проектного финансирования.

При определении направлений совершенствования законодательной базы надо иметь в виду, что объектом проектного финансирования является документация, относящаяся к инвестиционному проекту, а именно технико-экономическое обоснование инвестиций в проект и бизнес-план, контракты или проекты контрактов на поставку машин и оборудования, подрядные работы, поставку будущего проектного продукта, реализацию продукции, разрешения, лицензии и согласования государственных органов и др. То есть заемщик обладает определенным набором прав, которые сами по себе имеют вполне конкретную стоимость.

Для того чтобы проектное финансирование реально заработало, необходимо ввести в действующее гражданское и сопутствующее ему законодательство ряд новых понятий и инструментов, в первую очередь в области залога [4]. Необходимо законодательно установить новые виды залогов, таких как залог прав по договору, залог будущего объекта недвижимости, будущих прав. Параллельно целесообразно предусмотреть соответствующие механизмы уступки прав и обязанностей по договору, в частности уступки прав на будущую выручку, денежный поток, создаваемые активы.

Не менее важно изменить действующие или установить специальные условия кредитования коммерческими банками инвестиционных проектов. Имеются в виду установленные Центральным банком Российской Федерации требования по формированию резервов в соответствии с определенной группой рисков. По действующему Положению ЦБ все без исключения инвестиционные проекты на условиях проектного финансирования попадают в пятую группу, т. е. требуют от банка создания стопроцентных резервов под выданные кредиты. Такое могут позволить себе только очень крупные банки. Даже средние и вполне устойчивые кредитные учреждения, имея средства для собственно кредитования, не способны без ущерба для собственной экономики создавать такие провизии. Следовало бы найти возможность при соблюдении выработанных специальных правил и условий допускать отнесение инвестиционных проектов, не обеспеченных имущественным залогом, к первой или второй категории риска.

Для того чтобы вскрыть внутренние резервы экономического роста, по указанным направлениям государству следует предпринять энергичные усилия, особенно в плане реализации федеральных целевых программ. Участие среднего и малого бизнеса в этих программах напрямую зависит от формирования нового законодательства в области государственно-частного партнерства и проектного финансирования.

Разумеется, решение рассматриваемых вопросов, как и других ключевых вопросов развития малого и среднего предпринимательства, имеет ярко выраженную политическую окраску. Если мы хотим, чтобы как можно больше граждан полностью или в значительной мере финансово зависели от государства (имеются в виду работа, зарплата, пенсия, различного рода социальные пособия), то нам ни к чему массовая экономическая активность населения, более того, она будет только мешать, затруднять государственное управление экономикой.

Но и спрос с государства со стороны общества будет соответствующий взятым на себя государством социальным обязательствам. Если же мы хотим развить диверсифицированную экономику, более устойчивую к кризисам, поддерживать экономически самостоятельное население, ослабить позиции социального паразитизма, то мы должны максимально быстро найти решение наиболее существенных проблем малого и среднего предпринимательства, используя при этом оба доступных государству средства: нормативное регулирование благоприятного инвестиционного климата и непосредственное участие в реализации инвестиционных проектов. Притом без последнего в существующей экономической ситуации не обойтись.

Некоторые вопросы совершенствования государственного администрирования системы финансовой безопасности

Вышеприведенный анализ некоторых вопросов, раскрывающих противоречия в системе государственного администрирования сферы публичных финансов, показал уязвимость и подверженность рискам финансовой системы страны.

В современных условиях проблемы финансовой безопасности приобретают первостепенное значение для многих государств в системе национальных и наднациональных приоритетов. Важность указанных вопросов определяет систему международного сотрудничества для целей обеспечения глобальной финансовой стабильности, через организацию Совета финансовой стабильности (Financial Stability Board) (СФС), куда в настоящее время входят 24 государства. Среди основных задач СФС выделены: укрепление стабильности международных финансовых рынков; стимулирование внедрения международных стандартов; определение уязвимых мест финансовой системы; содействие сотрудничеству и обмену информацией между регуляторами, ответственными за обеспечение финансовой стабильности [3]. Страны-участники СФС, решая поставленные задачи в рамках международного сотрудничества, определяют соответствующие ориентиры и наделяют свои органы специальными полномочиями, закрепленными в национальном законодательстве.

В соответствии с указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» важнейшими факторами обеспечения экономической безопасности обозначены стабильность функционирования и развития финансовой системы, повышение ее защищенности, валютное

регулирование и контроль, накопление финансовых резервов, сохранение финансовой стабильности, сбалансированности бюджетной системы, совершенствование межбюджетных отношений, снижение инфляции и др.

Защита финансовых интересов государства обуславливает необходимость формирования институтов и механизмов защиты финансовой системы, денежного обращения, национальной валюты в пределах разумного сочетания публичных и частных интересов. Построение системы правового обеспечения финансовой безопасности в подобном ключе позволит решить две основные задачи: во-первых, минимизировать реальные (внутренние) угрозы безопасности; во-вторых, способствовать использованию многовариантности концептуальных подходов к построению отдельных институтов финансовой безопасности, обусловленных сложной экономической природой финансовых отношений.

Исходя из установленных ранее положений определим, что противодействие угрозам, защищенность и устойчивость финансовой системы достигается действиями уполномоченных субъектов, которыми в целом и реализуется политика национальной безопасности.

Правовой механизм реализации и защиты интересов в системе обеспечения финансовой безопасности определяется государством, которое нивелирует возникающий в сфере финансов дисбаланс публичных и частных интересов, создавая при этом состояние защищенности и «безопасности» финансовых ресурсов, где в приоритете – денежные фонды государства, являющиеся по сути финансовой основой функционирования государства в целом. Важнейшая роль в механизме обеспечения финансовой безопасности, как уже было отмечено, отводится органам государственной власти, которые в силу своей компетенции реализуют функции государства в данной сфере и осуществляют конкретные действия по защите финансовых интересов страны.

В соответствии с действующим законодательством функциями по обеспечению финансовой безопасности наделены различные органы, непосредственно осуществляющие финансовую деятельность или ее обеспечивающие. Россия не единственное государство, где функции по обеспечению финансовой безопасности распределены среди различных органов. Например, в структуре государственных органов Японии также отсутствует учреждение, которое бы непосредственно занималось проблемами финансовой безопасности, хотя основная роль в их рассмотрении, анализе и решении принадлежит подразделениям Министерства

финансов¹. Следует отметить, что во многих странах функции по обеспечению финансовой безопасности возложены на министерства финансов и центральные банки. Однако в отдельных странах в структуре Министерств финансов функционируют специально созданные подразделения, основной задачей которых является обеспечение финансовой стабильности. Так, в Министерстве экономики и финансов Великобритании функционирует Управление бюджетной ответственности², которое дает независимые оценки состояния государственных финансов и экономики; имеет прямой контроль над прогнозами; делает все ключевые оценки, лежащие в основе официальных прогнозов. Кроме того, у Управления есть полный доступ к необходимым данным и аналитике, которыми располагает казначейство Британии.

Заслуживает внимания деятельность Комитета финансовой стабильности в Федеральном министерстве финансов Германии, созданного в январе 2013 г. на основании раздела 2 Закона о финансовой стабильности (*Finanzstabilitätsgesetz*)³. Комитет собирается ежеквартально и его основными задачами являются изучение вопросов, имеющих отношение к финансовой стабильности в Германии, выявление потенциальных рисков, предупреждение о проблемах и рекомендации по предотвращению рисков. Эта работа основана на анализе, проведенном *Deutsche Bundesbank*.

По мнению авторов данной статьи, сам факт рассредоточения функции обеспечения финансовой безопасности по различным органам само по себе не является проблемой обеспечения безопасности и применения соответствующих мер. Однако отечественная правоприменительная практика убеждает нас в необходимости реализации функции обеспечения финансовой безопасности конкретным, специально созданным органом государственной власти.

Кроме того, необходимо констатировать, что существующие ключевые проблемы обеспечения состояния защищенности и устойчивости финансовой системы страны связаны с несовершенством российского законодательства в

сфере обеспечения финансовой безопасности. До настоящего времени отсутствует систематизация законодательства в области обеспечения финансовой безопасности, позволяющая выявить современные цели и направления государственного администрирования в исследуемой сфере. Полагаем, что правовой механизм обеспечения финансовой безопасности должен быть закреплен в отдельном федеральном законе, направленном на достижение комплексного регулирования вопросов финансовой безопасности. Ведь существуют же сегодня такие действующие федеральные законы, как: «О безопасности дорожного движения»; «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»; «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»; «О пожарной безопасности»; «О безопасности гидротехнических сооружений»; «О транспортной безопасности»; «О радиационной безопасности населения» и др. основополагающий Федеральный закон «О безопасности» закрепляет общие ориентиры обеспечения безопасности, когда в настоящее время необходим четко выстроенный механизм обеспечения финансовой безопасности.

Обеспечение финансовой безопасности государства, как особая деятельность государства, осуществляется посредством ряда правовых средств, с одной стороны, ограничивающих поведение индивидуальных или коллективных субъектов финансового права при формировании, распределении и использовании финансовых ресурсов, а с другой – направленных на предотвращение вредоносного воздействия на финансовую систему страны различного рода угроз, в том числе криминального характера. Важное значение в рассматриваемой сфере отводится процессуально-правовым средствам. В настоящее время правовые средства обеспечения финансовой безопасности закреплены в нормах различных отраслей права. Следовательно, ожидаемый эффект от реализации мер финансовой безопасности напрямую зависит от качества правовых средств и применяемых уполномоченными органами конкретных действий, перечень которых закреплен в ст. 3 Федерального закона «О безопасности». Такие действия, как выявление, анализ и оценка угроз безопасности, применимы и в финансовой сфере и осуществляются в процессе финансового контроля.

Финансовый контроль – особая деятельность уполномоченных субъектов контрольных правоотношений по контролю, проверке законности финансовых операций, деятельность, имеющая важное значение для безопасного

¹ Официальный сайт Министерства финансов Японии. URL: <http://www.mof.go.jp/english> (дата обращения: 09.01.2018).

² The Charter for Budget Responsibility. URL: http://obr.uk/docs/dlm_uploads/charter_for_budget_responsibility_autumn_2016_update_final_for_laying_web (дата обращения: 10.01.2018).

³ Закон о финансовой стабильности – FinStabG. Gesetz zur Überwachung der Finanzstabilität (Finanzstabilitätsgesetz – FinStabG). S. 11. URL: https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Bundesbank/Aufgaben_und_Organisation/gesetz_ueberwachung_finanzstabilitaet.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения: 12.01.2018).

функционирования процесса формирования и использования денежных средств бюджетов всех уровней. В обеспечении финансовой безопасности государственному финансовому контролю отводится важнейшая роль. Государственный финансовый контроль в Российской Федерации ориентирован на осуществление мероприятий, направленных на обеспечение полноты поступления средств в федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, бюджеты государственных внебюджетных фондов, законности и правильности их расходования, сохранность и повышение эффективности использования государственной собственности, предотвращение финансовых нарушений в государственном и негосударственном секторах экономики и обеспечение экономической безопасности Российской Федерации. Таким образом, государственный финансовый контроль охватывает широкий круг контрольных отношений, возникающих в сфере аккумулирования денежных фондов в государственной (муниципальной) казне и в бюджетах государственных внебюджетных фондов, их распределения и эффективного использования. Важно отметить, что система управления финансовым контролем государства должна охватывать и охватывает управление не только государственными средствами, но и средствами юридических и физических лиц, именно поэтому эффективность финансовой безопасности обеспечивается контролем в сфере налогообложения, таможенным и валютным контролем, банковским и страховым надзором. Следовательно, государственный финансовый контроль – важнейший фактор обеспечения финансовой безопасности.

Создание системы финансовой безопасности предполагает не только эффективное функционирование самой финансовой системы страны, но и обеспечение безопасного функционирования его звеньев посредством властно-принудительного механизма. В ряду рассматриваемых вопросов особое место занимают вопросы привлечения к ответственности за нарушение финансового законодательства. Важная роль юридической ответственности как средства противодействия правонарушениям в сфере финансов очевидна на протяжении многих лет. Тем не менее огромное количество публикаций, посвященных применению санкций к нарушителям финансового законодательства, правоприменительная практика наглядно показывают, что в настоящее время вопрос о необходимости эффективного механизма применения юридической ответственности по-прежнему остается в центре внимания. Это объясняется

прежде всего тем, что стремительно развивающиеся общественные отношения в сфере государственного управления публичными финансами побуждают к уточнению и пересмотру основных подходов к определению смежных терминологических и содержательных проблем, к выявлению четко установленных критериев применения ответственности в сфере публичных финансов. В контексте рассматриваемых вопросов следует также обратить внимание на отсутствие индивидуальной ответственности должностных лиц органов государственной власти, что делает уязвимой финансовую систему.

Выводы

Проведенный анализ подтверждает, что проблемы финансовой безопасности в настоящее время приобретают первостепенное значение, становятся стержнем финансовой политики государства, а вопросы обеспечения финансовой безопасности требуют приоритетного внимания в системе национальной безопасности. Особое внимание необходимо уделять вопросам обеспечения безопасности бюджетной системы, что объясняется важностью бюджета, являющегося инструментом государственного управления. Именно бюджет обеспечивает государство основными финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения государством возложенных на него функций и задач.

От качества государственного администрирования в сфере обеспечения финансовой безопасности зависит в первую очередь устойчивость финансовой системы, необходимый и достаточный объем налоговых поступлений и сбалансированность межбюджетных отношений. Механизм обеспечения финансовой безопасности обуславливает необходимость разработки алгоритма выявления угроз и рисков, их идентификации, что должно найти отражение в отечественном законодательстве. Правовые реалии свидетельствуют об острой необходимости совершенствования и систематизации законодательства в сфере обеспечения финансовой безопасности.

Библиографический список

1. *Алексеева Е. С.* Правовое регулирование ответственности за нарушение бюджетного законодательства // *Финансовое право.* 2016. № 8. С. 3–6.
2. *Гейвандов Я. А.* Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. М.: Аванта+, 2003. 496 с.
3. *Йескомб Э. Р.* Государственно-частное партнерство: Основные принципы финансирования М.: Альпина Паблишер, 2015. 457 с.

4. *Йескомб Э. Р.* Принципы проектного финансирования. М.: Альпина Паблишер, 2015. 408 с.
5. *Саттарова Н. А.* Место интереса в системе обеспечения финансовой безопасности // *Юридический мир.* 2017. № 11(251). С. 44–47.
6. *Соловьев И. Н., Саттарова Н. А., Дэннинг А. А., Крылов О. М.* Правовые основы финансовой безопасности Российской Федерации. М.: Проспект, 2017. 334 с.

References

1. *Alekseeva E. S.* *Pravovoe regulirovanie otvetstvennosti za narushenie byudzhethnogo zakonodatel'stva* [Legal Regulation of Responsibility for Violation of the Budget Legislation]. *Finansovoe pravo – Financial Law.* 2016. Issue 8. Pp. 3–6. (In Russ.).
2. *Gejvandov Ya. A.* *Sotsial'nye i pravovye osnovy bankovskoy sistemy Rossiyskoy Federatsii* [Social and Legal Foundations of the Banking

- System of the Russian Federation]. Moscow, 2003. 496 p. (In Russ.).
3. *Yescombe E. R.* *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: Osnovnye printsipy finansirovaniya* [Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance]. Moscow, 2015. 457 p. (In Russ.).
4. *Yescombe E. R.* *Principy proektnogo finansirovaniya* [Principles of Project Finance]. Moscow, 2015. 408 p. (In Russ.).
5. *Sattarova N. A.* *Mesto interesa v sisteme obespecheniya finansovoy bezopasnosti* [Place of Interest in Financial Security Ensuring System]. *Yuridicheskiy mir – Juridical World.* 2017. Issue 11(251). Pp. 44–47. (In Russ.).
6. *Solov'ev I. N., Sattarova N. A., Danning A. A., Krylov O.M.* *Pravovye osnovy finansovoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii* [The Legal Framework for the Financial Security of the Russian Federation]. Moscow, 2017. 334 p. (In Russ.).